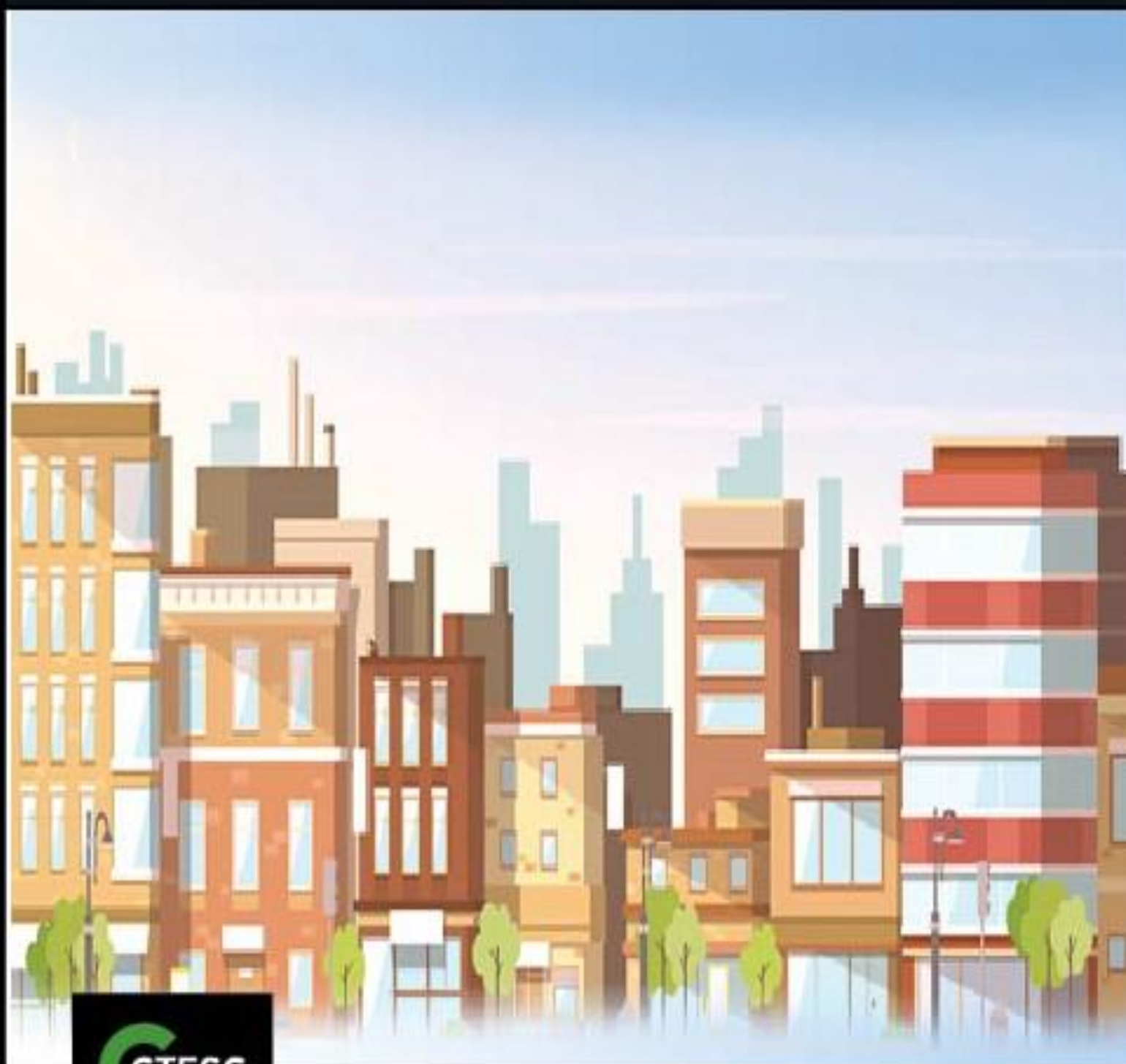


# El dret a l'habitatge



Col·lecció Estudis i Informes. Número 58

## EL DRET A L'HABITATGE

# INFORME

aprovat pel Ple del Consell de Treball, Econòmic i Social en la sessió extraordinària del dia 3 de maig del 2021.



**Ponent**

José Martín Vives

**Director**

Xavier Riudor

**Gestor**

Diego Herrera

**Autors**

Cristina Boada  
Diego Herrera  
Lluís Ferrer  
Xavier Riudor  
Virgínia Villar

**Suport tècnic**

Núria Escoda  
Marta Graell  
Núria Olmedo  
Carlos Pons  
Carles Sanosa

**Membres del grup de treball**

Moisés Bonal, Petita i Mitjana Empresa de Catalunya (PIMEC)  
Maira Costa, Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya  
Albert Ferrer, Comissió Obrera Nacional de Catalunya (CCOO)  
Jordi Gàlvez, Confederació de Cooperatives de Catalunya (CCC)  
Eva Pino, Unió General de Treballadors de Catalunya (UGT)  
Liliana Reyes, Comissió Obrera Nacional de Catalunya (CCOO)  
Marc Torrent, Foment del Treball Nacional

**Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya**

Barcelona, 2021



Els continguts d'aquesta obra estan subjectes a una llicència Creative Commons del tipus reconeixement d'autoria, usos no comercials i sense obra derivada. Se'n permet la reproducció, distribució i comunicació pública sempre que se'n citi l'autor o autors i l'editor i no es faci un ús comercial de l'obra original ni se'n creïn obres derivades. Podeu consultar un resum dels termes de la llicència a: [Llicència Creative Commons](#)

© Generalitat de Catalunya

Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya

Diputació, 284

08009 Barcelona

Tel. 93 270 17 80

Adreça Internet: [ctesc.gencat.cat](http://ctesc.gencat.cat)

A/e: [ctesc@gencat.cat](mailto:ctesc@gencat.cat)

ISBN: 978-84-18601-45-3

Imatge: [Freepik.com](http://Freepik.com)

Barcelona, maig 2021

Aquest document compleix les pautes d'accessibilitat WCAG (Web Content Accessibility Guidelines) 2.1.

Índex

<b>1.</b>	<b>RESUM EXECUTIU .....</b>	<b>8</b>
1.1.	EL DRET A L'HABITATGE.....	14
1.2.	LA SITUACIÓ DE L'HABITATGE A CATALUNYA .....	17
1.3.	LES POLÍTIQUES D'HABITATGE A CATALUNYA.....	23
1.4.	MESURES I INSTRUMENTS DE LES POLÍTIQUES D'HABITATGE .....	28
<b>2.</b>	<b>INTRODUCCIÓ, METODOLOGIA I CONTEXT.....</b>	<b>52</b>
2.1.	INTRODUCCIÓ.....	52
2.2.	OBJECTE D'ESTUDI .....	52
2.3.	METODOLOGIA .....	54
2.4.	CONTEXT .....	57
<b>3.</b>	<b>EL DRET A L'HABITATGE.....</b>	<b>64</b>
3.1.	ÀMBIT INTERNACIONAL.....	64
3.2.	ÀMBIT EUROPEU .....	65
3.3.	ÀMBIT ESTATAL .....	67
3.4.	ÀMBIT AUTONÒMIC.....	70
<b>4.</b>	<b>LA SITUACIÓ DE L'HABITATGE PRINCIPAL A CATALUNYA.....</b>	<b>79</b>
4.1.	EL PARC TOTAL D'HABITATGES.....	79
4.2.	TIPOLOGIA DE LES LLARS I EVOLUCIÓ .....	80
4.3.	L'ACTIVITAT DE LA CONSTRUCCIÓ RESIDENCIAL .....	83
4.4.	EL TIPUS DE TINENÇA .....	85
4.5.	EL MERCAT DE COMPRA DE L'HABITATGE.....	88
4.6.	EL MERCAT DE LLOGUER .....	92
<b>5.</b>	<b>LES DIFICULTATS PER ACCEDIR A L'HABITATGE I MANTENIR-LO .....</b>	<b>99</b>

5.1.	CLAUS INTERPRETATIVES .....	99
5.2.	INDICADORS SOBRE LES DIFICULTATS PER ACCEDIR A L'HABITATGE I MANTENIR-LO .....	105
5.3.	HABITATGE, EXCLUSIÓ I SALUT .....	114
<b>6.</b>	<b>LES POLÍTIQUES D'HABITATGE A CATALUNYA .....</b>	<b>132</b>
6.1.	EVOLUCIÓ HISTÒRICA.....	132
6.2.	ARTICULACIÓ DE LES POLÍTIQUES D'HABITATGE .....	135
6.3.	MESURES I INSTRUMENTS DE LES POLÍTIQUES D'HABITATGE .....	140
6.4.	PRINCIPALS MAGNITUDS DE LES POLÍTIQUES D'HABITATGE.....	173
<b>7.</b>	<b>EXPERIÈNCIES PER FER EFECTIU EL DRET A L'HABITATGE .....</b>	<b>189</b>
7.1.	PROMOCIÓ I ACCÉS A L'HABITATGE .....	190
7.2.	AJUTS A LES LLARS PER ACCEDIR, MANTENIR I EVITAR LA PÈRDUA DE L'HABITATGE .....	208
7.3.	FOMENT DE LA REHABILITACIÓ .....	209
7.4.	REGULACIÓ DELS PREUS DEL LLOGUER PRIVAT .....	211
<b>8.</b>	<b>APORTACIONS PER A UNA POLÍTICA SOBRE EL DRET A L'HABITATGE .....</b>	<b>219</b>
8.1.	POLÍTICA SOBRE EL DRET A L'HABITATGE .....	219
8.2.	MESURES I INSTRUMENTS PER A UNA POLÍTICA D'HABITATGE .....	229
<b>9.</b>	<b>CONSIDERACIONS I RECOMANACIONS.....</b>	<b>249</b>
9.1.	EL DRET A L'HABITATGE.....	249
9.2.	LA SITUACIÓ DE L'HABITATGE A CATALUNYA .....	252
9.3.	LES POLÍTIQUES D'HABITATGE A CATALUNYA.....	258
9.4.	MESURES I INSTRUMENTS DE LES POLÍTIQUES D'HABITATGE .....	263
<b>10.</b>	<b>ANNEXOS.....</b>	<b>287</b>
10.1.	ANNEX DEL CAPÍTOL 4 .....	287

10.2. ANNEX DEL CAPÍTOL 5 .....	300
10.3. ANNEX DEL CAPÍTOL 6 .....	303
10.4. EL PLA TERRITORIAL SECTORIAL DE L'HABITATGE DE CATALUNYA.....	307

## 1. RESUM EXECUTIU

L'informe *El dret a l'habitatge* presenta els resultats principals de la recerca duta a terme pel Gabinet Tècnic del CTEESC a l'entorn de les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo a Catalunya. L'informe adopta sis perspectives complementàries a través de les quals es pretén oferir una visió completa de la situació actual que serveixi com a base per a la formulació de recomanacions.

La primera perspectiva és la social, que es desplega de manera transversal a l'informe i determina tres aspectes rellevants: la naturalesa de l'objecte d'estudi (fruit d'una preocupació compartida), l'interès per comprendre els fenòmens que s'hi analitzen (les formes d'exclusió residencial) i la voluntat per millorar la situació de partida (fent propostes). Les altres cinc perspectives són la històrica (anàlisi del context), la jurídica (anàlisi de la normativa i la jurisprudència), la politicoeconòmica (anàlisi de la situació actual i de les polítiques d'habitatge), la comparada (anàlisi d'experiències en l'àmbit local, català, espanyol i internacional) i la propositiva (elaboració de recomanacions), cadascuna de les quals pren el relleu a l'anterior en els successius capítols que configuren l'informe.

### Introducció, metodologia i context

L'informe comença amb una introducció que, a banda de justificar la pertinència de l'objecte d'estudi i presentar la metodologia, fa un breu recorregut històric pels fonaments del sistema d'habitatge de Catalunya i de l'Estat (2.4.-Context). Aquest sistema s'emmarca en els models mediterranis, els quals estan caracteritzats per la preeminència de la propietat, l'elevada presència d'habitatges secundaris, el rol destacat de la família com a provisor de recursos residencials i, en el cas català i espanyol, la financiació de l'habitatge. De la mateixa manera, la política d'habitatge s'ha trobat condicionada històricament per una política econòmica en què l'activitat constructora i immobiliària ha tingut un paper molt important. L'informe parteix de la base que la possibilitat per fer efectiu el dret a l'habitatge no es pot desvincular de les característiques i l'evolució històrica d'aquest sistema, de les mesures i els instruments de què disposen actualment les polítiques d'habitatge i de les tendències que operen en el mercat.

### El dret a l'habitatge

En el capítol 3 ("El dret a l'habitatge") s'analitza la regulació del dret a l'habitatge des del punt de vista normatiu i jurisprudencial. Es presenta un recull comentat dels textos normatius segons els diferents àmbits territorials (internacional, europeu, estatal i autonòmic) on es regula el dret a l'habitatge, així com algunes sentències emeses per tribunals europeus i pel Tribunal Constitucional que ajuden a concretar la interpretació que s'ha fet d'aquest dret i del seu abast. En relació amb l'àmbit internacional, destaquen diversos tractats que reconeixen el dret a l'habitatge, com l'article 25 de la Declaració Universal dels Drets Humans i l'article 11 del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals (PIDESC). Les previsions sobre el dret a l'habitatge a la UE són relativament poques, però s'ha incidit en la matèria a través de la regulació d'algunes competències indirectes. Es poden trobar igualment referències normatives sobre el dret a l'habitatge als articles 30 i 31 de la Carta Social Europea de 1996, a l'article 34 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea, així com a la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans i del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE).

En l'àmbit estatal, l'article 47 de la Constitució espanyola (CE) preveu el dret a un habitatge digne i adequat. D'acord amb la major part de la doctrina, el dret a l'habitatge és un principi rector de la política econòmica i social, però no un dret directament exigible o fonamental. Tanmateix, aquesta constitucionalització feble no evita la possibilitat d'al·legar o condemnar alguns aspectes del dret, tal com han posat de manifest diverses sentències del TJUE i les condemnes del Comitè DESC (l'òrgan encarregat de supervisar el compliment del PIDESC) a l'Estat Espanyol per vulneració del dret a l'habitatge. En relació amb l'àmbit català, l'Estatut d'autonomia estableix les competències en matèria d'habitatge de Catalunya i els seus municipis. També concreta el seu abast a través dels articles 26 i 47, els quals disposen que els poders públics han d'articular mesures per garantir l'accés a un habitatge digne, particularment



en el cas de les persones o col·lectius vulnerables. L'anàlisi de la normativa posa de manifest un canvi rellevant en les prioritats, el qual es manifesta molt clarament en la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, així com en el conjunt de normatives posteriors que estableixen una relació innegable amb la garantia d'aquest dret. Val a destacar, en aquest sentit, la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, atès que és la primera norma que té per objectiu fer front a l'emergència habitacional i establir el lloguer social. La darrera iniciativa normativa en aquest àmbit ha estat el Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, convalidat pel Parlament en el moment d'elaboració d'aquest informe. El seu objecte és el d'incrementar de manera efectiva l'oferta general d'habitatges a preus més assequibles i, en especial, d'habitatges amb protecció pública en règim de lloguer, així com facilitar-ne l'accés a la població amb recursos econòmics insuficients. Cal assenyalar que el TC ha declarat inconstitucionals alguns dels seus articles, tal com s'explica al capítol 6.

### La situació de l'habitatge

En el capítol 4 s'analitza la situació general de l'habitatge principal a Catalunya. Sobre la base de diverses fonts estadístiques oficials, es presenta de manera ordenada una caracterització que inclou el parc d'habitatges, la tipologia de les llars, l'activitat de la construcció residencial, els tipus de tinença, el mercat de compra d'habitatge i el mercat de lloguer. L'evidència empírica recopilada confirma les característiques del sistema d'habitatge anunciades a la part introductòria de l'informe (2.4.-Context), particularment les referides a l'activitat constructora i immobiliària.

Destaca l'increment del percentatge d'habitatges principals sobre el total entre els anys 2001 i 2018; el baix pes dels habitatges buits a la ciutat de Barcelona en comparació amb la possible sobrevaloració del Cens del 2011; el desplom de l'activitat de construcció residencial després de la darrera bombolla immobiliària (i la tímida recuperació posterior); la instal·lació d'una cultura propietarista en matèria d'habitatge (lentament corregida per una demanda creixent de lloguer); i la presència anecdòtica de l'habitatge de lloguer social (que situa Catalunya en una posició baixa en el context de la UE). El capítol també proporciona informació sobre la diversitat creixent de les llars i la reducció de la seva grandària mitjana. Aquestes dades, juntament amb la projecció del nombre de llars de l'escenari mitjà de l'Idescat (20.000 anuals entre els anys 2020 i 2035), proporcionen una informació molt valuosa sobre les necessitats que el sistema i la política d'habitatge haurien de satisfer a mitjà termini.

Val a destacar també les dades relatives a la recuperació dels preus de l'habitatge en coincidència amb la millora de l'activitat econòmica. Així, el preu de l'habitatge de compra s'ha incrementat el 28,9% en el conjunt de Catalunya durant el període 2014-2020, mentre que en el cas del lloguer ho ha fet el 36,1%. El capítol es tanca amb la recensió de dues aportacions que estudien l'impacte de les plataformes de lloguer de curt termini en les dinàmiques urbanes i els preus de l'habitatge.

### Les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo

Un cop coneguts els fonaments històrics, el marc normatiu i la situació general del sistema d'habitatge, el capítol 5 s'endinsa en les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo a Catalunya (5.1), en els indicadors que reflecteixen aquesta realitat (5.2) i en les situacions d'exclusió residencial i els problemes de salut que se'n deriven (5.3). En primer lloc, es presenta un conjunt de claus interpretatives sobre la naturalesa dels problemes d'habitatge i el seu origen múltiple. Es fa referència a la diferència creixent entre el preu de l'habitatge i la renda familiar disponible des de l'any 2014 i a la sobrecàrrega de les despeses d'habitatge que afecta moltes llars i les situa en risc d'exclusió residencial. La separació entre preu i renda és la característica que més consens genera en la bibliografia consultada i en les compareixences organitzades pel CTEESC a l'hora de definir "el problema actual de l'habitatge" a Catalunya. Se segueix una sèrie de referències a altres claus interpretatives del problema de l'habitatge, com ara la manca d'una oferta suficient d'habitatges amb protecció; el dèficit estructural de recursos que pateix la política d'habitatge; la "privatització silenciosa" del parc d'habitatges a través de la desqualificació; les dificultats de finançament de projectes d'habitatge amb finalitats socials; la manca de coordinació entre

les polítiques d'habitatge i altres àrees; les limitacions del Programa d'ajuts per al pagament del lloguer; i el paper de la SAREB, les SOCIMI i els fons d'inversió en el mercat de l'habitatge. Finalment, es recull la contribució que fan les entitats del Tercer Sector Social per atenuar l'impacte de l'emergència habitacional a Catalunya.

L'apartat 5.1 es complementa amb un apartat específic –el 5.2– de naturalesa estadística en què s'il·lustren les dificultats per accedir a un habitatge i mantenir-lo a Catalunya. Destaca, en primer lloc, el cost que representa disposar d'un habitatge segons els anys de sou necessaris per comprar-ne un (8,5 al 2020), el cost d'entrada en percentatge de l'import mitjà de les compravendes d'un habitatge (el 23,9%), el percentatge que representa la quota hipotecària per la compra d'un habitatge en relació amb el sou (el 34,5%) i el percentatge que representa la renda mitjana dels nous contractes de lloguer en relació amb el sou (el 36,6%). El subapartat es tanca amb dades relatives a la taxa de sobrecàrrega de les despeses d'habitatge (especialment elevada en el cas dels lloguers a preu de mercat: 37,7% a Catalunya l'any 2016 vs. 27,0% a la UE l'any 2018) i a l'evolució de les execucions hipotecàries, els llançaments, el percentatge de població amb despeses elevades d'habitatge i les inscripcions al Registre de Sol·licitants d'Habitatge Protegit.

A continuació, l'apartat 5.3 aborda dos fenòmens: d'una banda, l'exclusió residencial que generen les dificultats per accedir a un habitatge digne i mantenir-lo a Catalunya i, de l'altra, la relació entre habitatge i salut. L'apartat pren com a referència la tipologia europea de les persones sense llar i l'exclusió de l'habitatge (ETHOS per les seves sigles en anglès), que ha desenvolupat la FEANTSA i que comprèn totes les formes d'exclusió residencial que hi ha Europa (*i.e.* sensellarisme; amb sostre però sense habitatge; habitatge insegur; i habitatge inadequat). ETHOS s'aproxima a l'exclusió residencial des del punt de vista de les desigualtats d'accés a un bé fonamental per al benestar de les persones i, en aquest sentit, la tipologia representa una fita més en el procés d'ampliació de la reivindicació des del “dret al sostre” al “dret a l'habitatge”, al “dret a la ciutat” i, més àmpliament, al “dret a habitar”.

Després de presentar la tipologia ETHOS, l'apartat analitza el fenomen de l'exclusió residencial a Catalunya a través de dues aproximacions complementàries: una de quantitativa (a partir de l'explotació de l'Enquesta sobre integració i necessitats socials 2018 de la Fundació FOESSA –o EINSFOESSA 2018) i una altra de qualitativa (a partir de la consideració de vuit històries de vida recollides per Càritas Diocesana de Barcelona en el seu informe *La llar és la clau*). Les dades disponibles confirmen que el percentatge de persones que es troba en alguna de les vuit situacions d'exclusió residencial previstes en el sistema d'indicadors d'EINSFOESSA s'ha reduït a Catalunya entre els anys 2013 i 2018 del 33,1% al 27,9%. L'enquesta no permet fer una anàlisi tan exhaustiva de l'exclusió residencial com la classificació ETHOS, però sí que capta l'extensió de l'habitatge insegur i de l'habitatge inadequat, situacions en les quals s'hi troba el 4 i el 15,9% de la població de Catalunya, respectivament. Al mateix temps, mentre que algunes situacions de l'exclusió residencial s'han reduït al llarg dels últims anys, els dos problemes específics més freqüents a Catalunya –l'amuntegament greu i les despeses excessives en habitatge– han crescut i afecten el 12,6 i al 12,4% de la població, respectivament.

Per la seva banda, les vuit històries de vida reporten la situació i l'experiència de diverses persones i famílies afectades per situacions d'exclusió residencial. S'ofereix una visió crítica del model dominant d'atenció a les persones sense llar a Catalunya i a Europa, al qual es fa responsable de la cronificació d'aquest fenomen, i s'expliquen els impactes negatius que produeixen els habitatges insegurs i/o inadequats en el benestar de les persones. Prenen rellevància en aquest context els problemes de convivència en les llars compartides i les comunitats de veïns i veïnes, les dificultats de criança i educació dels fills i filles i l'afectació sobre els resultats escolars dels infants i joves.

Finalment, es presenta una part de l'evidència empírica disponible sobre la relació entre habitatge i salut i sobre els beneficis associats, en aquest sentit, als processos de rehabilitació dels habitatges i l'entorn. Novament, les dades són d'interès perquè posen de manifest les implicacions negatives que té l'exclusió residencial en la salut física i mental de les persones i en la igualtat d'oportunitats en altres àmbits de la vida (*i.e.* escola, treball, desenvolupament personal, etc.).

## Les polítiques d'habitatge a Catalunya

En el capítol 6 es descriuen les polítiques d'habitatge a Catalunya des del punt de vista de la seva evolució històrica (6.1), de la distribució de competències entre l'Estat i Catalunya (6.2), de les mesures i els instruments a través dels quals s'articula en el territori (incloent les mesures de caràcter urgent que s'adopten arran de la COVID-19) (6.3) i de les principals magnituds estadístiques (6.4).

Així, la història de les polítiques d'habitatge a Catalunya es pot dividir en tres grans etapes. La primera etapa engloba el període entre el desenvolupisme espanyol i l'any 1997 i es caracteritza per la construcció d'un gran volum d'habitatges lligada al creixement demogràfic, als moviments migratoris interns, a la reducció de la dimensió mitjana de la llar i a la demanda de segona residència per part de les classes mitjanes. El règim de tinença que es prioritza políticament és la propietat. Fins a l'any 1970, més del 60% dels habitatges són promoguts sota alguna forma de protecció pública. A partir dels anys 80, però, s'observa una pèrdua progressiva de la promoció pública d'habitatge a favor d'instruments fiscals i financers orientats a facilitar l'adquisició de l'habitatge a preus de mercat. El període finalitza amb la crisi econòmica dels anys 1992-1997, precedida per una bombolla immobiliària fonamentalment de preus.

La segona etapa té lloc entre els anys 1998 i 2007 enmig d'un escenari caracteritzat per l'acompliment dels compromisos del Tractat de Maastricht, una davallada important dels tipus d'interès i la facilitat en la concessió de crèdits, la qual cosa condueix a la bombolla immobiliària del període 1997-2007. Tot i la gran producció d'habitatges nous, l'increment dels preus provoca que una part de la població tingui dificultats per accedir a l'habitatge.

La tercera etapa comença l'any 2008 amb l'aturada del crèdit a causa de la crisi financera dels Estats Units. Aquest fet genera una caiguda molt forta en la demanda i la construcció d'habitatges i una profunda crisi econòmica degut al pes que té el sector de la construcció en l'economia catalana i espanyola. La situació posa de manifest la necessitat de reformular les polítiques d'habitatge després de dècades d'orientació gairebé en exclusiva cap al règim de propietat, bé en el mercat lliure bé a través de models d'habitatge amb protecció susceptibles de ser desqualificats.

Quant a la distribució de competències, el capítol explica que durant l'etapa democràtica es produeix el procés de descentralització de les competències de l'Estat cap a les comunitats autònomes. Aquest procés tindrà repercussió sobre els parcs públics però no sobre el disseny dels plans d'habitatge, que són convinguts per l'Estat amb les comunitats autònomes, de manera que el Govern central continua disposant dels recursos pressupostaris fonamentals. Els plans anteriors al Pla estatal 2013-2016 tenen un caràcter unitari i constant en què destaca la producció d'un volum creixent d'habitatges, l'ocupació de nous sòls i l'expansió de les ciutats, i l'aposta per la propietat com a forma essencial d'accés a l'habitatge. El Pla estatal 2013-2016 representa un canvi respecte dels anteriors, atès que deixa de fomentar amb ajuts públics l'adquisició d'habitatges o la construcció d'habitatges nous i se centra –almenys sobre el paper– en els ajuts al lloguer i la rehabilitació. El Pla estatal 2018-2021, vigent en el moment d'elaboració de l'informe, persisteix en l'adaptació del sistema d'ajuts a les necessitats socials del moment i prioritza l'ús dels recursos disponibles en el foment del lloguer, d'una banda, i en la rehabilitació i regeneració urbana i rural, de l'altra.

En relació amb l'àmbit autonòmic, el capítol repassa els continguts de la Llei 18/2007 i dels últims dos plans d'habitatge, definits per aquesta llei com els instruments temporals que han de determinar o concretar les accions en matèria d'habitatge que són competència de la Generalitat. Tradicionalment, el pla català s'integrava en el pla estatal i el complementava, però en la darrera dècada això s'ha anat invertint. Així, ja des de l'any 2009, el pla estatal s'integra de manera subsidiària en el pla autonòmic. El Pla per al dret a l'habitatge 2009-2012 s'aprova en un moment en què ja s'ha iniciat la crisi econòmica, però no s'intueixen, encara, els efectes que tindrà en el sector de l'habitatge. Per la seva banda, el Pla per al dret a l'habitatge 2014-2018 posa l'accent en l'emergència habitacional i els programes socials a diferència dels plans anteriors, els quals es basaven principalment en els programes de foment de l'habitatge amb

protecció. Les descripcions dels plans d'habitatge d'àmbit estatal i autonòmic es complementen amb informació referida a la producció de normativa específica en matèria d'habitatge.

El capítol 6 també presenta una extensa relació de les mesures i els instruments de la política d'habitatge a Catalunya. Aquest catàleg s'ordena segons un sistema de classificació que es mantindrà en altres parts de l'informe i que fa referència, d'entrada, a quatre àmbits d'actuació general: la promoció i l'accés a l'habitatge; els instruments per mantenir i evitar la pèrdua de l'habitatge; el foment de la rehabilitació; i la regulació dels preus del lloguer privat. Sota aquesta lògica (i.e. accés, manteniment, rehabilitació i regulació) s'ordenen les mesures i els instruments vigents en el moment d'elaboració d'aquest informe, independentment de l'Administració pública a la qual pertanyen. Aquesta part del capítol es complementa amb la descripció de les mesures de caràcter urgent que s'adopten durant l'estat d'alarma per garantir el dret a l'habitatge a les persones i famílies que han vist reduït els seus ingressos com a conseqüència de la crisi econòmica i sanitària provocada per la COVID-19.

Pel que fa a les principals magnituds de les polítiques d'habitatge, el capítol presenta, en primer lloc, una sèrie de dades sobre el pressupost de la política d'habitatge a Catalunya. Destaca, en aquest sentit, la reducció dels recursos entre els anys 2008 i 2014 (i la lenta recuperació posterior) i el protagonisme que adquireixen les actuacions per mantenir i evitar la pèrdua de l'habitatge. Aquest apartat continua amb un breu repàs a les dades sobre el parc d'habitatges destinat a polítiques socials, el qual ha experimentat una evolució positiva sobretot a partir de la creació del Fons d'habitatge de lloguer social l'any 2015. Tal com es pot constatar en el capítol, el parc d'habitatges cedits que és administrat per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya es nodreix principalment de les unitats procedents de les entitats financeres mentre que el parc públic de la Generalitat ho fa amb l'exercici del dret de tanteig i retracte.

A continuació, es presenten les grans magnituds relatives a la promoció i accés a l'habitatge, als ajuts per mantenir i evitar la pèrdua de l'habitatge i al foment de la rehabilitació. S'hi afegeix, en l'annex de l'informe, una l'anàlisi del Document per a l'aprovació inicial, de març de 2019, del Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya (PTSHC). En relació amb el Programa de promoció i accés a l'habitatge, val a destacar l'augment de les actuacions i els recursos destinats a l'exercici del dret de tanteig i retracte, el qual permet compensar parcialment la pèrdua d'activitat que ha experimentat aquest tipus de programa, concretament en matèria d'habitatges amb protecció oficial. La reducció dels habitatges acabats amb protecció oficial ha comportat al mateix temps un canvi significatiu en el règim de protecció, de manera que l'any 2019 domina el lloguer amb opció de compra mentre l'any 2007 el règim majoritari era la compra. En acabar aquesta secció es presenta una estimació de la Generalitat que xifra el nombre d'habitatges protegits amb protecció vigent a 31 de desembre de 2019 en 128.444 (equivalents a 16,7 habitatges per 1.000 habitants i al 4% dels habitatges principals). Pel que fa als ajuts per mantenir i evitar la pèrdua de l'habitatge, la mesura més destacada d'aquest programa –i de la política d'habitatge en el seu conjunt– són els ajuts que es concedeixen per al pagament de l'habitatge i, dins d'aquests, els ajuts destinats al pagament del lloguer, els quals absorbeixen el 89,7% del pressupost per a ajuts al pagament de l'habitatge l'any 2019. El Programa de foment de la rehabilitació, finalment, té com a component principal les convocatòries anuals adreçades al parc privat, però tant aquestes com les que s'adrecen al parc públic de la Generalitat es troben a molta distància dels registres d'activitat i despesa del període 2007-2011.

## Experiències

En el capítol 7 ("Experiències"), es presenta una sèrie d'experiències per fer efectiu el dret a l'habitatge corresponents a diversos àmbits territorials (local, català, estatal, europeu i internacional). Les experiències s'agrupen en els àmbits següents: promoció i accés a l'habitatge; foment de la rehabilitació; ajuts a les llars per accedir, mantenir i evitar la pèrdua de l'habitatge; i regulació dels preus del lloguer privat. La finalitat d'aquesta relació d'eines i estratègies és que puguin servir de referència o inspiració a la política d'habitatge a Catalunya per tal de millorar la realitat del país en l'àmbit de l'accés i el manteniment de l'habitatge. En aquest sentit, s'han de tenir en compte algunes qüestions de cara a l'extrapolació al context català de les experiències que es presenten, com ara les diferències entre països pel que fa al model

de gestió de l'habitatge, al concepte d'habitatge social, a les dimensions dels parcs públics d'habitatge o a la despesa que es destina a polítiques d'habitatge.

Per la importància que té la regulació dels preus del lloguer privat en el debat públic en el moment d'elaboració de l'informe, el capítol dedica un espai específic a aquesta qüestió i a la diversitat de models que s'han posat en marxa a diferents parts del món. Així, s'explica amb detall en què consisteixen les regulacions de "primera generació", les regulacions de "segona generació" i les mesures que alguns autors i autores inclouen sota la categoria "tercera generació". L'apartat es fa ressò dels arguments a favor i en contra d'aquests models, presenta algunes experiències rellevants i, finalment, identifica un conjunt de mesures que no regulen directament les rendes del lloguer però que influeixen en la seva evolució.

### Aportacions

En el capítol 8 ("Aportacions") es presenten els principals resultats de les dotze compareixences organitzades pel CTEESC. Aquestes compareixences tenien com a objectiu complementar els coneixements adquirits a través de les fonts documentals mitjançant les aportacions d'un conjunt variat de persones expertes en matèria d'habitatge. Les compareixences s'han estructurat al voltant d'una sèrie d'*inputs* (des del dret a l'habitatge fins a la col·laboració publicoprivada i del Tercer Sector Social) que han servit per estimular la generació d'un material documental molt ric en idees i continguts. Les aportacions dels i les compareixents apareixen intercalades al llarg dels diferents capítols de l'informe en funció de la temàtica a què fan referència, llevat de les propostes que van formular per fer efectiu el dret a l'habitatge, les quals es presenten de forma separada al capítol 8. Les recomanacions s'ordenen en dos grans temes: en primer lloc, "política sobre el dret a l'habitatge" i, en segon lloc, "mesures i instruments per a una política d'habitatge".

En el primer cas, les recomanacions fan referència als aspectes generals de l'orientació que s'hauria de donar al sistema d'habitatge de Catalunya, fent-lo més sensible a les necessitats de les famílies i les persones. És en aquest sentit que es recomana reforçar la regulació del mercat a través de la intervenció dels poders públics; consensuar un pacte nacional per l'habitatge amb un horitzó de compromís i estabilitat; establir relacions de col·laboració i confiança entre els actors; i atendre les necessitats d'habitatge de manera transversal (en connexió amb altres àrees com la salut i el treball) i inclusiva (sense deixar de banda la població més vulnerable que no sempre ha accedit a determinades polítiques, com ara els habitatges amb protecció o els ajuts per al pagament del lloguer).

En el segon cas, les recomanacions fan referència a les mesures o els instruments que s'haurien d'impulsar per millorar l'accés i el manteniment de l'habitatge i, en definitiva, per fer efectiu el dret a l'habitatge a Catalunya. Aquestes propostes inclouen:

Fomentar la construcció d'habitatges en general i amb protecció en particular

Superar la visió local de la política d'habitatge i emmarcar-la en continus territorials més grans

Afavorir l'habitatge amb protecció i la diversitat dels barris a través de les reserves de sòl

Mobilitzar el parc d'habitatges buits i utilitzar el dret de tanteig i retracte per incrementar l'oferta pública d'habitatge

Incrementar els pressupostos públics, millorar les condicions d'accés al finançament i revisar la fiscalitat que penalitza els projectes d'habitatge amb finalitats socials i desincentiva l'activitat del sector

Diversificar el règim d'accés a l'habitatge a través de foment del lloguer i de figures innovadores com la cessió d'ús

Adoptar el model d'atenció "*Housing First*" com a fórmula d'accés a l'habitatge per a les persones sense llar

Atendre adequadament les situacions (de risc) d'exclusió residencial amb una combinació de recursos econòmics i acompanyament social

Vetllar perquè el parc d'habitatges compleixi amb les condicions d'habitabilitat i seguretat

Protegir les persones davant de situacions de pobresa energètica

Fomentar la rehabilitació com a instrument per incrementar el parc d'habitatges amb protecció i millorar la qualitat dels barris

Valorar la possibilitat de regular els preus del lloguer privat a través de sistemes de segona generació acotats en el temps i l'espai

## Consideracions i recomanacions

Finalment, en el capítol 9, el CTEESC elabora un conjunt de consideracions basades en l'informe i proposa al Govern una sèrie de recomanacions les quals es reproduïxen íntegrament a continuació.

### 1.1. EL DRET A L'HABITATGE

#### El dret a l'habitatge i el sistema econòmic

Al llarg de l'informe s'han posat de manifest les dificultats per fer efectiu el dret a l'habitatge a Catalunya. Aquesta realitat ha generat una preocupació àmpliament compartida que justifica la iniciativa del CTEESC per dur a terme un informe en aquest àmbit. Probablement, el repte polític més important és desenvolupar les capacitats necessàries per proporcionar habitatges més assequibles, és a dir, a un cost proporcional als ingressos de les llars, de manera que no les aboqui a situacions de risc d'exclusió residencial. Aquest repte és particularment rellevant en aquells llocs on el mercat de l'habitatge està més tensionat, fet que habitualment coincideix amb els pols d'atracció econòmica, demogràfica i laboral. El dret a l'habitatge no suposa només garantir un sostre a la població, sinó que remet directament al predicament de l'"habitatge digne", és a dir, "segur" i "adequat", segons la terminologia de la FEANTSA.

Alhora, el dret a l'habitatge no es pot desvincular d'un dret més ampli com el "dret a la ciutat" o, més holísticament, el "dret a habitar", entès com la interdependència d'un conjunt de drets que afecten tota la ciutadania (independentment del seu poder econòmic, gènere, edat, estat de salut, etc.) i que van més enllà de l'habitatge: el dret a la mobilitat, a gaudir d'equipaments i serveis, a disposar d'espai públic, a la seguretat i a l'accessibilitat (Parés, 2019). En definitiva, moltes veus consideren que l'habitatge s'hauria de tractar de la mateixa manera que l'educació o la sanitat, és a dir, com un dret bàsic i universal.

A l'informe també ha quedat palès que la possibilitat de garantir el dret efectiu a l'habitatge no només depèn de les "polítiques d'habitatge" en sentit estricte, sinó que està condicionada pels sistemes d'habitatge de cada país, pels models immobiliaris, per les polítiques de sòl, pel planejament urbanístic i, en darrera instància, per les tendències internacionals que estan transformant el rol de l'habitatge al món.

Tal com indiquen Madden i Marcuse (2018, p. 50-57), el procés a través del qual el sistema i la política d'habitatge es troben fortament condicionats pel sistema immobiliar s'explica per tres tendències generals interconnectades: en primer lloc, per la desregulació immobiliària; en segon lloc, per la financiarització de l'habitatge; i, en tercer lloc, per la globalització creixent del mercat de l'habitatge. Entre altres

conseqüències, aquestes tendències contribueixen a desvincular el preu de l'habitatge dels salaris del mercat de treball local (Madden i Marcuse, 2018, p.68 i 69).

En el cas espanyol, cal recordar que el model immobiliari es configura durant l'etapa del desenvolupisme franquista i que, en essència, va mantenir els seus elements més característics fins i tot després de la transició democràtica i de l'adhesió d'Espanya a la Unió Europea (Naredo 2010, Jiménez i Fernández, 2014, Rodríguez i Espinoza, 2017). D'aquest llegat, hi ha almenys dues característiques distintives del model immobiliari espanyol: "l'hegemonia d'una cultura propietarista en matèria d'habitatge, en què la propietat constitueix una prioritat de les polítiques públiques, i l'impuls del sector de la construcció com a palanca del creixement econòmic" (Rodríguez i Espinoza, 2017, p. 19).

### El dret a l'habitatge i el marc normatiu

Partint de la revisió de la normativa sobre el dret a l'habitatge del capítol 3 de l'informe, es pot afirmar que en l'àmbit internacional s'han assolit fites importants en la configuració de l'habitatge com a dret fonamental, però que a Catalunya i a l'Estat Espanyol encara resta molt de camí per reconèixer aquest dret de la mateixa manera.

La Constitució espanyola (CE) ha regulat el dret a l'habitatge com a principi rector de la política econòmica i social (article 47) i, per tant, només pot ser al·legat davant la jurisdicció ordinària d'acord amb les lleis que el desenvolupen. A Espanya no hi ha cap norma de rang estatal que configuri l'habitatge com un dret subjectiu. Perquè fos així, s'hauria de dur a terme una interpretació sistemàtica que vinculi el dret a l'habitatge amb altres drets fonamentals o bé una reforma de la CE que atribueixi a l'habitatge el caràcter de dret fonamental, tal com suggereixen alguns autors i autores.

De tota manera, l'article 47 CE sí que introdueix elements molt valuosos per a les polítiques públiques d'habitatge, atès que insta els poders públics a promoure les condicions necessàries i establir les normes corresponents per fer efectiu el dret a l'habitatge, regulant la utilització del sòl d'acord amb l'interès general per tal d'impedir les pràctiques especulatives.

L'article 137 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya dota al Govern de Catalunya de les competències exclusives en matèria d'habitatge, incloent en aquesta la promoció pública d'habitatges. En aquest context, cal subratllar la importància política que va tenir la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, la qual va tenir un caràcter innovador en reconèixer l'habitatge com un servei d'interès general. Aquesta llei només va establir obligacions de mitjans, no de resultats, la qual cosa impedeix demanar l'Administració pública perquè un jutge exigeixi el lliurament immediat d'un allotjament. No és irrellevant constatar que va néixer en un context històric advers (just abans de l'esclat de la crisi econòmica de 2008) que va impedir la seva implementació pràctica. A banda de no tenir desenvolupament reglamentari, la llei va ser desproveïda d'alguns dels seus aspectes més importants en successives modificacions legislatives, ja en plena crisi.

Les normatives que s'han aprovat a Catalunya amb posterioritat a la Llei 18/2007 han emfasitzat la necessitat de mesures per facilitar l'accés a l'habitatge. En aquest sentit, la darrera iniciativa ha estat el Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge. Aquest decret incorpora elements que poden incidir en una resposta millor a les dificultats per accedir a un habitatge i mantenir-lo. Té per objecte incrementar de manera efectiva l'oferta general d'habitatges a preus més assequibles i, en especial, d'habitatges amb protecció pública en règim de lloguer, així com facilitar-ne l'accés a la població sense recursos econòmics suficients. Cal tenir el compte que el TC, a la seva sentència 16/2021, ha declarat inconstitucionals els articles que tipifiquen com a supòsit d'incompliment de la funció social d'habitatge la seva desocupació permanent i estableixen mesures coactives per al seu compliment, així com els que fan extensiva l'obligació d'oferir habitatges de lloguer social en determinats supòsits. En canvi, però, el TC no ha suspès les mesures que fan menció a l'índex de

referència de preus de lloguer i constata que “no pot negar-se la possible influència d’aquests índexs com a “criteris orientadors que puguin contribuir a ordenar el mercat de l’habitatge””.<sup>1</sup>

El CTEESC reconeix el punt d’inflexió que representa el Decret llei 17/2019. Aquesta norma suposa un canvi de tendència i impulsa la funció social de l’habitatge, alhora que incorpora elements que permeten protegir millor als col·lectius més vulnerables. En concret, es poden destacar els següents:

Implica per als grans tenidors una obligació més gran de promoció d’habitatge social adreçat a persones en situació de vulnerabilitat social

Defineix legalment el concepte de gran tenidor

Incorpora l’obligatorietat de reflectir l’índex de referència dels preus del lloguer en la publicitat i els contractes que se signin

Facilita la creació de consorcis i oficines per a la gestió conjunta de funcions i serveis vinculats a l’habitatge

Disposa que els habitatges amb protecció oficial se subjectin a un preu de venda calculat de manera més objectiva

Augmenta el percentatge d’habitatge amb protecció i es reconsideren les qualificacions de sòl d’habitatge de protecció pública

Per últim, és pertinent esmentar que una part de la legislació autonòmica espanyola, com ara la llei basca d’habitatge de 2015 o la valenciana de funció social de l’habitatge de 2017, ha seguit el camí de reconèixer l’habitatge com un dret subjectiu, tot i que encara no existeixen dades sobre la seva aplicació pràctica.

**A partir d’aquestes consideracions, el CTEESC recomana:**

1. Avançar decididament envers el reconeixement de l’habitatge com a dret subjectiu.
2. Donar compliment, per part del Govern de l’Estat, al mandat que emana de l’article 47 CE, tot i les limitacions competencials que té sobre aquest tema. Concretament, el Govern de l’Estat hauria de jugar un paper més actiu en la promoció de les polítiques d’habitatge i en la lluita contra les pràctiques especulatives.
3. Fer un ús més intensiu de les competències del Govern de la Generalitat de Catalunya i, en aquest sentit, orientar el desplegament normatiu de manera que es faciliti l’accés a l’habitatge digne de manera efectiva.
4. Garantir dotacions pressupostàries estables, periòdiques i suficients per poder dur a terme les recomanacions anteriors.

---

<sup>1</sup> Vegeu Sentència 16/2021 de 28 de gener de 2021. Recurs d’inconstitucionalitat 2577-2020, interposat per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular del Congrés respecte dels Decrets lleis del Govern de la Generalitat de Catalunya 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l’accés a l’habitatge, i 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica l’anterior, i l’acord del Parlament de Catalunya de convalidació del Decret llei 1/2020. BOE núm. 46, de 23.02.2021.



## 1.2. LA SITUACIÓ DE L'HABITATGE A CATALUNYA

L'any 2018, a Catalunya hi ha 3.030.025 habitatges principals segons el Ministeri de Foment (el 77,2% del parc total). Malauradament, no es disposa de dades convincents sobre el nombre d'habitatges buits. En el cas de la ciutat de Barcelona, l'Observatori Metropolità de l'Habitatge (OH-B, 2018a) en va estimar 10.052 a partir del Cadastre del 2018 (l'1,3% del parc total), mentre que el Cens del 2011 donava una xifra de 88.259 (el 10,9% del parc total). Malgrat els set anys de lapse, aquesta divergència tan gran porta a plantejar-se la possibilitat d'una sobreestimació de la dimensió del parc d'habitatges buits de Catalunya segons el Cens de 2011: l'11,6% del parc total.

Per a l'any 2019, l'Idescat estima la població de Catalunya en 7.619.494 persones i el nombre de llars en 3.012.500, la qual cosa dona una grandària mitjana de la llar de 2,53 persones. Al llarg de les darreres dècades, aquesta grandària s'ha anat reduint. Tal com s'indicava en l'informe del CTEESC (2018) sobre *Polítiques de suport a les famílies*, s'ha incrementat la diversitat de les llars segons nucli i, per tant, de les estructures familiars. En el període 2007-2019 les tipologies de llars que han guanyat pes són les unipersonals (6,6 punts percentuals, amb una representació del 26,1%), les mares soles amb fills/es (1,1 p.p.) i els pares sols amb fills/es (1,0 p.p). Tot i això, el 58,3% de les llars són parelles amb o sense fills/es.

Segons l'Idescat, el nombre de llars projectades en l'escenari mitjà per l'any 2035 se situaria al voltant de 3.344.000, unes 20.000 llars anuals més a partir del 2020. En aquest escenari també s'observa la continuïtat en la reducció progressiva de la dimensió mitjana de la llar fins a les 2,3 persones. Aquestes projeccions contrasten amb l'activitat de la construcció residencial, la qual manté un ritme molt per sota del que hi havia durant la primera meitat dels anys 2000. Així, l'any 2019, el nombre d'habitatges iniciats (14.549) representa l'16,7% del 2006, mentre que el nombre d'habitatges acabats (8.831) representa l'11,4%, unes xifres molt allunyades de les necessitats apuntades anteriorment.

Al mateix temps, el nombre de llars que tenen el seu habitatge en propietat s'ha anat reduint al llarg dels últims anys. Així, s'ha passat del 79,1% de l'any 2001 al 68,6% del 2019, més de 10 p.p de diferència. Paral·lelament, l'habitatge de lloguer ha crescut des del 16,6% de l'any 2001 fins al 26,7% del 2019. Amb aquestes xifres, l'any 2019 Catalunya ocupa una posició intermèdia en el context de la UE pel que fa al pes del règim de lloguer.

En el cas de la ciutat de Barcelona, l'OH-B (2018a) estima que el 68,9% dels habitatges de lloguer són propietat de persones físiques i comunitats de béns, mentre que les persones jurídiques en són propietàries del 24,3%. Les administracions públiques i les entitats sense ànim de lucre només en són propietàries del 5,2 i l'1,1%, respectivament. Les institucions religioses posseeixen el 0,5% dels habitatges de lloguer de la ciutat (OH-B, 2018a). Aquesta distribució de la propietat de l'habitatge de lloguer a Barcelona es pot interpretar com un reflex de la posició baixa que ocupa el "lloguer social"<sup>2</sup> a Catalunya dins del context de la UE.

Cal tenir present que les dades relatives a la transformació de l'estructura i la dimensió de les llars, la previsió de noves llars projectades en l'escenari mitjà i a la tendència vers l'increment de la demanda d'habitatge de lloguer proporcionen una informació molt valuosa sobre les necessitats que el sistema i la política d'habitatge haurien de satisfer a mitjà termini.

D'altra banda, pel que fa a les transaccions, el mercat de l'habitatge lliure nou ha superat els preus que tenia a l'inici de la crisi mentre que el mercat de compra de l'habitatge lliure usat no ho ha fet. Entre els anys 2014 i 2020, i en coincidència amb l'inici de la recuperació econòmica, els preus de compra de l'habitatge total han pujat el 28,9% al conjunt de Catalunya. Ara bé, el mercat és divers i no es produeix la mateixa tendència a tot el territori. A l'Àmbit metropolità de Barcelona, la taxa de creixement s'ha situat

<sup>2</sup> En les fonts d'informació a escala europea, l'"habitatge social" és una categoria que fa referència a l'habitatge de lloguer a preus més assequibles, incloent l'habitatge de lloguer amb finalitats socials.

molt per sobre de la mitjana (38,7%), mentre que a Terres de l'Ebre i a l'Alt Pirineu i Aran els preus han augmentat l'1,3% i el 6,1% respectivament.

Les dificultats per accedir a un habitatge de propietat explica, en part, el creixement del nombre de contractes de lloguer. L'any 2020, el volum de nous contractes de lloguer ha multiplicat per 1,7 el volum que hi havia el 2008. Enmig d'aquest context, el lloguer mitjà contractat es posiciona lleugerament per sobre del que hi havia al començament de la crisi. Ara bé, aquesta dada no amaga que en el període 2014-2020 el creixement hagi estat el 36,1% en el conjunt de Catalunya. Tal com succeeix en les compravendes d'habitatge, aquests increments han estat desiguals en el territori i novament l'Àmbit metropolità de Barcelona és on més han pujat els preus dels nous contractes de lloguer, concretament el 39,6%, si bé el creixement respecte del 2008 ha estat del 12,7%. El Penedès també ha tingut un creixement dels preus del lloguer 2014-2020 superior a la mitjana (36,8%) amb un increment 2008-2020 del 5,0%

Entre els factors explicatius de les tendències alcistes, hi figura la disminució de la promoció d'habitatges amb protecció. En aquest sentit, el nombre d'habitatge acabats amb protecció oficial s'ha reduït dels 5.896 que es van qualificar de mitjana en el període 2007-2011 fins als 945 de l'any 2019. L'informe també s'ha fet ressò de l'efecte de les economies de plataforma en els mercats de l'habitatge. Segons García, Jofre, Martínez *et al.* (2019), l'activitat d'Airbnb entre els anys 2012 i 2016 ha fet augmentar el lloguer contractat l'1,9% en els barris de Barcelona que analitzen en el seu estudi, alhora que ha fet créixer els preus de les compravendes d'habitatges lliures usats el 5,3%. Aquestes taxes són més elevades en els barris més turístics de la ciutat, de manera que assoleixen el 7% en el cas del lloguer contractat (una desena part del creixement total) i el 19% en el de les compravendes (dues terceres parts del creixement total). Segons els autors i autora, l'increment dels preus s'explica principalment per la reducció del nombre d'habitatges amb finalitat residencial que provoca la presència i activitat d'Airbnb a la ciutat.

Així mateix, la situació econòmica global, en un context de tipus d'interès baixos, fa que la inversió immobiliària sigui una opció comparativament rendible. Això ha provocat una entrada molt important de capital inversor que ha propiciat la compra i venda d'immobles per part de nous actors els quals, en alguns casos, han dut a terme estratègies especulatives.

Finalment, cal posar de manifest que les fonts estadístiques disponibles en relació amb la monitorització de preus de l'habitatge són diverses: si bé en el cas dels preus del lloguer, l'Institut Català del Sòl (IN-CASÒL) publica dades fiables, en el cas del preu de venda hi ha una multiplicitat de fonts (INE, Col·legi de Notaris, Registradors de la Propietat, Ministeri, etc.) no sempre coincidents en les seves aportacions, la qual cosa dificulta el seguiment de l'evolució dels preus, així com el disseny acurat de les polítiques d'habitatge.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

5. Adaptar les polítiques d'habitatge als canvis demogràfics que han transformat la composició de les llars catalanes, entre les quals hi ha moltes llars unipersonals (sovint de persones grans) o amb diversos nuclis familiars (famílies diferents que viuen al mateix habitatge).
6. Establir, per part del Govern de la Generalitat, un conjunt d'indicadors estadístics que permeti copsar amb rigor l'evolució dels preus de l'habitatge i faciliti el disseny acurat de les polítiques públiques.
7. Prendre les mesures necessàries dins de l'àmbit competencial corresponent per limitar les pràctiques especulatives a l'entorn de l'habitatge. En concret, es recomana eliminar els incentius fiscals que afavoreixin l'especulació i, contràriament, millorar el règim fiscal de l'activitat que fomenta la funció social de l'habitatge.
8. Incrementar i professionalitzar el parc d'habitatges de lloguer.

## Les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo

En aquest context, el paper de les polítiques públiques és imprescindible per esmorteir les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo. En l'informe s'han recollit alguns dels factors que expliquen les causes d'aquestes dificultats. El factor essencial és la diferència creixent entre el preu de l'habitatge i la renda familiar disponible que té lloc a partir de l'any 2014. Això fa que moltes famílies hagin de destinar un percentatge molt elevat dels seus ingressos al pagament de les despeses d'habitatge. De fet, en el període 2015-2020, els anys de sou necessaris per comprar un habitatge han augmentat de 6,9 a 8,5 al conjunt de Catalunya i de 9,3 a 12,1 a la ciutat de Barcelona. En la mateixa línia, la quota hipotecària per a la compra d'un habitatge sobre el sou passa del 30,1% al 34,5% al conjunt de Catalunya, mentre que a la ciutat de Barcelona la xifra s'eleva des del 36,3% al 40,2%.

Com posa de manifest l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona (O-HB), l'any 2018, una llar amb uns ingressos equivalents a 2,5 Salaris Mínims Interprofessionals (SMI) (uns 2.146€ nets al mes) només podia accedir a un habitatge en propietat de segona mà, destinant menys del 30% del seu salari, a 12 de 33 municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (de tres no n'hi ha dades), i només a 1 dels 10 districtes de la ciutat de Barcelona, sempre que disposés d'uns estalvis de 83.603€, l'equivalent a 3,2 anys d'ingressos (O-HB, 2018). Amb els mateixos ingressos anteriors i destinant menys del 30% al pagament de l'habitatge, només podria accedir a un habitatge de lloguer a 5 dels 36 municipis metropolitans i a cap districte de Barcelona.

Un altre indicador descriptiu de les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo és el de la taxa de sobrecàrrega de les despeses de l'habitatge. Aquesta taxa mesura el percentatge de població que viu en llars que han de destinar més del 40% dels seus ingressos al pagament de les despeses de l'habitatge, incloent els subministraments associats. A Catalunya, l'any 2016, la taxa global de sobrecàrrega (independentment del règim de tinença) era de l'11,1%, idèntica a la de la UE-28. La taxa de sobrecàrrega de les despeses de l'habitatge en propietat era del 3,6%, en comparació amb el 5,6% (propietats totalment pagades) i el 4,2% (propietats amb pagaments ajornats) a la UE-28 l'any 2018. Quant a l'habitatge de lloguer a preus de mercat, la taxa de sobrecàrrega era de 37,7%, 9,7 p.p. per sobre de la xifra a la UE-28. La inseguretat residencial més elevada es concentra en el lloguer i, per tant, afecta més els col·lectius que en fan més ús, com ara les persones joves i les més vulnerables des del punt de vista econòmic. La inseguretat residencial es considera una situació d'exclusió residencial que pot afectar altres dimensions de la vida com la salut, les relacions socials o la planificació vital (Módenes, 2019).

La manca d'una oferta suficient d'habitatges amb protecció, a preus més assequibles i/o amb finalitats socials fa que no hi hagi un contrapès real dels preus de mercat. Com es comentarà més endavant, l'evolució dels preus de l'habitatge és una tendència difícilment reversible a mitjà termini si es té en compte la despesa comparativament baixa que representen les polítiques d'habitatge a Catalunya i l'Estat Espanyol.

La manca d'habitatges per sota del preu de mercat s'ha agreujat com a conseqüència del que Bermúdez, Díaz, Feu *et al.* (2018) anomenen –citant a Sisternas (2018)– la “privatització silenciosa” dels habitatges amb protecció mitjançant la seva desqualificació i introducció en el mercat lliure. Un exemple remarcable és el que va proporcionar Carme Trilla durant la seva compareixença en el Grup de Treball del CTESC: dels 750.000 habitatges que s'han construït a la ciutat de Barcelona des de la segona meitat del segle XX, aproximadament el 50% s'ha fet sota alguna modalitat de protecció. L'any 2018, però, només 17.000 d'aquests habitatges (a l'entorn del 2,3%) conservaven la protecció original.

Altres factors explicatius de l'escassetat de l'oferta d'habitatges amb algun tipus de protecció i, més concretament, del lloguer més assequible i/o amb finalitats socials són les dificultats de finançament de les promocions, la fiscalitat no estimuladora d'aquest tipus d'oferta i les dificultats per gestionar el parc públic d'habitatges. A tot això, cal afegir un dèficit que no contribueix a atenuar el risc d'exclusió residencial: la manca de coordinació entre les polítiques d'habitatge, socials i sanitàries i el conseqüent impacte negatiu en la capacitat que tenen les persones i les famílies més vulnerables per exercir els seus drets.

A més, les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo no es poden desvincular dels problemes econòmics, socials i laborals que afecten moltes persones i famílies, entre els quals cal destacar un poder adquisitiu baix (propiciat en bona mesura per les polítiques de devaluació salarial practicades al nostre país com a estratègia competitiva per sortir de la crisi), la manca d'una xarxa social sòlida, unes condicions laborals precàries o la pèrdua del lloc de treball, entre d'altres.

Segons les dades de l'Enquesta de Població Activa (EPA), l'any 2019 hi havia a Catalunya 90.440 llars en les quals cap persona no percebia ingressos de caràcter laboral (ni ingressos laborals ni prestacions de caràcter contributiu). L'augment d'aquestes llars en comparació amb l'any 2008 ha estat del 53%, una diferència que evidencia l'empobriment progressiu que han experimentat moltes llars catalanes durant el període que va des de l'inici de la darrera crisi econòmica fins el moment d'elaboració d'aquest informe. En el mateix sentit, la taxa AROPE (que mesura el risc de pobresa i exclusió social) és del 24,4% en el cas de les persones de 16 a 64 anys que viuen a Catalunya. Aquestes dades conviden a pensar que una part important de la població catalana té dificultats serioses per fer front a les despeses relacionades amb l'accés i el manteniment de l'habitatge.

Finalment, algunes veus també relacionen els problemes actuals en matèria d'habitatge amb les característiques del sistema i les polítiques d'habitatge. Entre aquestes es poden mencionar l'orientació d'alguns instruments cap a la satisfacció de les necessitats de les rendes mitjanes alhora que es desatenen algunes de les necessitats de les rendes més baixes; la internacionalització recent del mercat de l'habitatge i l'emergència de nous operadors; i la pèrdua d'oportunitats que ha representat el fet de no haver posat en mans de les administracions i el Tercer Sector Social un volum més gran d'habitatges procedents de les entitats financeres rescatades amb fons públics.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

9. Incrementar efectivament la protecció de les famílies per prevenir situacions de risc d'exclusió residencial derivades de la inseguretat que pot suposar haver de fer front a la sobrecàrrega de les despeses d'habitatge. S'haurien de protegir especialment les persones i famílies vulnerables que han de destinar més d'un percentatge determinat dels seus ingressos al pagament d'aquestes despeses. El percentatge màxim d'esforç relatiu que es consideri segur hauria de variar en funció dels ingressos, de manera que seria més baix a mesura que es redueix la renda disponible de les llars. Com a referent mitjà, cal tenir present que es considera insegura la situació en què una llar ha de destinar més del 30% dels seus ingressos al pagament de les despeses d'habitatge, incloent els subministraments associats.
10. Implantar una línia pressupostària que permeti a les persones propietàries amb dificultats econòmiques per poder pagar la hipoteca, sota determinades circumstàncies, vendre el seu habitatge a l'Administració pública per convertir-se en arrendatàries d'habitatges amb protecció, evitant així l'execució de la hipoteca i el consegüent desnonament.

## **Habitatge, exclusió i salut**

Com bé s'indica a Agulles (2019, p. 271), cal comprendre l'exclusió residencial com "un procés actiu que enfonsa les seves arrels en l'accés desigual al mercat de l'habitatge, i que entronca així amb els processos de fragmentació social i desposseïció de llarg abast". En la mateixa línia, Amore (2013, p. 232) subratlla que l'exclusió residencial o "privació severa d'habitatge" és resultat de "la falta d'accés a un habitatge mínimament adequat".

Per la seva banda, l'informe de la Fundació FOESSA (2019a) conclou que l'any 2018 el 27,9% de la població catalana es troba en alguna de les vuit situacions d'"exclusió de l'habitatge" previstes en el seu

sistema d'indicadors, el qual s'inspira en la Tipologia ETHOS de la FEANTSA. Més concretament, es calcula que el 4% de la població catalana viu en un "habitatge insegur" i que el 15,9% ho fa en un "habitatge inadequat". Els dos problemes d'exclusió més freqüents són l'amuntegament greu i les despeses excessives en habitatge, i tots dos han crescut entre els anys 2013 i 2018 fins al punt d'afectar el 12,6 i el 12,4% de la població, respectivament.

Partint d'aquestes dades, no és sorprenent constatar que el 25,4% de la població catalana s'hagi vist obligada a reduir les despeses fixes de la llar durant els dotze mesos anteriors a la realització de l'enquesta de la Fundació FOESSA i que l'11,4% hagi rebut avisos de talls de llum, aigua o telèfon. Cal tenir present que, a diferència de la Tipologia ETHOS, el sistema d'indicadors de la Fundació FOESSA no captura les situacions més extremes d'exclusió residencial, com ara el sensellarisme.

L'exclusió residencial no es reparteix de manera equitativa sinó que varia en funció dels ingressos, l'edat, el gènere o la salut de les persones, entre d'altres variables. Pel que fa a les persones amb discapacitat, un estudi de l'Escola Superior de Comerç Internacional de la Universitat Pompeu Fabra (IMPD, 2019) ha calculat que el sobrecost econòmic mitjà de les persones amb discapacitat i les seves famílies se situaria entre 17.700 i 41.200 euros anuals, incloent les despeses d'adaptació dels habitatges. També és significatiu l'elevat risc d'exclusió residencial que experimenta una part important de les persones grans. D'acord amb les dades disponibles pel conjunt de l'Estat, l'any 2018 el 20,1% de les persones de 65 anys i més viuen en situació de vulnerabilitat residencial extrema, especialment les de 75 anys i més (Lebrusán, 2019). En la mateixa línia, la Fundació FOESSA (2019b) constata l'existència d'una correlació elevada entre la insalubritat de l'habitatge, la tinença en precari i l'entorn degradat, d'una banda, i l'edat de les persones, de l'altra.

En el capítol 5 de l'informe s'inclou una aproximació qualitativa a l'experiència de l'exclusió residencial basada en el treball de Bermúdez, Díaz, Feu *et al.* (2018, p. 5). La situació de les persones sense sostre o amb sostre però sense llar és especialment colpidora és. Tal com afirmen els autors i autores, es tracta de les persones que no tenen una llar i que "transiten entre viure al carrer, en albergs i en pisos de relloguer, [de] famílies que s'amunteguen en una habitació, que no saben quan hauran d'agafar les seves pertinences i buscar un altre lloc, un altre barri, una altra escola per als fills [i, en definitiva,] desarrelar-se...".

Paral·lelament, la Fondation Abbé Pierre i FEANTSA (2019) critiquen les mancances dels allotjaments d'emergència a Europa i interpreten la seva existència com una manifestació de la incapacitat de les polítiques públiques per prevenir la pèrdua de l'habitatge i com un causant més de la cronificació del sensellarisme. Davant del creixement d'aquest fenomen en el conjunt d'Europa, l'informe remet a l'exemple de Finlàndia com a únic país on la tendència s'ha revertit gràcies al desplegament del model del *Housing First*.

Finalment, cal afegir que cada vegada es genera més coneixement sobre els efectes negatius que té l'exclusió residencial i, més concretament, l'habitatge inadequat en la salut de les persones. També ha estat demostrada la relació que hi ha entre pobresa, habitatge inadequat i malalties cròniques (Bonney, 2007 i Braubach, Jacobs i Omandy, 2011). De la mateixa manera, més recentment s'ha investigat la influència positiva que exerceix la millora de l'entorn (inversió urbana) i, sobretot, dels habitatges (rehabilitació) en la salut de les persones (Thomson, 2011).

A Catalunya, Novoa, Ward, Malmusi *et al.* (2013) constataren que, en el seu conjunt, les famílies ateses per Càritas Diocesana de Barcelona vivien en condicions molt precàries i presentaven un estat de salut molt pitjor que la població del conjunt de la ciutat. Al mateix temps, la població adulta i menor atesa per aquesta institució feia un ús més gran dels serveis d'urgències que la població general de referència i els infants utilitzaven menys els serveis d'atenció primària. Els factors explicatius d'aquests fets es relacionen amb les condicions de precarietat econòmica i residencial, la inestabilitat de l'habitatge i/o els problemes de documentació.

Aquestes dades i les que aporten altres organitzacions com l'associació caritativa Shelter a Anglaterra són rellevants perquè posen de relleu que l'exclusió residencial perjudica la salut física i mental de les persones i els infants, així com la igualtat d'oportunitats davant l'escola, el treball i el desenvolupament personal.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

11. Fomentar la coordinació entre les polítiques d'habitatge, socials, laborals, educatives i sanitàries a l'hora d'atendre les persones en situació d'exclusió residencial.
12. Combatre la precarietat laboral, atès que ha de formar part important de les propostes per defensar el dret a l'habitatge. Les condicions de precarietat laboral (flexibilitat, temporalitat, etc.) són incompatibles amb les exigències que imposa el mercat privat per accedir a un habitatge. Cal assegurar condicions dignes de treball per tal que els treballadors i treballadores siguin capaços de donar cobertura a les seves necessitats bàsiques i a les de la seva família, promovent la seva autonomia i dignitat humana.
13. Incrementar el nombre d'habitatges específics per a persones sense llar per poder prioritzar el model *Housing First* a través de la col·laboració entre l'Administració pública i les entitats socials.
14. Ampliar la Xarxa d'Habitatges d'Inclusió i l'adjudicació d'habitatges amb protecció per a contingents especials, amb l'objectiu d'atenuar les situacions d'exclusió residencial més extremes com el sensellarisme, així com les situacions creixents d'inseguretat i inadequació residencial que afecten més intensament el benestar de les persones.
15. Adaptar les actuacions en matèria d'exclusió residencial per atendre la diversitat de necessitats relacionades amb el nivell d'ingressos, la composició familiar, l'edat, el gènere, la salut i la discapacitat de les persones i altres formes de discriminació. Cal incloure aquesta diversitat en el disseny de les polítiques d'habitatge. De la mateixa manera, s'han d'implementar mesures orientades a fer efectiu el dret a l'habitatge i, per extensió, el dret a habitar, independentment de les característiques de les persones i les unitats de convivència, en pro de la mixtura i la cohesió social.
16. Fomentar les inspeccions tècniques i la rehabilitació d'habitatges per assegurar que les persones vulnerables i amb pocs recursos visquin en bones condicions d'accessibilitat i habitabilitat
17. Impulsar mesures d'acció positiva en l'accés a l'habitatge públic, garantint un percentatge de pisos accessibles. Alhora, les persones amb discapacitat s'han d'incloure en les polítiques i ajuts municipals per al pagament del lloguer en tant que grup social vulnerable.
18. Disposar d'un informe periòdic sobre les polítiques d'habitatge que tenen impacte en el col·lectiu de persones amb discapacitat física. Aquest informe hauria d'incloure: pressupost i obligacions reconegudes; nombre de sol·licituds, tant aprovades com denegades; ajuts a la rehabilitació; parc d'habitatges; i dades socioeconòmiques sobre les unitats de convivència amb persones amb discapacitat adjudicatàries.
19. Incorporar a la Cartera de serveis socials, en la modalitat de suport a la Vida Independent per a persones amb discapacitat física i intel·lectual, la promoció per accedir

a habitatges amb protecció i a les subvencions vinculades. En aquest sentit, cal potenciar també la creació d'habitatge protegit amb suport a la Vida Independent, amb l'objectiu de promoure la desinstitucionalització de les persones amb discapacitat que ho desitgin.

20. Posar en marxa mesures de sensibilització, visibilització i formació adreçades a tots els agents que intervenen en el procés d'ampliació del parc d'habitatges accessibles en relació amb les necessitats d'habitatge de les persones amb discapacitat, i a la importància de complir amb la normativa associada als habitatges accessibles.
21. Oferir a les entitats que treballen en el suport a persones amb diferents discapacitats la possibilitat d'optar a promocions que tinguin en compte les necessitats constructives i funcionals dels col·lectius a què donen suport, potenciant en tot moment l'accessibilitat universal (física, sensorial i cognitiva).

### 1.3. LES POLÍTIQUES D'HABITATGE A CATALUNYA

#### Els antecedents històrics

A l'informe s'ha fet un repàs dels principals antecedents de les polítiques d'habitatge a Catalunya, els quals expliquen en gran mesura la situació actual en l'àmbit del dret efectiu a l'habitatge. A grans trets, fora de comptades excepcions ocorregudes especialment durant els darrers anys, la política d'habitatge practicada a l'Estat Espanyol no ha estat una política social sinó més aviat una política fiscal i de foment econòmic. Com afirmen Trilla i Bosch (2018, p. 21), la conjunció de marc legislatiu, finançament i polítiques públiques ha potenciat un sistema d'habitatge “en què el mercat lliure té una posició predominant i el sector públic desenvolupa un rol marginal centrat gairebé exclusivament en facilitar l'accés a la propietat”.

Es poden identificar diverses fases en el desenvolupament de les polítiques d'habitatge a Espanya. En primer lloc, una fase predemocràtica caracteritzada per un gran creixement de la població i una elevada mobilitat interna arreu del país que obté com a resposta una aposta decidida per la promoció pública i privada d'habitatges amb protecció i per la tinença en propietat. Així, fins el 1970, més del 60% dels habitatges van ser promoguts sota alguna forma de protecció pública. El gran gruix d'allò que podria haver esdevingut un parc públic d'habitatges es va anar privatitzant, entre d'altres mecanismes, a través de la possibilitat de desqualificació dels habitatges amb protecció i la seva incorporació al mercat.

Més endavant, en l'etapa de transició democràtica es va produir una reducció de la dimensió mitjana de la llar, la qual cosa va mantenir la necessitat de nous habitatges. Paral·lelament, durant aquesta etapa es va debilitar la via del finançament per a la construcció d'habitatges amb protecció, a causa sobretot de la desaparició dels coeficients obligatoris de les caixes d'estalvis per finançar la promoció o adquisició dels habitatges i de la privatització del Banc Hipotecari d'Espanya.

Amb l'inici de la democràcia, s'inicia el procés de descentralització de les competències de l'Estat cap a les comunitats autònomes, perd pes la promoció pública i es produeix un enfortiment de les regulacions sobre la fiscalitat i el finançament. Pel que fa a la fiscalitat, es van introduir beneficis fiscals per afavorir la propietat en detriment del lloguer, tot i que, més endavant (a l'any 1991), s'aprova una nova deducció fiscal per a les persones que vivien en règim de lloguer sota determinades condicions. Quant al finançament, es va materialitzar en forma de préstecs qualificats, subsidiació dels tipus d'interès i subvencions personals per facilitar l'accés a l'habitatge enmig d'un context caracteritzat per forts increments dels preus i els tipus d'interès hipotecari.

A més, en aquest escenari es va crear el règim especial de protecció oficial i es va posar en marxa un sistema de finançament qualificat per a l'adquisició d'habitatges adreçat específicament a famílies amb

ingressos comparativament baixos. Aquesta etapa finalitza amb una bombolla immobiliària de preus (no pas d'unitats noves) que acaba derivant en la crisi econòmica dels anys 1992-1997.

El període 1997-2007 s'emmarca en l'escenari d'acompliment dels compromisos del Tractat de Maastrich, la gran davallada dels tipus d'interès aplicada per la UE i la gran oferta de crèdit per part de les entitats financeres, la qual cosa va conduir a una gran bombolla immobiliària, tan de preus com d'unitats noves. Addicionalment, durant aquests anys va tenir lloc l'arribada de població immigrada atreta pel creixement econòmic i l'activitat en el sector de la construcció, la qual cosa va contribuir a sostenir la necessitat d'habitatge.

Tot i la gran producció d'habitatges nous i les condicions favorables per accedir al crèdit, l'increment constant dels preus de l'habitatge (tant nou com usat, de propietat i de lloguer) va fer que una part de la població tingués dificultats o no pogués accedir a l'habitatge, sobretot en el cas de les persones joves, grans, d'origen immigratori i en risc d'exclusió social. La llei catalana 18/2007 va voler fer front a aquesta situació introduint, entre d'altres coses, l'objectiu d'aconseguir un parc del 15% d'habitatges destinats a "polítiques socials" (és a dir, amb algun tipus de protecció i preus més assequibles) en un termini de 20 anys.

Malauradament, les possibilitats d'implementar aquesta llei es van veure frustrades davant del canvi sobtat d'escenari: la crisi financera iniciada l'any 2008 es va traduir, entre d'altres coses, en una aturada en sec del crèdit a l'habitatge i en el consegüent daltabaix del sector de la construcció, incloent els habitatges amb protecció. La llei del dret a l'habitatge no es va desenvolupar reglamentàriament –fet que ha dificultat la seva aplicació efectiva–, alhora que va ser modificada per la llei 9/2011, de 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica, a través de la qual es deroga o canvia en un sentit restrictiu més del 20% del seu contingut.

Enmig d'aquest context, el Pla estatal d'habitatge 2013-2016 es va centrar en els ajuts al lloguer i la rehabilitació i va deixar de fomentar amb ajuts públics l'adquisició d'habitatges i la construcció de nous, llevat de quan es tractés d'habitatges públics en règim de lloguer. En el Pla estatal 2018-2021 s'incideix en els mateixos objectius i es posa una atenció especial en les persones en situació de desnonament o llançament del seu habitatge, així com en les persones joves, grans i amb discapacitat.

A banda d'aquest pla convé destacar el Reial decret llei 7/2019, d'1 de març, de mesures urgents en matèria d'habitatge i lloguer, el qual estén els terminis de la pròrroga obligatòria i la tàcita dels contractes d'arrendament i es recuperen aquells establerts amb anterioritat a la reforma liberalitzadora de 2013, o sigui 5 anys per a les persones físiques i 7 per a les jurídiques. Pel que fa a la pròrroga tàcita, s'estableix que el contracte es renovarà anualment durant 3 anys més.

## La situació actual

En el moment d'elaboració de l'informe, a Catalunya està vigent el Pla per al dret a l'habitatge 2014-2018, el qual posa l'accent en l'emergència habitacional i els programes socials. El pla es compon de tres programes (el Programa social, el Programa de foment de la rehabilitació i el Programa d'habitatges amb protecció oficial) i d'un conjunt addicional de mesures com el suport a les oficines locals d'habitatge i borses de mediació per al lloguer social, l'Avalloguer, l'Ofideute i les Meses de valoració de les situacions d'emergències econòmiques i socials. Cal dir que els anys 2018 i 2019 han destacat per una inusitada activitat normativa relacionada amb l'accés a l'habitatge. Després de dos intents de decrets-lllei avortats al Parlament, amb la consegüent inseguretats jurídica, el Decret llei 17/2019 aconsegueix la convalidació del Parlament. En les properes pàgines es destacaran les seves aportacions principals.

De tota manera, tal com queda reflectit en l'informe, un element fonamental per dur a terme qualsevol política pública és el pressupost disponible. La crisi ha tingut un efecte devastador en la despesa de la política d'habitatge. En el cas de l'Estat, el pressupost va patir el daltabaix que representa passar dels 1.606 milions de l'any 2009 als 679 milions del 2019.



A Catalunya, la situació no ha estat pas diferent: la crisi va significar una reducció molt important dels recursos entre els anys 2008 i 2012, els quals s'han anat recuperat lentament a partir del 2014. El pressupost consolidat de la Generalitat l'any 2017 va ser de 357,6 milions d'euros, menys de la meitat dels 813,3 milions de l'any 2008, just abans de l'esclat de la crisi. Tanmateix, el pressupost per al 2020 preveu un increment del 14,1% en els fons públics destinats a polítiques d'habitatge fins arribar als 408,1 milions d'euros. A banda d'això, cal considerar els beneficis fiscals a l'habitatge, que l'any 2020 sumen un total de 1.157,3 milions d'euros en comparació amb els 1.357,9 del 2008 (una reducció en qualsevol cas menor que la que ha patit el pressupost consolidat de despeses durant tots aquests anys).

Des del punt de vista de la comparació internacional, la despesa de protecció social en matèria d'habitatge en percentatge del PIB situa Catalunya en una posició intermèdia baixa. Les dades més recents són de 2014 i mostren un nivell de despesa corresponent al 0,1% a Catalunya mentre que a la UE-28 és del 0,6% i en els països capdavanters com el Regne Unit, França o Dinamarca és de l'1,4%, el 0,8% i el 0,7%, respectivament.

Donades aquestes circumstàncies, la col·laboració publicoprivada pot ser clau de cara a superar les limitacions pressupostàries del sector públic i les greus mancances d'habitatge més assequible i d'habitatges amb finalitats socials que té Catalunya. D'una banda, l'Administració pública pot col·laborar a través del planejament urbanístic, actuant sobre la disponibilitat i el preu de sòl i, de l'altra, el sector privat pot aportar la inversió necessària. Cal dir, però, que la participació més forta de la inversió privada –en consonància amb l'objectiu de retorn de la inversió– és en l'àmbit de l'habitatge més assequible, més que no pas en l'habitatge social per a la població amb rendes molt baixes.

A la UE es troben diversos exemples de suport del sector públic a aquest tipus d'iniciatives, entre els quals es pot mencionar l'existència de mecanismes financers i fiscals relacionats amb la reducció de riscos, les garanties, els subsidis a la promoció i les facilitats per accedir al sòl edificable. A més, s'han creat agregadors i intermediaris financers amb l'objectiu d'aconseguir l'escala necessària per atraure inversió. A Suècia, per exemple, s'ofereixen subsidis als projectes de construcció d'habitatges que garanteixen un sostre en el preu de lloguer.

Una experiència local amb potencial per al desenvolupament d'habitatge més assequible és l'operador metropolità de Barcelona (Habitatge Metròpolis Barcelona), una societat d'economia mixta amb participació equitativa de capital públic i privat. Tot i així, la darrera licitació es va declarar deserta a l'espera de reformular alguna de les condicions de l'operador. A la ciutat de Barcelona, s'ha adjudicat per primera vegada un projecte sota el paraigües del nou model de promoció delegada, a través del qual s'adjudica a tercers la promoció de projectes d'habitatge de lloguer més assequible sense perdre la propietat pública del sòl.

Aquesta col·laboració publicoprivada també es pot articular amb la participació d'entitats sense ànim de lucre o de lucre limitat. Tal com s'ha recollit a l'informe, aquest model es pot articular a través de diverses fórmules, com la que representen les associacions d'habitatge. Així mateix, les fórmules de coproducció comunitària a través de cooperatives o *Community Land Trust* permeten proveir habitatge més assequible. Mitjançant el model cooperatiu, s'ha desenvolupat la cessió d'ús com a fórmula d'accés a l'habitatge alternativa a la propietat i el lloguer. Altres fórmules alternatives comentades a l'informe que faciliten l'accés a l'habitatge són la propietat compartida, la propietat en arrendament o la tinença totalment flexible.

De tota manera, tal com s'indica a *Housing Europe (2019)*, la principal lliçó apresada durant els darrers anys és que la solució al problema de l'habitatge no només depèn dels instruments de política d'habitatge en un sentit estRICTE, sinó que cal desenvolupar paral·lelament altres polítiques complementàries relacionades, per exemple, amb la mobilitat en un context d'integració metropolitana.

En resum, les polítiques d'habitatge a Catalunya han estat orientades gairebé en exclusiva cap al règim de propietat, bé a través del mercat lliure bé a través de models d'habitatge amb protecció susceptibles

de ser desqualificats. Certament, en els darrers anys, amb pressupostos molt limitats, les polítiques d'habitatge s'han reorientat per atendre bàsicament l'emergència habitacional i han fet un ús molt residual d'altres instruments, com es veurà en els apartats següents.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTEESC recomana:**

22. Establir un nou pacte nacional per a l'habitatge que prevegi polítiques, mecanismes i instruments nous que permetin garantir l'accés i el manteniment de l'habitatge, així com la disminució de la desigualtat i l'exclusió residencial, sobre la premissa que l'habitatge és una necessitat bàsica de l'ésser humà i que, com a tal, s'ha de considerar un pilar fonamental de l'estat de benestar social. Aquest nou pacte, a més de proporcionar seguretat jurídica, haurà d'estar format pels principals actors socioeconòmics del país i haurà d'establir el seu contingut per consens, amb l'objectiu de dotar les polítiques d'habitatge d'estabilitat i recorregut a llarg termini, més enllà de les conjuntures polítiques de cada moment.
23. Fomentar la implicació de tots els nivells administratius (Estat, Generalitat, Àrea Metropolitana de Barcelona i ajuntaments) en matèria d'habitatge.
24. Fer una política d'habitatge des de la transversalitat, a partir de la coordinació de diverses àrees com les d'urbanisme, economia, polítiques socials, salut, justícia, interior o medi ambient. Sense una estratègia integrada, difícilment es podrà fer efectiu el dret a l'habitatge a Catalunya.
25. Estar amatents a les experiències que estiguin funcionant bé en altres ciutats i països, tot i que no sempre es poden extrapolar directament d'un lloc a un altre sense tenir en compte les particularitats dels territoris i el context en què s'ubiquen.
26. Garantir que les polítiques de promoció pública d'habitatge de lloguer tinguin un paper central en el conjunt de polítiques d'habitatge.
27. Oferir una resposta a la diversitat de necessitats residencials mitjançant les polítiques d'habitatge. En aquest sentit, hauria d'haver polítiques orientades a tota la població, polítiques enfocades a persones i famílies que estan a punt de perdre l'habitatge, i polítiques adreçades a persones i famílies afectades per la pèrdua de l'habitatge o en situació de sensellarisme. També cal posar un focus especial en els col·lectius que tenen més dificultats per exercir el dret a l'habitatge, com les persones grans (especialment si viuen soles), les persones amb discapacitat, les persones joves amb dificultats d'emancipació i les persones amb menys ingressos o en risc de pobresa i exclusió social.
28. Disposar d'un nou instrument que serveixi de guia per a les actuacions del Govern en matèria d'habitatge, atès que el Pla per al dret a l'habitatge 2014-2018 ha quedat descontextualitzat respecte de la realitat i les necessitats actuals.
29. Continuar desenvolupant normativa per donar resposta a les necessitats urgents en matèria d'habitatge, les quals s'agreujaran molt probablement com a conseqüència de l'impacte de la crisi sanitària en la situació econòmica del país. En aquest sentit, el Decret llei 17/2019 suposa un bon punt de partida que caldria completar amb les mesures següents:
  - Fer exigible la proposta de lloguer social mentre la unitat familiar es trobi en situació vulnerable i/o d'exclusió social, o fins que l'Administració pública competent li hagi

proporcionat una alternativa digna. En aquest sentit, l'Administració hauria d'escurçar els terminis necessaris per oferir una alternativa habitacional, garantir la inclusió residencial i evitar l'externalització de costos cap a la propietat.

-Desenvolupar una proposta més contundent i una intervenció més gran per part de l'Estat a l'hora de regular el mercat immobiliari, per evitar l'especulació financera i el capital fictici que genera abusos, bombolles i crisis profundes. Cal considerar que, si no es regulen les condicions de competència, no es poden garantir drets socials ni, per tant, la cohesió social i el benestar.

-Desplegar reglamentàriament la funció social de l'habitatge recollida en el marc normatiu per tal de posar-ho en el centre com a bé indispensable per al sosteniment i la reproducció de la vida i les comunitats, en detriment de la visió que prioritza la consideració de l'habitatge com a bé d'inversió.

-Fomentar la cocreació social i sindical, així com la participació ciutadana, en matèria d'habitatge de lloguer.

30. Incrementar gradualment la despesa pública en habitatge fins a l'1% del PIB, com a mínim, per poder avançar significativament davant de l'escassetat d'habitatge públic. Més concretament, facilitar línies de finançament públic i incentivar la concertació amb la iniciativa privada amb l'objectiu d'impulsar la promoció d'habitatges amb protecció.
31. Constituir una taula de diàleg amb tots els agents involucrats en el mercat d'habitatge, a la recerca de solucions tècniques per aconseguir un parc d'habitatge de lloguer a preus per sota dels de mercat.
32. Seguir buscant fórmules mixtes de col·laboració publicoprivada com una via necessària per poder accelerar el desenvolupament de polítiques d'habitatge a Catalunya.
33. Definir de forma clara les condicions de lloguer més assequible, assegurar una normativa estable que doni seguretat jurídica, reduir els tràmits relacionats amb la promoció d'habitatges i impulsar la coherència entre la planificació i les diferents línies d'actuació amb l'objectiu d'atraure la inversió privada.
34. Tal com indiquen Trilla i Bosch (2018), dotar les entitats sense ànim de lucre o lucre limitat dels recursos públics i patrimonials necessaris, així com d'incentius (*i.e.* segells d'implicació, beneficis fiscals, drets preferents sobre adjudicacions públiques de sòl, etc.), amb l'objectiu de facilitar un model efectiu de col·laboració entre aquest sector i el sector públic.
35. Posar en marxa una "finestreta única" en línia sobre polítiques d'habitatge amb el suport presencial de les oficines locals d'habitatge, de manera que els ciutadans i ciutadanes puguin accedir fàcilment a la informació i documentació pertinent, a més de poder rebre assessorament i fer gestions sobre prestacions i serveis.
36. Adoptar les mesures necessàries per fer front al dèficit d'habitatge amb protecció, especialment per a persones i col·lectius vulnerables
37. Posar a disposició de les entitats sense ànim de lucre mecanismes i facilitats suficients que permetin donar resposta a les necessitats d'habitatge de les persones amb discapacitat, amb solucions inclusives i respectuoses amb els drets socials.

38. Agilitar i simplificar els processos administratius, especialment pel que fa referència a la promoció d'habitatge amb protecció. No és admissible que per fer un habitatge es pugui trigar fins a 8 anys, com de vegades passa a la ciutat de Barcelona.
39. Regular el mercat del lloguer d'habitacions, actualment fora de la llei d'arrendaments urbans vigent, per evitar abusos i situacions d'inseguretat residencial.
40. Promoure la figura dels "habitatges compartits" a través, per exemple, de programes intergeneracionals per a persones grans, joves estudiants i/o famílies monoparentals.

## 1.4. MESURES I INSTRUMENTS DE LES POLÍTIQUES D'HABITATGE

### 1.4.1. PROMOCIÓ I ACCÉS A L'HABITATGE

L'expressió "habitatges destinats a polítiques socials" comença el seu recorregut a la llei 18/2007 i engloba tots els habitatges acollits a qualsevol de les modalitats establertes per la llei sectorial o pels plans i els programes d'habitatge: habitatges amb protecció oficial de compra o de lloguer o d'altres formes de cessió d'ús, habitatges de titularitat pública, habitatges dotacionals públics, allotjaments d'acollida de persones d'origen immigratori, habitatges cedits a l'Administració pública, habitatges d'inserció, habitatges de copropietat, habitatges privats de lloguer administrats per xarxes de mediació social, habitatges privats de lloguer de pròrroga forçosa, habitatges cedits en règim de masoveria urbana, habitatges d'empreses destinats a llurs treballadors i treballadores i altres habitatges promoguts per operadors públics, de preu intermedi entre l'habitatge amb protecció oficial i l'habitatge del mercat lliure però que no es regeixen per les regles del mercat lliure.

De tota manera, en el moment d'elaboració de l'informe, es constata en el debat públic una voluntat de subdividir els habitatges destinats a polítiques socials en dues subcategories generals:

D'una banda, els "habitatges més assequibles", és a dir, amb uns preus per sota dels de mercat i adreçats a les persones i les famílies que disposen d'ingressos suficients per autofinançar-se l'accés a aquest tipus d'habitatge.

De l'altra, els "habitatges socials", que fa referència als habitatges amb finalitats socials que esdevenen una garantia per a les persones i les famílies afectades per processos de pèrdua de l'habitatge o per situacions de risc de pobresa i exclusió social. Els preus dels habitatges socials s'adapten, doncs, a les diferents possibilitats de pagament dins d'aquest segment poblacional.

Les polítiques d'habitatge han de ser sensibles a la diversitat de necessitats relacionades amb l'accés i el manteniment de l'habitatge. Focalitzar exclusivament el suport en el segment poblacional en situació de risc d'exclusió social i residencial pot afectar negativament la legitimitat social de les polítiques d'habitatge. Al mateix temps, no garantir el dret efectiu a l'habitatge a les persones i famílies en situacions de més gran vulnerabilitat pot generar sentiments de desafecció respecte de les institucions polítiques i socials, un agreujament dels problemes que ja pateixen i la transmissió intergeneracional de les desigualtats a través dels infants.

Com s'ha indicat anteriorment, el Pla per al dret a l'habitatge 2014-2018 atorga una importància cabdal a la garantia del dret a l'habitatge de totes les persones, en especial les que es troben en situació de vulnerabilitat, i deixa en un segon pla les línies d'actuació més tradicionals com la construcció d'habitatges nous amb protecció oficial. En aquest sentit, val a destacar que el parc d'habitatges amb finalitats socials ha crescut durant els darrers anys fins assolir la xifra de 36.792 unitats al 2019 (4,8 habitatges per 1.000 habitants). El gran gruix, 16.668, pertanyen al parc públic de la Generalitat, seguit dels 8.424 de la Xarxa de Mediació per al Lloguer Social, els 7.928 del Fons d'habitatge de lloguer social i els 3.772

habitatges cedits per les entitats financeres i particulars administrats per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC). Tot i així, Catalunya es troba encara molt lluny dels països europeus capdavanters en aquesta matèria (Països Baixos, Àustria, Regne Unit, França, etc.).

La Generalitat de Catalunya ha fet una estimació del nombre d'habitatges protegits amb protecció vigent a 31 de desembre de 2019 en 128.444, que equivalen a 16,7 habitatges per 1.000 habitants i al 4,0% dels habitatges principals.

El CTESC constata que els promotors privats estarien disposats a participar en la construcció d'habitatges lliures i més assequibles i que també hi hauria empreses disposades a participar en la construcció d'habitatges socials a través de la col·laboració publicoprivada.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

41. Aplicar el mandat de solidaritat urbana que va establir la Llei 18/2007 i assolir un parc d'habitatges destinats a polítiques socials del 15% respecte del total d'habitatges principals, en un termini màxim de 20 anys.
42. Ampliar exponencialment l'oferta d'habitatge de lloguer de caràcter públic mitjançant la intermediació, formules de concessió, compra, dret de tanteig i retracte etc. i mantenir la qualificació permanent de l'habitatge amb protecció, tal com s'estableix al Decret Llei 17/2019.
43. Distribuir l'habitatge de lloguer més assequible i social de manera proporcional a la població de cada barri i municipi en la mesura del possible, amb l'objectiu d'evitar la creació de guetos i, per tant, de situacions de discriminació social. Aquestes actuacions haurien d'afavorir la diversitat i la cohesió social de la població, a més de facilitar que les persones puguin viure a prop d'on han viscut habitualment, si així ho desitgen.
44. Establir un topall màxim de renda equivalent al 30% dels ingressos de la unitat familiar que accedeixi als habitatges de lloguer més assequible i social.
45. Assegurar el compliment de la reserva del 3% d'habitatge accessible en els programes anuals d'habitatge que rebin algun tipus de suport públic o bé s'acullin a la qualificació d'habitatge amb protecció oficial. També seria oportú garantir uns percentatges de reserva d'habitatge accessible en cas d'adquisició i rehabilitació per part de l'Administració, tal com ja succeeix en el cas del tanteig i retracte.
46. Promoure l'impuls de les cooperatives d'habitatge com una solució de cara a la participació de les persones en el disseny de la seva llar i comunitat.
47. No demanar ingressos mínims a l'hora d'accedir a un habitatge públic per tal d'evitar que els col·lectius més desfavorits en quedin exclosos. Això és el que succeeix, per exemple, en el cas de les persones amb discapacitats intel·lectuals que, tot i disposar molt sovint d'ajuts familiars o del suport econòmic d'entitats socials, no poden comptar aquestes aportacions com a ingressos en les sol·licituds d'accés a l'habitatge públic.
48. Dur a terme un gran pacte públicoprivat entre el Govern de la Generalitat, els ajuntaments, els promotors públics i privats i els agents socials per començar a construir el més aviat possible, i a ritmes de 25.000 habitatges anuals, un parc diversificat d'habitatges de venda i de lloguer amb un marc normatiu estable i de seguretat

jurídica. En el pacte s'haurien de definir clarament tres tipologies d'habitatge:

-Habitatges lliures, és a dir, regits pel mercat de l'oferta i la demanda, atès que van adreçats a la part del mercat més solvent, la que s'anomena "mercat de reposició".

-Habitatges més assequibles, dels quals no s'ha iniciat la seva construcció per manca de definició. Cal que el Govern de la Generalitat defineixi clarament les condicions d'accés (ingressos màxims de les persones destinatàries) i els preus de venda i lloguer que siguin viables, atès que els mòduls actuals es troben per sota dels costos de construcció, fent pràcticament impossible la seva edificació.

-Habitatges socials, els quals haurien de ser fonamentalment de lloguer i s'haurien d'edificar principalment sobre els sòls propietat de les administracions públiques (Govern i ajuntaments). Aquests habitatges només són assumibles directament per les administracions o bé a través de concursos amb col·laboració publicoprivada.

49. Reclamar més ajudes per facilitar als/les joves de menys de 35 anys l'accés a l'habitatge, tant en règim de lloguer com de propietat.

### 1.4.1.1. FOMENT DE LA CONSTRUCCIÓ D'HABITATGES ADREÇATS A POLÍTIQUES SOCIALS

#### Foment de la construcció d'habitatges amb protecció

Segons el Decret Llei 17/2019, és habitatge amb protecció oficial el que se subjecta a un règim de protecció pública que permet establir-ne com a mínim el preu màxim de venda, lloguer o altres formes d'accés a l'habitatge. Una novetat d'aquest decret llei és que la qualificació d'aquests habitatges serà permanent quan el planejament urbanístic els reservi al règim de protecció pública o quan formin part d'un patrimoni públic de sòl i d'habitatge. En la resta de circumstàncies, la durada podrà ser determinada segons el que s'estableixi reglamentàriament.

El Pla per al dret a l'habitatge 2014-2018 preveu un sistema de tinences intermèdies, entre la propietat i el lloguer, per a l'accés a l'habitatge amb protecció oficial: la propietat compartida; el dret de superfície i altres tipus de propietat de caràcter temporal; i la cessió d'ús. Existeix un consens polític i social a favor de prioritzar el lloguer, tot i que les dificultats per trobar operadors disposats a assumir la gestió d'aquest parc són un entrebanc per al desenvolupament dels projectes.

Ençà de la crisi econòmica, s'ha reduït considerablement l'activitat constructora en matèria d'habitatges amb protecció oficial a causa dels ajustos pressupostaris de les administracions i les entitats del Tercer Sector Social. L'any 2019, amb una despesa associada de 13,9 milions d'euros, es van acabar 945 habitatges amb protecció oficial a Catalunya, una xifra que suposa el 10,7% de tots els habitatges finalitzats aquell any. A diferència d'anys anteriors, predominen els habitatges de lloguer amb opció de compra, els quals representen el 73,4% dels habitatges amb protecció oficial que s'acaben de construir. El tipus de promotor predominant en aquest projectes és el privat (amb el 47,8% de les unitats), seguit per la categoria "altres promotors públics" (el 27,3%), les entitats sense ànim de lucre (el 24,8%) i, finalment, l'INCASÒL (el 0,1%, en comparació amb el 19,2% del 2017).

Cal tenir present que una de les causes de l'elevat preu de l'habitatge està relacionada amb la imposició immobiliària, que recau finalment en els compradors i compradores dels habitatges. Gil (2019) detalla una sèrie d'impostos directes i indirectes al llarg de les fases de construcció dels habitatges: per a la compra del sòl, cal pagar o bé l'impost sobre transmissions patrimonials (ITP) o bé l'IVA (que malgrat no esdevenir un cost perquè és recuperable pel promotor, sí que comporta afegir l'impost sobre actes jurídics documentats (IAJD)); quant al finançament del projecte, cal pagar el cost de l'impost per a la constitució d'una garantia hipotecària; pel que fa a la fase prèvia a la promoció immobiliària, cal pagar altres

IAJD i una liquidació provisional de l'impost de construccions, instal·lacions i obres (ICIO); després de la declaració d'obra nova, s'ha de sumar el cost de la declaració de divisió horitzontal.

Gil aporta un exemple de càlcul de les implicacions d'aquestes càrregues impositives sobre uns supòsits determinats i conclou que els costos indirectes representen entre el 4,6 i el 8% del preu de venda. A banda d'això, el cost impositiu directe pel comprador o compradora està constituït principalment per dos impostos: l'IVA i l'IAJD, que representen l'11,5% sobre el preu final de venda. En total, els impostos directes i indirectes representen entre el 16,1 i el 19,5% del preu final dels habitatges que compren les persones.

Com a fet positiu, cal remarcar que la industrialització del sector de la construcció d'habitatges –encara en una fase molt incipient a Catalunya– podria resoldre una part dels problemes d'encariment i d'escassetat i qualitat de la mà d'obra gràcies a l'escurçament dels terminis i dels costos de producció que comporta l'acoblament d'elements prefabricats.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

50. Incrementar la construcció del parc públic d'habitatges, sobretot de lloguer, i de qualificació permanent.
51. Tal com s'indica en l'informe del CTESC sobre *L'estoc de capital a Catalunya* (2021), aprofitar els fons europeus per generar un parc d'habitatge públic permanent equiparable al de la majoria d'economies més riques de la UE i que podria ajudar a corregir el dèficit observat en l'estoc de capital per habitant de l'agregat del sector de la construcció i el sector immobiliari
52. Establir, si s'escau, mecanismes de transferència en la construcció del parc de lloguer amb protecció perquè el sector públic, el Tercer Sector Social o bé determinades empreses puguin gestionar els lloguers.
53. Mobilitzar els sòls de reserva d'habitatge amb protecció. Segons dades del Pla territorial sectorial d'habitatge, l'Àmbit metropolità de Barcelona disposa de sòls per edificar 73.000 habitatges amb protecció, principalment en mans públiques, que caldria activar amb col·laboració publicoprivada. Un exemple d'aquesta col·laboració és la possibilitat de cedir el dret de superfície per edificar i gestionar la promoció d'habitatges amb protecció en règim de lloguer assequible per un període de temps. Posteriorment, el sòl i l'edificació revertiria a favor de l'Administració pública.
54. Revisar els preus màxims de venda i lloguer actualment vigents del règim d'habitatges amb protecció oficial, tant pel que fa a la nova figura única d'habitatge amb protecció com a les categories anteriors de preu concertat, règim general i règim especial, amb l'objectiu de fer viables les promoció públiques i privades en els sòls de reserva. Caldria traslladar l'evolució dels costos a les figures protegides: d'acord amb el *Boletín Económico de la Construcción*, els costos de construcció s'han incrementat més del 45% durant el període 2007-2019, mentre que els valors dels mòduls no han variat i han quedat desfasats.
55. Valorar la possibilitat de traslladar a l'entramat jurídic català i/o espanyol figures d'altres països europeus com les *Community Land Trust* (CLT) del Regne Unit o els *Organismes de Foncier Solidaire* (OFS) de França. També seria oportú fomentar la figura de la masoveria urbana, consistent a disposar d'un habitatge a canvi de la seva rehabilitació per part de les persones inquilines.

56. Dotar les societats dedicades a l'arrendament d'habitatge principal més assequible d'un nivell addicional en la flexibilització del seu règim fiscal.
57. Insistir perquè el Govern central modifiqui l'IVA de les cessions de drets de superfície i el passi a tipus reduït. En la seva definició actual, el situa com a "prestació de serveis" i, per tant, està subjecte al tipus general.
58. Aplicar el tipus superreduït d'IVA a l'habitatge amb protecció.

### Mesures del planejament urbanístic

El planejament urbanístic pot influir de diferents formes en l'oferta d'habitatge més assequible. Així, pot actuar sobre la disponibilitat i el preu del sòl, rebaixar algunes exigències relatives a la construcció dels habitatges i/o plantejar canvis d'usos o altres desenvolupaments en la ciutat consolidada.

Pel que fa al sòl, la normativa vigent en el moment d'elaboració de l'informe preveu que els plans d'ordenació urbanística municipal han de reservar per a la construcció d'habitatges amb protecció pública sòl suficient per al compliment dels objectius específics definits en la memòria social i, com a mínim, el sòl corresponent al 30% del sostre per a ús residencial de nova implantació, fora de determinades excepcions. El Decret llei 17/2019 introdueix diverses modificacions, entre les quals es pot destacar que als municipis compresos a l'Àrea Metropolitana de Barcelona se'ls incrementa els percentatges mínims exigibles fins el 40% en sòl urbanitzable, així com en sectors de sòl urbà no consolidat que tinguin per objecte la transformació global dels usos principals cap a l'ús residencial.

A més, aquesta norma emplaça al Govern a aprovar el Pla territorial sectorial d'habitatge en el termini d'un any des de la seva entrada en vigor i estableix que el pla ha de determinar els estàndards de reserva de sòl destinat a habitatges amb protecció pública en els municipis inclosos en àrees de demanda residencial forta i acreditada, els quals han de ser, com a mínim, del 50% del sostre en sòl urbanitzable delimitat per a ús residencial de nova implantació.

Quant a les exigències relatives a la construcció, hi ha marge per a la flexibilitat i, per tant, per a la reducció dels terminis de construcció. En aquest sentit, cal posar de manifest, per exemple, que les licitacions públiques per fer obres en sòl públic són almenys tres (adreçades a l'equip d'arquitectes, al projecte i a les obres) i que els tràmits burocràtics es poden allargar fins a dos anys (Burón, 2018).

En l'àmbit internacional, es pot mencionar el cas de Los Angeles, on s'han flexibilitzat les exigències del planejament urbanístic amb l'objectiu de rebaixar els costos de producció dels habitatges i s'ha autoritzat un increment de l'alçada i la densitat en les promocions d'habitatges més assequibles per fer-les econòmicament més viables i atractives. També poden resultar d'interès les iniciatives orientades a adequar antics locals comercials buits o en desús per donar-los un ús residencial.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

59. Tenir en compte aspectes com la mobilitat, la promoció de l'habitatge i la millora dels espais degradats en la planificació urbana. Fora convenient definir fulls de ruta globals que sintetitzin de manera transversal el conjunt de polítiques susceptibles d'ésser desenvolupades sobre un territori, així com estalviar recursos escassos (entre ells el sòl).
60. Diversificar, en la mesura del possible, els planejaments urbanístics, per tal d'evitar la construcció de barris d'una sola tipologia d'habitatges o amb concentracions descompensades. A més, els desenvolupaments urbanístics han de ser completament



accessibles i han d'incloure els serveis i accessos necessaris per generar cohesió social i facilitar la vida social i econòmica.

61. Superar la visió local de les polítiques d'habitatge i integrar-les en continus territorials amb sistemes de governança i mobilitat de més gran abast, com és el cas de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.
62. Disposar d'una legislació urbanística amb previsió de futur, estable i de consens, que permeti acotar més l'àmbit de la suspensió de llicències, atès que incideixen negativament en el sector i en l'accés a l'habitatge.
63. Estudiar la possibilitat de tramitar i obtenir simultàniament la llicència d'edificació i la resta de llicències vinculades amb la promoció (ocupació de la via pública, grua, guai, enderrocament, comptadors provisionals d'obra, entre d'altres), sense afectació de demora en la seva resolució conjunta.
64. Revisar el Decret llei 17/2019 pel que fa a l'establiment de reserves d'habitatge de protecció en sòl urbà consolidat, amb l'objectiu d'assolir una posició consensuada entre els diferents actors socials que afavoreixi l'increment de l'oferta d'habitatge. Alhora, fora convenient avaluar aquesta mesura en el context de les comissions de seguiment dels ajuntaments que fan ús d'aquesta atribució.
65. Revisar el Decret llei 17/2019 en relació amb les reserves de sòls urbanitzables delimitats i de sòls urbans no consolidats, amb l'objectiu d'assolir una posició consensuada entre els diferents actors socials per fer-les viables i incrementar l'oferta d'habitatge.
66. Canviar els paràmetres de limitació d'habitatges pels d'habitants. Els paràmetres de densitat clàssics no són vàlids en la conjuntura actual degut a la reducció significativa del nombre mitjà de persones per llar (*i.e.* de la grandària de la llar) que s'ha anat produint al llarg de les últimes dècades.
67. Permetre en els sostres comercials de planta baixa, i sempre que sigui possible, els usos dobles dels habitatges, tenint en compte les necessitats reals de terciari i residencial, per tal de garantir l'eficàcia i l'adaptació automàtica d'aquests sostres a la demanda. Aquest tipus de mesura facilitaria, a més, l'increment del parc d'habitatges accessibles. De la mateixa manera, s'hauria de valorar el trasllat d'activitats econòmiques desenvolupades en habitatges (clíniques dentals, perruqueries, gestories, etc.) a sostres comercials de planta baixa.
68. Revisar la normativa relativa a l'alçada lliure interior dels habitatges. En aquest sentit, cal tenir en compte que, degut a la incorporació constant de noves directives i disposicions d'eficiència energètica i ambiental, l'alçada final resultant entra en conflicte moltes vegades amb el nombre de plantes i l'alçada reguladora total.
69. Reduir els estàndards d'obligatorietat que regulen el desenvolupament de places d'aparcament en els edificis de nova construcció, sobretot en emplaçaments de grans ciutats, donades les preferències actuals envers l'ús del transport públic i la necessitat de reduir el transport privat.
70. Revisar el coeficient d'aprofitament de la superfície útil respecte de la superfície construïda en la valoració dels sòls, amb l'objectiu d'abaratir el preu final dels habitatges.

71. Fer els canvis normatius necessaris per ampliar la instal·lació de sistemes d'eficiència energètica més enllà de l'obligatorietat de les plaques solars, atesa l'existència de sistemes alternatius de producció energètica tant o més eficaços i avançats.
72. Impulsar una actuació pública decidida que adopti l'enfocament de la regeneració urbana integral des de la col·laboració publicoprivada i d'acord amb els plantejaments de la UE. Aquests inclouen àmbits d'actuació més amplis que l'eficiència en el comportament energètic dels edificis, com ara la millora de la mobilitat, el disseny de l'espai públic i la cohesió social dels barris.
73. Preveure la possibilitat que el sòl públic inicialment destinat a usos que no es desenvolupen amb el pas del temps pugui ser transformat per construir habitatges amb protecció, preferentment dotacional.
74. Aprovar amb urgència el Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya (PTSH).
75. Impulsar la figura dels plans locals d'habitatge en els municipis amb una demanda residencial forta i acreditada i en coherència amb el PTSH, atès que això els permetria determinar quines són les seves necessitats d'habitatge, tant pel que fa a l'accés com a la rehabilitació.
76. Possibilitar, a través de l'urbanisme, un nivell d'ocupació compacte dels espais i del territori que aposti per una mixtura d'usos, afavoreixi la integració urbana i la connectivitat, i vetlli per la densitat i la intensitat de l'edificació.
77. Dissenyar unes polítiques que evitin, en la mesura del possible, la formació de guetos o altres formes de segregació socioespacial que actuen en detriment de la cohesió social i el benestar de les persones i les comunitats.
78. Revisar el cost d'execució material d'urbanització que requereixi la viabilitat i la correcta distribució i assimilació en els preus de mercat dels beneficis i les càrregues.
79. Desenvolupar en municipis de demanda residencial forta i acreditada les àrees residencials estratègiques (ARE) viables que van quedar aturades després de la crisi econòmica.
80. Explorar intensivament des dels governs locals les competències que tenen en l'àmbit de la planificació, programació i gestió d'habitatge públic; l'ordenació i gestió del territori; i la planificació i gestió urbanística.
81. Posar els recursos necessaris per garantir el compliment del Reial decret legislatiu 1/2013, pel qual s'aprova el text refós de la Llei general de drets de les persones amb discapacitat i de la seva inclusió social, especialment pel que fa a la seva disposició addicional tercera sobre l'"exigibilitat de les condicions bàsiques d'accessibilitat i no discriminació", en què s'estableix el termini del 4 de desembre de 2017 per al supòsit de l'accés i la utilització dels espais urbanitzats i edificis, atès que encara es troben espais no accessibles.
82. Posar els recursos necessaris per garantir el compliment de la llei 13/2014 d'accessibilitat, especialment pel que fa al règim sancionador.

### 1.4.1.2. INCORPORACIÓ D'HABITATGES EXISTENTS EN L'OFERTA D'HABITATGES AMB PROECCIÓ

#### Mobilització del parc buit

La Llei 18/2007 preveu que l'exercici del dret a la propietat ha de complir la seva funció social i assenyala clarament quan s'incompleix aquesta funció. El Decret Llei 17/2019 introdueix a la Llei 18/2007 la definició d'habitatge buit, entès com aquell que roman desocupat permanentment, sense causa justificada, per un termini de més de dos anys.

Es consideren causes justificades de la desocupació permanent de l'habitatge el trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència, l'abandonament de l'habitatge en una zona rural en procés de pèrdua de població i el fet que la propietat o la possessió de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució. Cal afegir que la darrera modificació normativa (Decret Llei 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica el Decret Llei 17/2019) ha suprimit com a causa justificada l'ocupació de l'habitatge sense títol legítim, encara que la persona propietària acrediti haver iniciat accions judicials per a la recuperació efectiva de la possessió. Aquesta modificació ha aixecat moltes veus contràries i el Consell de Garanties Estatutàries l'ha considerat inconstitucional.

Cal assenyalar que el Decret Llei 17/2019 preveia com a supòsit d'incompliment de la funció social de la propietat el fet que un habitatge estigués buit, segons la definició anterior, i, per tant, podia ser objecte d'una infracció administrativa. El TC ha declarat inconstitucional aquesta previsió en la seva sentència 16/2021.

La manca d'habitatge amb protecció, social o a preus assequibles, en un context socioeconòmic en què cada vegada més persones i famílies veuen reduïts els seus ingressos i creix la pobresa, fa que moltes persones i famílies no puguin accedir a l'habitatge o el perdin i ocupin sense títol habilitant. Una de les conseqüències d'aquesta dinàmica marginal és l'aparició de grups organitzats que abusen de les persones vulnerables, aprofiten l'habitatge buit i en darrer terme faciliten l'ocupació de mala fe per lucrar-se.

Durant aquests darrers anys, s'han configurat alguns instruments que pretenen activar la mobilització del parc buit i, en alguns casos, augmentar la disposició d'habitatges per al lloguer més assequible i social. Així, entre altres mesures previstes per l'Administració pel que fa tant a les persones físiques com a les jurídiques hi ha la possibilitat d'aplicar un recàrrec sobre el tipus de gravamen de l'impost sobre béns immobles que recull el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals. De la mateixa manera, la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial, en virtut de la modificació del Decret Llei 17/2019, permet l'expropiació forçosa per causa d'interès social dels habitatges inscrits al Registre d'habitatges buits i habitatges ocupats sense títol habilitant.

Pel que fa a les persones jurídiques, la Llei 14/2015, de 21 de juliol, preveu un impost sobre els habitatges buits, desenvolupat pel Decret 183/2016, de 16 de febrer. A més, en virtut de la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica l'Administració pot resoldre la cessió obligatòria d'habitatges per un període de tres anys per incorporar-los al Fons d'habitatges de lloguer per a polítiques socials.

Quant a les experiències europees, es poden destacar dos models diferents. D'una banda, el francès, amb mesures de caràcter fiscal i coercitives. Les primeres mesures pretenen incentivar la sortida dels habitatges al mercat. Es concreta en ajudes a la rehabilitació, en beneficis fiscals per a treballs de rehabilitació d'habitatges que es posin posteriorment en lloguer i en el contracte de rehabilitació, aplicat a immobles complets, pel qual l'Administració fa les obres subsidiàriament a canvi del seu ús durant un temps mínim de 12 anys. Les segones mesures estan encaminades a penalitzar els propietaris i propietàries dels habitatges buits, a través d'un impost o d'un procés d'expropiació temporal. D'altra banda, hi

ha el model anglès, que aposta per un sistema de mediació entre l'Administració Local i els propietaris i propietàries dels habitatges buits amb caràcter previ a la implantació de mesures destinades a la recuperació del parc.

Una experiència propera és la de Vilafranca del Penedès, duta a terme entre els anys 1992 i 2000. L'Ajuntament es posà d'acord amb els propietaris i propietàries privats per rehabilitar els habitatges buits i treure'ls al mercat a un preu que no podia superar un topall. A més, es van dissenyar programes d'acompanyament per a la població beneficiària del programa, població d'origen immigratori en situació de vulnerabilitat. A Escòcia, en determinats municipis amb un volum considerable d'habitatges buits, s'ha designat un càrrec específic, l'*Empty Homes Officer*, que treballa estretament amb l'*Scottish Empty Homes Officer Network*. La Xarxa analitza les bones pràctiques d'altres indrets per ajudar els propietaris i propietàries a posar els habitatges buits en el mercat. A més, els dos consells en què s'agrupen els municipis proporcionen préstecs als propietaris i propietàries dels habitatges buits per a la seva rehabilitació i mobilització al mercat.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTEESC recomana:**

83. Elaborar un programa d'habitatge que incentivi la cessió dels habitatges buits a les administracions públiques i les entitats del Tercer Sector Social, amb l'objectiu d'incrementar a curt termini el parc d'habitatges de lloguer més assequible o amb finalitats socials.
84. Posar en marxa un programa específic de rehabilitació d'habitatges buits que no compleixin els requisits d'habitabilitat, per tal d'introduir-los en l'oferta de lloguer més assequible o amb finalitats socials.
85. Activar amb anticipació els recursos necessaris per mobilitzar els pisos que es van quedant buits degut a la dinàmica demogràfica, a través d'esquemes com la rehabilitació, amb l'objectiu d'incrementar l'oferta d'habitatges més assequibles.
86. Buscar fórmules publicoprivades que permetin ampliar el parc públic de lloguer més assequible o amb finalitats socials, a través de la incorporació d'habitatges d'entitats financeres i fons d'inversió. S'hauria d'arribar a un acord raonable basat, per exemple, en la compra a càrrec del sector públic d'una part d'aquest parc a un preu acordat per sota del de mercat. A canvi, l'Administració s'hauria de comprometre a fer actuacions de rehabilitació i acompanyar les persones i famílies beneficiàries d'aquestes unitats en els seus processos d'inserció sociolaboral i residencial.
87. Articular més suport als òrgans judicials per donar celeritat als processos d'ocupació il·legal perquè l'habitatge el gaudeixi qui en tingui el dret, sens perjudici de l'articulació de les mesures necessàries per garantir de manera efectiva el dret a l'habitatge.

### **Exercici del dret de tanteig i retracte**

El dret de tanteig i retracte permet a les administracions incrementar d'una manera àgil –encara que de vegades costosa– el seu parc públic d'habitatge. El Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària, regula *ex novo* aquest dret de què disposa l'Administració catalana, estès pel Decret Llei 17/2019 a tot el territori i tant a la primera com a les posteriors transmissions, fins el 2027. Aquest instrument agafa volada a partir del 2017 amb l'adquisició de 620 habitatges. L'any 2019, l'exercici del dret de tanteig i retracte es tradueix en 829 adquisicions més i una despesa de 51,6 milions d'euros, però no s'arriba a les xifres de l'any anterior (862 unitats i 52,7 milions d'euros).

A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:

88. Treballar de manera conjunta i coordinada entre, d'una banda, la Generalitat, que disposa de tota la informació sobre els habitatges i els procediments necessaris per exercir el dret de tanteig i retracte i, de l'altra, les administracions locals, que coneixen més directament la ubicació, la situació i l'estat real dels habitatges, amb l'objectiu d'incrementar progressivament el parc públic d'habitatge.

### Mediació en lloguer social i fons d'habitatge de lloguer destinat a polítiques socials

La Mediació en el lloguer social és un programa d'habitatge gestionat per l'Administració Local i té com a objectiu incrementar l'oferta d'habitatges de lloguer social i, al mateix temps, mobilitzar el parc de pisos buits. Aquest programa s'articula mitjançant la Xarxa de Mediació per al Lloguer Social, que ocupa el segon lloc dins dels habitatges destinats a polítiques socials, darrera del Fons d'habitatge de lloguer destinat a polítiques socials (descriu més endavant).

La Xarxa està constituïda pel conjunt de borses de mediació que capten i gestionen habitatges que posen al mercat. Les borses ofereixen als propietaris i propietàries incorporar els habitatges a l'oferta de lloguer social amb la garantia que l'Administració vetllarà pels interessos de totes dues parts. Mitjançant aquest programa, els propietaris i propietàries disposen d'una assegurança de cobrament de les rendes, l'Aval·luer. L'any 2019, la Xarxa va sumar 1.526 habitatges més, amb els quals acumula un estoc de 8.424 unitats.

Adicionalment, el juny de 2015 es constitueix un Fons d'habitatge de lloguer destinat a polítiques socials que s'adreça específicament a les persones i famílies vulnerables, o amb rendes mitjanes o baixes, que requereixen una renda adequada a la seva capacitat de pagament. El fons pretén consolidar un parc d'habitatges en règim de lloguer social format per les unitats provinents de les diferents administracions o bé gestionades per les entitats financeres o grans tenidors. Des de la seva constitució fins a finals del 2018, en aquest fons s'han integrat 34 entitats de 30 municipis que aportaven un total 7.879 habitatges. L'any 2019, el nombre d'habitatges del fons ascendia fins a les 7.928 unitats.

A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:

89. Incrementar la partida pressupostària dels programes de Mediació en lloguer social i del Fons d'habitatge de lloguer destinat a polítiques socials.
90. Crear una borsa d'habitatges accessibles perquè les persones amb una discapacitat sobrevinguda hi puguin viure mentre realitzen les adaptacions necessàries en el seu habitatge o busquen una altra residència.

### 1.4.1.3. FINANÇAMENT

Amb l'aposta decidida per l'habitatge de lloguer amb protecció, l'accés al finançament s'ha convertit en un aspecte crucial. L'habitatge amb protecció oficial (HPO) en règim de venda era pràcticament autofinançable perquè la inversió es recuperava de forma ràpida. Per la seva banda, l'habitatge amb protecció en règim de lloguer té uns temps més dilatats i la inversió no es recupera fins després de diverses dècades, sobretot si es té en compte que es tracta d'unitats a preus per sota de mercat.

Moltes persones i famílies tenen dificultats per comprar un habitatge amb protecció o de preu més assequible degut a la manca d'estalvis previs necessaris per poder assolir el finançament hipotecari en el moment de la seva adquisició (20% + 12%, aproximadament, per fer front a les despeses de transacció fonamentalment de caràcter fiscal), tot i ser solvents a efectes de la ponderació de l'esforç de pagament

de la quota hipotecària en relació amb els ingressos nets. Aquesta circumstància empeny molt sovint a optar pel règim de lloguer, fet que contribueix a incrementar la tensió en el mercat d'arrendament.

En aquest sentit, cal fer menció d'algunes mesures adoptades per l'Institut Català de Finances (ICF). En el moment d'elaboració de l'informe, ofereix dues línies de crèdit per construir i adquirir habitatge destinat al lloguer social: l'ICF-1, destinat a la construcció d'habitatge amb protecció de lloguer o de cessió d'ús en règim general a través de préstecs bonificats per a promotors públics i privats; i l'ICF-2, mitjançant el qual es proporcionen préstecs bonificats als ajuntaments i les entitats socials perquè adquireixin pisos destinats al lloguer social procedents de l'exercici dels drets de tanteig i retracte que té legalment reconeguts la Generalitat de Catalunya i també per adquisicions mitjançant contractes de compravenda. Així mateix, actualment s'està treballant en una línia de préstecs bonificats destinats a finançar les obres de rehabilitació de comunitats de veïns i veïnes ubicades en els barris socials que administra l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (ICF-3).

En l'àmbit internacional hi ha diverses propostes d'interès que tenen a veure amb el finançament d'habitatges amb protecció. Àustria disposa de bancs per a la construcció d'habitatges. A Nova York existeix una Agència de Finançament de l'Habitatge, la qual emet bons amb la finalitat de proporcionar préstecs als proveïdors d'habitatge de lloguer per a rendes baixes i mitjanes. Amsterdam proporciona exempcions d'IVA i Patrimoni i deduccions de quota de sòl. A França disposen de la *Caisse des Depots et Consignation*, la qual recapta fons a través de la "livret A" (un compte d'estalvi ofert al públic en general). Amb aquests fons s'ofereixen préstecs a llarg termini amb taxes subsidiades als proveïdors d'habitatge social, a més d'ajuts en forma de subvencions, préstecs o beneficis fiscals. I, per últim, és rellevant mencionar la implicació cada vegada més gran del Banc Europeu d'Inversions i del Banc Europeu per al Desenvolupament en la inversió d'habitatge a preus més assequibles o amb finalitats socials.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

91. Potenciar la figura de l'Institut Català de Finances com un sustentador del finançament públic d'habitatge.
92. Flexibilitzar els requisits de la línia ICF-1 i dotar d'una dotació pressupostària més gran mitjançant la col·laboració amb les entitats financeres, per tal que els promotors puguin assolir un finançament suficient en capital i termini a un cost assumible de cara al desenvolupament del parc d'habitatge amb protecció de lloguer.
93. Instrumentalitzar avals públics a l'entrada de les adquisicions d'habitatge més assequible per a aquelles persones i famílies que poden assumir quotes d'hipoteca responsables, però no disposen de tot l'estalvi previ requerit.

#### **1.4.1.4. BENEFICIS FISCALS**

En l'informe s'identifiquen, classifiquen i expliquen les diferents bonificacions fiscals que hi ha en matèria d'habitatge. Els beneficis fiscals relatius al pressupost de l'any 2020 són lleugerament inferiors als que hi havia l'any 2017, just abans de l'inici de la crisi econòmica: 1.157,3 milions d'euros vs. 1.357,9 milions, respectivament. Els beneficis fiscals derivats de l'IRPF pateixen una forta retallada a partir del 2014 fins a situar-se en un import de 268,8 milions d'euros en el pressupost de l'any 2020. Aquest fet s'explica per l'eliminació de la deducció per inversió en habitatge habitual amb efectes de l'1 de gener de 2013, llevat dels i les contribuents que ja feien aquestes deduccions abans d'aquesta data. La davallada es compensa, però, amb l'evolució positiva de la resta de bonificacions fiscals. Destaquen, en aquest sentit, els beneficis fiscals derivats de l'impost sobre transmissions patrimonials (ITP) i de l'impost sobre successions i donacions (ISD).

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

94. Millorar la fiscalitat de l'habitatge amb protecció, de la rehabilitació o, fins i tot, de fórmules alternatives com el dret de superfície, atès que penalitza aquestes figures.
95. Incidir per a una reforma fiscal que incentivi el lloguer d'habitatges a entitats socials, amb finalitat d'habitatge social i d'inclusió, per part de propietaris i propietàries privats, amb mesures com l'exempció d'IVA, equiparant la desgravació a l'IRPF a la dels lloguers directament a la persona resident o millorant la desgravació, i amb altres bonificacions d'impostos.
96. Potenciar el mecenatge, amb els beneficis fiscals corresponents, en l'habitatge social.
97. Incorporar una deducció fiscal en l'IRPF de les aportacions que realitzen les famílies o comunitats de veïns i veïnes que duen a terme reformes d'adaptació dels habitatges o les zones comunes per dotar-los d'accessibilitat universal.
98. Introduir en la regulació de l'impost de béns immobles (IBI) una deducció per a les llars en les quals hi resideixi una persona amb discapacitat, així com una deducció durant un període de cinc anys després d'haver executat reformes en l'habitatge.
99. Bonificar l'impost de construccions, instal·lacions i obres per tal d'incentivar la qualificació energètica "A" dels habitatges més assequibles.
100. Reduir les taxes i els impostos en les llicències d'obra i primera ocupació dels habitatges amb protecció.

### 1.4.1.5. ALTRES MESURES

L'informe es fa ressò d'altres mesures de "promoció i accés a l'habitatge". En primer lloc, es poden mencionar les formes alternatives de tinença (la propietat temporal i la compartida), introduïdes amb la voluntat d'aportar solucions al problema d'accés a l'habitatge en propietat, a través de la flexibilització de les vies d'adquisició i l'abaratiment dels costos econòmics.

Tampoc no es pot deixar de banda la promoció d'allotjaments col·lectius protegits, amb els quals es pretén proporcionar allotjament transitori a persones vulnerables en situació d'exclusió residencial. A diferència dels habitatges convencionals, no han de complir amb els requisits d'habitabilitat atès que són de caràcter temporal. El Pla per al dret a l'habitatge estableix que aquests allotjaments només poden ser edificats en sòls la qualificació dels quals admeti la seva construcció i determina les superfícies útils mínimes, entre d'altres aspectes.

Cal destacar també els allotjaments amb espais comuns complementaris, els quals tenen una superfície de l'espai privatiu inferior a la fixada per a la resta de tipologies d'habitatge i disposen d'uns espais comuns complementaris ajustats als requisits mínims i de qualitat. Aquests espais complementen l'ús i gaudi dels espais privatis de tot o part dels habitatges o allotjaments que comprèn l'edifici.

Entre les altres mesures també s'hi troben les oficines locals d'habitatge, organismes col·laboradors de la Generalitat amb una doble funció: d'una banda, prestar serveis relacionats amb els programes autonòmics i, de l'altra, dur a terme programes i serveis a iniciativa dels ens locals. Les oficines desenvolupen un paper rellevant a l'hora d'informar i assessorar la ciutadania sobre una àmplia diversitat d'instruments propis de les polítiques d'habitatge de Catalunya.

Finalment, el Decret llei 17/2019 preveu que els municipis de més de 50.000 habitants, a més dels compresos en l'Àrea Metropolitana de Barcelona, han de coordinar les seves actuacions en matèria d'habitatge. Els municipis han de subscriure en un termini de 2 anys un programa d'actuació la prioritat del qual ha de ser posar a disposició dels ciutadans i ciutadanes habitatges amb protecció oficial en règim de lloguer.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

101. Redefinir o ampliar les funcions de les oficines locals d'habitatge i garantir una actitud proactiva per part de l'Administració, mitjançant l'oferiment de serveis d'assessorament en matèria d'arrendaments urbans, de mediació, de recerca d'habitatges de lloguer a preus més assequibles, fins i tot en el mercat privat, entre d'altres.
102. Incrementar la partida pressupostària dedicada a les oficines locals d'habitatge amb les finalitats següents: incrementar significativament la plantilla i millorar els espais existents per tal de garantir la privacitat en l'atenció dels casos més greus.
103. Potenciar la formació tècnica i administrativa de tots els serveis d'informació relacionats amb les polítiques d'habitatge, especialment pel que fa a l'atenció de les necessitats dels col·lectius amb una situació més desfavorable, com són les persones amb discapacitat o en risc de pobresa i exclusió social.

#### **1.4.2. INSTRUMENTS PER MANTENIR I EVITAR LA PÈRDUA DE L'HABITATGE**

Els instruments amb una orientació social dissenyats per mantenir i evitar la pèrdua de l'habitatge constitueixen un dels pilars principals de la política d'habitatge dels darrers anys, atesa la situació de vulnerabilitat de moltes persones i famílies i la incapacitat per satisfer les seves necessitats a través d'un parc públic d'habitatges insuficient. No obstant això, aquests instruments s'han de combinar amb polítiques adreçades a fer front als problemes estructurals del sector de l'habitatge que no contribueixen a solucionar el "problema de l'habitatge".

##### **1.4.2.1. AJUTS PER AL MANTENIMENT DE L'HABITATGE**

És l'instrument que compta amb una disponibilitat pressupostària més elevada. Hi ha tres modalitats d'ajuts per al pagament de l'habitatge: les prestacions per al pagament del lloguer a persones en risc d'exclusió social; les prestacions d'especial urgència, la finalitat de les quals és deixar sense efecte l'acció d'un desnonament judicial o embargament de l'habitatge; i els ajuts implícits, l'objecte dels quals és ajudar a pagar el lloguer a les persones usuàries dels habitatges gestionats per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya amb ingressos baixos. L'any 2019, els ajuts per al pagament de l'habitatge han suposat 61.013 actuacions i una despesa de 112,6 milions d'euros. Aquestes dades representen una davallada important respecte de l'any anterior (-18,2% en el nombre d'actuacions i -16,7% en la despesa) i està motivada per la reducció de l'activitat dels ajuts al pagament del lloguer.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

104. Millorar l'accés als ajuts al pagament del lloguer, limitats en el moment d'elaboració d'aquest informe a rendes de lloguer inferiors a quantitats entre 350 i 750 euros, com a màxim, segons demarcació territorial i a ingressos de la unitat de convivència entre un mínim de 0,6 vegades l'IRSC (en el cas de persones soles) i un màxim de 2,8 vegades l'IRSC (abans de l'aplicació del coeficient multiplicador).
105. En particular, revisar algunes limitacions que poden convertir-se en barreres



d'accés als ajuts al pagament de lloguer, com ara: el fet que en alguns municipis o comarques la renda mitjana dels lloguers estigui molt a prop o fins i tot per sobre dels imports màxims de lloguer mensual que estableixen les convocatòries per a aquells territoris; el fet que l'any 2019 s'hagi eliminat la possibilitat de considerar els ingressos bruts de les unitats de convivència o els ingressos informals en aquells casos en què la base imposable general de la declaració de la renda se situa per sota dels ingressos mínims necessaris per poder rebre els ajuts; i, en general, el fet que aquests ingressos mínims exigibles puguin deixar fora de les convocatòries a una part de la població més vulnerable, com ara les persones grans amb pensions no contributives o les unitats de convivència beneficiàries de la renda garantida de ciutadania.

106. Incrementar l'import dels ajuts al pagament del lloguer (els quals s'han anat reduint al llarg dels últims anys) per garantir l'accés i el manteniment a un habitatge digne, és a dir, segur i adequat, així com el pagament dels subministraments bàsics associats com l'aigua i l'energia.
107. Deixar de tributar pels ajuts al pagament del lloguer perquè Hisenda els interpreta com una subvenció que reben les persones en comptes de com un ajut social.
108. Deixar d'imputar els ajuts al pagament del lloguer com a ingressos de les persones sol·licitants i beneficiàries de la renda garantida de ciutadania a l'hora de calcular la seva quantia, tal com succeïa amb la PIRMI.
109. Articular mesures per evitar que els ajuts al pagament del lloguer tinguin com a conseqüència l'increment del preu del lloguer i actualitzar els topalls en les convocatòries d'ajuts.

### 1.4.2.2. PROPOSTES DE LLOGUER SOCIAL PER EVITAR DESNONAMENTS

La llei 24/2015 preveu dos supòsits per tal d'evitar situacions de pèrdua de l'habitatge. En un primer cas, abans d'adquirir un habitatge habitual resultant d'una dació en pagament de préstecs i crèdits hipotecaris o bé de la impossibilitat del propietari o propietària per retornar el préstec, la persona adquirent ha d'oferir als afectats i afectades una proposta de lloguer social, sempre que no tinguin una alternativa pròpia d'habitatge i que es trobin en situació de risc d'exclusió residencial.

En un segon cas, abans de fer qualsevol demanda judicial d'execució hipotecària o desnonament per impagament de lloguer, la part demandant, sempre que sigui una persona jurídica i en determinats supòsits, ha d'oferir als afectats i afectades una proposta de lloguer social sempre i quan compleixin els requisits del primer cas (no tenir una alternativa pròpia d'habitatge i trobar-se en situació de risc d'exclusió residencial).

Cal assenyalar que perquè la proposta pugui ser considerada com a "lloguer social" ha de fixar rendes de lloguer que garanteixin que l'esforç per al seu pagament no superi entre el 10% i el 18% dels ingressos de la unitat familiar. A més, l'habitatge ofert ha de ser preferentment l'afectat pel procediment o, alternativament, un habitatge situat dins del mateix municipi, sens perjudici que els serveis socials acreditin que el trasllat a un altre municipi no ha d'afectar negativament la situació de risc d'exclusió residencial de la unitat familiar.

### 1.4.2.3. AJUTS PER A LA XARXA D'HABITATGES D'INCLUSIÓ SOCIAL

L'Agència de l'Habitatge de Catalunya té establert un sistema d'ajuts articulats a través de la Xarxa d'Habitatges d'Inclusió Social que s'adrecen a entitats sense ànim de lucre i administracions locals per

facilitar la tasca d'integració social de col·lectius amb dificultats que requereixen una atenció especial, tutela o suport especialitzat. L'import total dels ajuts ha anat augmentat progressivament al llarg dels darrers anys fins assolir els 4,9 milions d'euros al 2019.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTEESC recomana:**

110. Incorporar a la Cartera de serveis socials l'acompanyament i el seguiment de les persones i famílies que accedeixen als habitatges d'inclusió social.

#### **1.4.2.4. MESES DE VALORACIÓ DE LES SITUACIONS D'EMERGÈNCIES ECONÒMIQUES I SOCIALS**

Les persones en situació de risc d'exclusió residencial poden sol·licitar ser real·lotjades a la mesa d'emergència municipal, si l'ajuntament en té una de pròpia, o bé a la Mesa d'Emergències de Catalunya. La Mesa és un òrgan col·legiat tècnic de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya que proposa l'adjudicació d'habitatges de lloguer social per un període mínim de tres anys. El nombre d'habitatges adjudicats a través de les meses gestionades per l'Agència d'Habitatge de Catalunya porta dos anys seguits a la baixa i passa de 1.182 a 504 entre els anys 2017 i 2019.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTEESC recomana:**

111. Potenciar la coordinació entre els serveis socials, els serveis d'habitatge i les autoritats judicials per poder actuar de la manera més àgil i ràpida possible davant d'una emergència habitacional.

112. Reduir d'una manera decidida la demora de fins i tot un any en l'assignació d'un habitatge després de la valoració favorable de la Mesa d'Emergències.

#### **1.4.2.5. ALTRES MESURES**

Dues mesures més per mantenir i evitar la pèrdua de l'habitatge són el Servei d'Informació i Assessorament sobre el Deute Hipotecari i els ajuts a projectes de cohesió veïnal. Pel que fa al Servei, aquest es coneix amb el nom d'Ofideute i l'any 2019 ha dut a terme 469 actuacions de mediació entre les persones o famílies, d'una banda, i les entitats financeres titulars dels préstecs, de l'altra, amb l'objectiu d'arbitrar solucions i evitar la pèrdua d'habitatge. Ofideute presta el servei a través de les oficines locals d'habitatge. Quant als ajuts a projectes de cohesió veïnal, aquests consisteixen en subvencions per al finançament de projectes socials, així com d'adequació, rehabilitació i manteniment de les entitats veïnals i els espais o elements comuns de les comunitats en barris d'habitatges públics administrats o gestionats per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, i en àrees de risc d'exclusió residencial o amb degradació urbana. L'any 2019, aquests ajuts han suposat una despesa de 0,5 milions d'euros.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTEESC recomana:**

113. Recuperar els programes adreçats a millorar les condicions de vida i la cohesió social dels barris més vulnerables, mitjançant el finançament de projectes d'actuació integral (en l'àmbit social i físic), tal com preveia l'anomenada "Llei de barris". Després de l'experiència d'aquesta llei, els projectes haurien de donar un pas endavant i incloure en les seves actuacions no només els espais i les infraestructures urbanes sinó també els edificis i les comunitats d'habitatges quan existeixin situacions d'exclusió residencial relacionades amb l'accessibilitat (*i.e.* instal·lació de rampes, ascensors, etc.), l'estat de conservació dels elements comuns (*i.e.* façanes, teulades,

escales, etc.) i dels elements privats (i.e. aïllament de finestres, eradicació de plagues i humitats, etc.) o altres mancances.

### 1.4.3. FOMENT DE LA REHABILITACIÓ

La rehabilitació té com a objectiu millorar la seguretat, funcionalitat, accessibilitat i eficiència energètica dels edificis i els habitatges, així com dinamitzar les àrees que han experimentat una davallada o empitjorament en els seus àmbits econòmic, comercial, cultural o patrimonial. La rehabilitació representa una oportunitat per incrementar el parc d'habitatges amb protecció i és un instrument del planejament urbanístic amb un potencial elevat per millorar les condicions de vida de l'entorn i dels barris, evitar o revertir la segregació espacial i fomentar la cohesió social en el territori. La rehabilitació dels edificis posa en valor els edificis i els espais, protegeix i dinamitza els entorns, atreu població i redueix la probabilitat de què hi hagi comportaments incívics i altres problemàtiques socials.

El programa Foment de la rehabilitació consisteix en convocatòries anuals de la Generalitat (ascensors, gent gran i convocatòria ordinària), a les quals s'hi afegeixen les transferències al Consorci de l'habitatge de Barcelona (CHB) i al Consorci metropolità de l'habitatge (CMH) i la inversió en obres de manteniment i adequació del parc d'habitatges gestionats per l'Agència d'habitatge de Catalunya. El programa inclou dos grans tipus d'actuacions: d'una banda, mesures de foment per a la rehabilitació de l'interior dels habitatges als requeriments tècnics de la normativa d'habitabilitat i, de l'altra, mesures de foment a la rehabilitació d'edificis d'habitatges i habitatges en àmbits territorials declarats "àrees de conservació i rehabilitació".

Des de fa ja uns anys, i en virtut de la normativa vigent, és obligatori que els edificis plurifamiliars d'una determinada antiguitat se sotmetin a una inspecció tècnica. Aquest instrument consisteix en una inspecció visual de l'edifici feta per un tècnic o tècnica competent que hauria de servir perquè els propietaris i propietàries (la Comunitat en el cas de propietat horitzontal i la persona propietària física o jurídica en el cas de la propietat vertical) prenguin consciència de l'estat de l'edifici i adoptin les mesures pertinents per complir el deure de conservació i manteniment. Els informes d'inspecció tècnica dels edificis (ITES) es registren en el Departament de Territori i Sostenibilitat, però es constaten dèficits en la gestió i aprofitament d'aquesta informació tan valuosa.

La part més important del programa Foment a la rehabilitació correspon a les convocatòries i les transferències als consorcis, les quals representen, l'any 2019, 18.059 actuacions i una despesa de 36,8 milions d'euros. Aquell mateix any, l'import global del programa és de 39,6 milions d'euros, una xifra molt allunyada dels 77,9 milions de despesa mitjana del període 2007-2011. Tal com indica el Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya (2019), la rehabilitació no ha assolit el volum d'activitat d'altres països de l'entorn europeu.

Un projecte inspirador en aquest sentit és el EuroPace, el qual facilita el finançament als propietaris i propietàries d'habitatges per a les actuacions de rehabilitació en l'àmbit de la millora energètica (instal·lació de plaques solars, millora del sistema de calefacció o climatització, millora de l'aïllament de la llar etc.). A través d'EuroPace s'ofereix un import de fins al 10% del valor de la propietat, que es retorna mitjançant una quantia agregada a l'IBI o equivalent durant un termini de fins a 20 anys, amb un interès baix i sense necessitat de pagar una quantitat en concepte d'entrada. El Govern és qui autoritza el préstec del programa i els diners del finançament s'obtenen a través d'entitats privades. Actualment Olot acull aquesta experiència a Catalunya.

Una altra experiència propera és "Santa Coloma (de Gramenet) renovem els barris", a través de la qual l'Ajuntament assumeix funcions d'organitzador de la rehabilitació sobre immobles que no són de titularitat pública. En primer lloc, l'Administració Local activa la declaració d'una àrea de conservació i rehabilitació (ACR) amb un sistema de col·laboració amb les comunitats de propietaris i propietàries articular mitjançant un conveni. En segon lloc, l'Ajuntament contracta les obres i sol·licita i gestiona subvencions

en nom de les comunitats. Finalment, l'Ajuntament repercuteix el cost de les obres individualment a cada propietari o propietària mitjançant quotes mensuals proporcionals sense interessos. Les darreres dades, presentades al març del 2019 en el context del "Fòrum d'habitatge i rehabilitació de Barcelona", indiquen un total de 386 habitatges i locals rehabilitats corresponents a un volum de 32 finques.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTEESC recomana:**

114. Fer el seguiment corresponent i verificar, per part del Departament de Territori i Sostenibilitat:

-La realització de l'informe d'inspecció tècnica (ITE) en tots els edificis que tinguin l'obligació de fer-ho.

- La gravetat de les deficiències detectades i els terminis necessaris per resoldre-les en els edificis que sí han efectuat la ITE.

-El compliment de la normativa a través d'una Inspecció d'Habitatge *in situ* i l'execució d'allò que consta escrit en els informes.

115. Cercar els mecanismes que permetin la rehabilitació dels edificis que incompleixen la normativa degut als problemes econòmics dels propietaris i propietàries, en col·laboració amb les administracions locals, amb l'objectiu de garantir la seguretat i l'adequació residencial (o habitabilitat), sense perjudici de les càrregues corresponents que se'n derivin.

116. Dotar la política d'habitatge de més ajuts adreçats a la rehabilitació, particularment pel que fa a les patologies estructurals, eficiència energètica i accessibilitat, atès que només el 0,6% dels edificis d'habitatges són "universalment accessibles" en el conjunt de l'Estat espanyol, és a dir, compleixen amb els criteris d'accessibilitat en l'"iter geogràfic" que va des del moment en què la persona abandona la via pública fins que es troba en el seu habitatge.<sup>3</sup>

117. Crear una comissió tècnica de rehabilitació que intervingui en la tramitació i elaboració dels informes urbanístics previs en els casos de gran rehabilitació i rehabilitacions amb canvi d'ús.

118. Articular mecanismes per possibilitar, a les empreses que ho desitgin, una col·laboració publicoprivada eficaç per impulsar i dinamitzar les rehabilitacions d'immobles que siguin propietat de comunitats de propietaris i propietàries, tal com preveu la Llei 8/2013. En concret, caldria posar en marxa les àrees de rehabilitació integral per rehabilitar el parc edificat propietat de particulars en divisió horitzontal (més del 80% del parc total).

119. Impulsar un servei de mediació per acompanyar les persones amb discapacitat i les seves famílies en els conflictes que puguin sorgir en les comunitats de veïns i veïnes davant la necessitat de dur a terme obres d'accessibilitat a l'edifici d'habitatges, així com millorar la informació i acompanyament tècnic i administratiu per realitzar el procés burocràtic de presentació dels ajuts a la rehabilitació i adaptació d'habitatges.

---

<sup>3</sup> Vegeu Fundación Mutua de Propietarios (2018).

#### 1.4.4. REGULACIÓ DELS PREUS DEL LLOGUER PRIVAT

Davant de l'increment de les rendes de lloguer que pateix la majoria de les grans ciutats europees (el 32,7% en el cas de l'Àmbit metropolità de Barcelona entre els anys 2014 i 2018), un seguit de països i ciutats han establert diverses mesures encaminades a regular preus de lloguer privat. La finalitat d'aquestes mesures és contenir l'increment de les rendes del lloguer i garantir la seguretat residencial, de manera que el lloguer pugui esdevenir una solució residencial tant estable com la propietat.

Aquests tipus de regulacions obtenen posicions molt confrontades. Tant López (2019) com García (2019) insisteixen en els perjudicis que provoquen les regulacions de les rendes de lloguer de “primera generació”, on es posa un topall als preus: s'observen reduccions de l'oferta d'habitatge de lloguer, impactes negatius sobre la mobilitat i una mala assignació de recursos que beneficia a uns llogaters i llogateres en detriment d'altres. En canvi, hi ha menys avaluacions consolidades en relació amb les regulacions de “segona generació”, o límits al creixement del preu del lloguer. Pel que fa a les anomenades regulacions de “tercera generació”, López (2019) considera que representen un compromís raonable entre les persones que defensen i les que s'oposen a aquest tipus de mesures, atès que, tal com estableix el Reial decret llei 7/2019, d'1 de març, de mesures urgents en matèria d'habitatge i lloguer, mantenen la regulació de les rendes durant la tinença, però no entre tinençes.

Un dels defensors més rellevants de la regulació dels preus del lloguer privat és Barton (2019), particularment de les de “segona generació”. Barton justifica els resultats dispars de les avaluacions que s'han fet sobre aquest tipus de mesures basant-se en la necessitat d'incloure-les dins d'un paquet de mesures més ampli per tal de garantir la seva efectivitat.

Com es comentava anteriorment, el Reial decret llei 7/2019 modifica la llei d'arrendaments urbans i recupera el fet que durant la vigència del contracte l'actualització anual de la renda no podrà superar l'increment de l'IPC. A més, aquest mateix Reial decret instaura un sistema estatal d'índex de referència del preu de lloguer i recull la possibilitat que les comunitats autònomes defineixin el seu propi índex de referència, adaptat a les necessitats del seu territori. No obstant això, algunes comunitats autònomes, com Catalunya, ja havien definit anteriorment el seu índex de referència de preus de lloguer,<sup>4</sup> un indicador de consulta pública amb caràcter informatiu, operatiu en 53 municipis. El Decret Llei 17/2019 estableix l'obligació d'incloure les dades de l'índex en la publicitat i en les ofertes d'habitatges de lloguer i en els contractes que se signin. Així mateix, es preveu que l'administració catalana tingui en compte l'índex en el desenvolupament de les seves polítiques i que la persona arrendadora d'un habitatge no es pugui beneficiar dels ajuts públics adreçats al foment de lloguer quan la renda pactada sigui superior a l'índex.

Cal destacar també la Llei 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge,<sup>5</sup> fruit d'una proposició de llei.<sup>6</sup> El seu objecte és regular la contenció i moderació de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge que sigui destinat a residència permanent de l'arrendatari i que estigui situat en zones del territori qualificades com a “àrees amb mercat d'habitatge tens”, enteses com els municipis o les parts de municipi que estan especialment en risc de no disposar de la dotació suficient d'habitatges de lloguer a un preu assequible que permeti accedir-hi a tota la població. La qualificació d'aquestes àrees és temporal i, per tant, no pot excedir de cinc anys des de la publicació d'aquesta declaració.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Ordre GAH/142/2017, de 5 de juliol, per la qual s'aprova l'índex de referència de preus de lloguer d'habitatges. DOGC núm. 7408, de 10.07.2017.

<sup>5</sup> Llei 11/2020, del 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge. DOGC núm. 8229, de 21.09.2020.

<sup>6</sup> Aquesta proposició es va debatre, votar i aprovar al Parlament de Catalunya després que el Consell de Garanties Estatutàries en fes un dictamen a petició de Cs i el PPC. Aquest dictamen, no vinculant, conclouia que el text conté punts que no troben l'empata en l'Estatut d'autonomia de Catalunya i vulneren la Constitució espanyola.

<sup>7</sup> L'annex de la Llei estableix 61 municipis inclosos dins de la declaració transitòria, amb durada d'un any, d'àrees amb mercat d'habitatge tens (aquells en què les rendes de lloguer han sofert un increment de més del 20% en el període comprès entre els anys 2014 i 2019 pertanyents a

En els contractes d'arrendament que es concloguin en aquestes àrees, el preu no pot augmentar respecte del contracte anterior, si va ser signat en els cinc anys anteriors a l'entrada en vigor d'aquesta llei, i no podrà superar l'índex de referència de preus de la Generalitat, esmentat anteriorment. Aquest règim de contenció es flexibilitza en els contractes de lloguer d'habitatges d'obra nova i en els contractes que resulten d'un procés de gran rehabilitació, la renda pactada dels quals pot fixar-se en el marge superior de l'índex de referència de preus de lloguer d'habitatges de categories anàlogues. També es pot fixar el preu en aquest marge en el cas que es facin obres de millora o que en el darrer any s'hagin executat a l'habitatge obres que en millorin l'habitabilitat, la seguretat, la confortabilitat o l'eficiència energètica.

Cal assenyalar que la Llei 11/2020 ha estat objecte de recurs al TC, el qual s'ha admès a tràmit el febrer de 2021. Ara bé, mentre no hi hagi una declaració d'inconstitucionalitat per part del TC continuen vigents els articles impugnats i els preus de lloguer queden vinculats al que estableix la Llei 11/2020.

Un exemple internacional de regulació de lloguers de segona generació és el model d'estabilització de preus del lloguer de Nova York, implantat l'any 1974. Aproximadament un milió d'habitatges es troben sota aquesta regulació. Per a la seva aplicació, les juntes territorials, a les quals hi ha representades les parts arrendatària i arrendadora, estableixen les tarifes d'augment del preu del lloguer. Les tarifes es fixen anualment i s'apliquen a les renovacions del lloguer fetes a partir de l'1 d'octubre de cada any. Segons Joffe (2019), els preus no han pujat mai més del 3%. Els increments han de funcionar com un incentiu per invertir en la propietat i garantir les condicions de seguretat dels edificis. Respecte als propietaris i propietàries, reben atenció legal i rebaixes fiscals per a la millora dels edificis i préstecs per part de la Divisió encarregada de supervisar el sistema. A Berlín i París s'estan aplicant mesures de regulació de preus de lloguer que caldrà avaluar a mig termini.

També diverses ciutats han pres mesures en relació amb el lloguer turístic com una manera de contenir els preus de lloguer. Aquestes regulacions inclouen, entre d'altres coses, l'obligació de registrar-se com amfitrió o amfitriona davant l'autoritat local, limitar del nombre de dies de lloguer de l'habitació o habitatge, restringir el nombre de llicències, i prohibir l'ús diferent al lloguer de llarg termini i el lloguer de segones residències.

Catalunya, amb la Llei 11/2020, anteriorment comentada, i properament a Espanya, ha fet, i farà, respectivament, una nova legislació en matèria de preus del lloguer privat, que caldria valorar i fer-ne un seguiment per analitzar el seu impacte real en una situació d'evolució superior de preus de lloguer respecte dels salaris.

En aquest sentit, el CTEESC recomana:

120. Avaluar científicament els efectes de la normativa en els preus de lloguer privat a partir dels següents indicadors:

- L'evolució dels preus del lloguer privat segons el registre de fiances de la Generalitat
- L'evolució dels preus del lloguer privat en les zones i municipis limítrofs que no estan qualificats com a àrees amb mercat d'habitatge tens
- L'evolució del percentatge de renda familiar destinada al pagament de les despeses dels habitatges de lloguer privat en les zones i municipis amb aquesta qualificació
- L'evolució del nombre d'habitatges de lloguer privat en les zones i municipis amb

---

l'Àrea Metropolitana de Barcelona o amb una població superior a 20.000 habitants), per tal de donar resposta urgent a la situació d'emergència en matèria d'habitatge.

aquesta qualificació

- L'evolució de la qualitat i el manteniment del parc d'habitatges de lloguer privat
- L'evolució del nombre de desnonaments per situacions de lloguer

### 1.4.5. COVID-19 I DRET A L'HABITATGE

La pandèmia per COVID-19 i les mesures de confinament domiciliari que s'han adoptat per combatre l'expansió del nou virus han posat de manifest amb molta claredat l'existència de situacions d'exclusió residencial i la relació que s'estableix entre, d'una banda, les condicions dels habitatges i el fet residencial i, de l'altra, l'estat de salut de les persones i les comunitats. A més, la resposta a la pandèmia hagi pivotat a l'entorn de l'habitatge i això ha magnificat les desigualtats que ja es donaven a l'entorn del dret a l'habitatge i alguns problemes socials, entre els quals es poden destacar les dificultats per conciliar les vides personal i laboral (sobretot en el cas de les dones),<sup>8</sup> la bretxa digital, la violència de gènere i la soledat no desitjada de moltes persones grans i no grans.

L'experiència del confinament s'ha vist agreujada en molts casos per la pèrdua imprevista dels ingressos i les dificultats per fer front a les despeses d'habitatge (lloguer, hipoteca i subministraments), però també per circumstàncies intrínseques a l'habitatge i al fet residencial.<sup>9</sup> Viure al carrer, tenir sostre però no llar o disposar d'un habitatge amb problemes de seguretat i adequació són situacions d'exclusió residencial que s'han fet més difícils de suportar enmig d'un context de crisi sanitària caracteritzat per les limitacions de la vida quotidiana, en general, i a la mobilitat, en particular.

La dimensió dels habitatges i, més concretament, els metres quadrats per persona han esdevingut factors molt rellevants no només des del punt de vista del confort sinó també de la salut. La disponibilitat d'espai condiona directament les possibilitats per aïllar les persones amb simptomatologia compatible amb la malaltia per COVID-19 i per mantenir la distància física de seguretat recomanada en aquestes circumstàncies. En aquest sentit, la manca d'espai als habitatges pot ser una font d'estrès i de conflicte generadora d'impactes negatius en la salut mental de les persones. A més, la sobreocupació dels habitatges està relacionada amb problemes de salubritat que poden afavorir la propagació de les malalties contagioses.<sup>10</sup> Per aquests motius, cal remarcar que una de les situacions d'exclusió residencial més recurrents a Catalunya és precisament l'amuntegament, el qual afecta el 12,6% de la població l'any 2018.

Per la seva banda, *Save the Children* ha advertit sobre els impactes de la crisi sanitària i el confinament domiciliari en la salut mental de les persones, particularment dels infants.<sup>11</sup> Partint de l'explotació estadística d'una sèrie d'enquestes internacionals, l'organització posa sobre la taula la situació de les famílies amb pocs recursos que han de fer front al confinament des de la vulnerabilitat econòmica i l'experiència de l'exclusió residencial. L'estudi mostra preocupació per les dificultats que tenen moltes famílies per pagar les despeses d'habitatge, per mantenir l'activitat educativa dels seus fills i filles i per garantir una alimentació nutritiva i saludable. A més, constata els impactes negatius que ja han produït aquestes circumstàncies en el benestar emocional de més del 50% dels nens i les nenes que han estat confinats.

La crisi sanitària ha posat de manifest els dèficits de les polítiques públiques actuals, les quals compten amb uns instruments poc intensius i amb cobertures limitades que fan pràcticament impossible atendre

<sup>8</sup> Vegeu "Igualtat, la corba més lenta: la sobrecàrrega recau en les dones, però puguen els homes que atenen els fills". Cristina Sen. A *La Vanguardia*, 25/06/2010.

<sup>9</sup> Vegeu "Tot anirà bé? Pobresa i habitatge a Catalunya (abans del confinament)". Benet Fusté. Al blog lleiengel.cat, 24/05/2020.

<sup>10</sup> Vegeu "Tot anirà bé? Pobresa i habitatge a Catalunya (abans del confinament)". Benet Fusté. Al blog lleiengel.cat, 24/05/2020.

<sup>11</sup> Vegeu "Confinados con la nevera vacía o viviendo en una habitación: la factura emocional de la crisis depende de la clase social". Marta Borraz. A *eldiario.es*, 31/03/2020; "Encuesta de *Save the Children*: el 60% de las familias vulnerables ya ha visto alterada su situación laboral en la primera semana de crisis del coronavirus". A *savethechildren.es*, 25/03/2020; i "A tu lado: qué nos cuenta las familias". A *savethechildren.es*, març 2020.

correctament la incertesa, la vulnerabilitat i, més concretament, les dificultats per accedir a un habitatge digne i assequible i mantenir-lo. Cal tenir present que no totes les mesures serveixen per garantir el dret a l'habitatge a les persones més vulnerables, però són precisament les llars amb menys ingressos les que previsiblement patiran amb més intensitat els efectes de la pandèmia.<sup>12</sup> Es pot afirmar que es partia d'una situació de desavantatge caracteritzada per l'existència de moltes situacions d'exclusió social i residencial i, al mateix temps, per una mancança de recursos en relació amb uns problemes que, amb la irrupció de la pandèmia, s'han vist agreujats.

De fet, un informe d'Oxfam Intermón<sup>13</sup> preveu un increment de la pobresa a Espanya i a Catalunya quantificat en unes 700.000 i 93.600 persones, respectivament, a causa de la pandèmia. Al mateix temps, organitzacions com la Fundació Arrels, el gimnàs social de Sant Pau i Càritas Diocesana de Barcelona<sup>14</sup> han cridat l'atenció sobre l'augment del nombre de persones i famílies sense llar després d'haver d'abandonar les habitacions rellogades on vivien com a conseqüència de la pèrdua dels seus ingressos, molt sovint procedents de l'economia submergida.

La declaració de l'estat d'alarma ha suposat també la posada en marxa d'una bateria de propostes per part del Govern de l'Estat que han cobert, amb més o menys limitacions, algunes situacions de vulnerabilitat social i risc d'exclusió residencial provocades per la crisi sanitària i el confinament domiciliari. S'han aprovat mesures per assegurar els subministraments bàsics a totes les famílies i mesures per fer front al pagament dels lloguers i els préstecs hipotecaris de l'habitatge habitual, com ara ajuts econòmics, préstecs, moratòries, microcrèdits i la suspensió dels procediments judicials i els llançaments.

Si bé és cert que aquestes mesures han ajudat a pal·liar alguns efectes, són insuficients. Només representen un primer pas per protegir efectivament moltes persones i famílies que, sense un suport de caràcter permanent o estructural, es poden veure abocades a dificultats greus per fer front a les despeses d'habitatge. És previsible que les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo s'intensificaran mentre duri la situació d'incertesa provocada per pandèmia i per la necessitat d'activar, en cas de necessitat, mesures més o menys estrictes de confinament domiciliari i limitació de l'activitat social i econòmica.

De fet, la demanda d'ajuts extraordinaris al pagament del lloguer ha sobrepassat la capacitat de resposta de la Generalitat de Catalunya, tant pel que fa al pressupost inicialment disponible (14,5 milions aportats per l'Estat i 5 milions més per la Generalitat) com a la capacitat per atendre les sol·licituds. Pocs dies després d'haver obert la convocatòria extraordinària, la Generalitat va deixar d'admetre noves demandes a l'espera de poder resoldre l'elevat volum de sol·licituds en tràmit (més de 15.500 en gairebé dues setmanes).<sup>15</sup>

Al mateix temps, les moratòries i els microcrèdits atorgats per les entitats bancàries representen un endeutament a mitjà i llarg termini que les famílies afectades hauran d'eixugar. Pel que fa a la suspensió dels procediments judicials i els llançaments, es tracta de mesures conjunturals per impagament que deixaran d'estar vigents un cop s'acabi l'estat d'alarma, col·locant novament moltes famílies en situacions extremes d'exclusió social i residencial per pèrdua de l'habitatge principal.

S'ha de tenir en compte també que abans de la crisi sanitària ja hi havia un problema greu de manca d'oferta d'habitatge de venda i de lloguer que molt probablement empitjorarà a causa del deteriorament de l'economia provocat per la pandèmia.

---

<sup>12</sup> Vegeu "Tot anirà bé? Pobresa i habitatge a Catalunya (abans del confinament)". Benet Fusté. Al blog lleiengel.cat, 24/05/2020.

<sup>13</sup> Vegeu "La pandèmia porta més pobresa". A *La Vanguardia*, 25/06/2020, i *Una reconstrucción justa es posible y necesaria: no es momento para la austeridad, elijamos dignidad*. A *oxfamintmon.org*, 2020.

<sup>14</sup> Vegeu "El virus provoca que centenars de persones perdin casa seva". Rosa M. Bosch. A *La Vanguardia*, 28/05/2020.

<sup>15</sup> Vegeu *Resolució TES/1199/2020, de 29 de maig*, de suspensió de la presentació de sol·licituds dels ajuts per contribuir a minimitzar l'impacte econòmic i social de la COVID-19 en els lloguers de l'habitatge habitual; "La Generalitat atura les peticions d'ajuts al lloguer per l'allau de sol·licituds". A *cadenas.com*, 01/06/2020; "Las nuevas ayudas al alquiler se paralizan en plena crisis". Helena López. A *El Periódico*, 02/06/2020; i "El Govern afegeix 5 milions més per a ajuts al lloguer d'habitatges i reclama a l'Estat que dobli la seva quantitat". ACN. A *El Punt Avui*, 18/06/2020.



Amb el benentès que totes les polítiques i mesures d'habitatge han de donar resposta a la diversitat de necessitats associades al gènere, l'edat, el cycle de vida, l'estat de salut, la diversitat funcional, la composició familiar i el poder adquisitiu de les persones,

**El CTESC recomana:**

121. Emprendre immediatament la construcció d'habitatges de primer accés, tant de venda com de lloguer, a preus més assequibles, atesa la manca d'oferta d'aquest tipus d'habitatge, els efectes tractors de l'activitat promotora-constructora en l'economia i l'ocupació, i les potencialitats de retorn fiscal d'aquesta activitat.
122. Acordar un pla de xoc de mesures que aposti per l'ampliació del parc d'habitatge social i de lloguer més assequible, a través de l'adequació de la regulació del mercat, la mobilització de pisos buits, la intermediació, la rehabilitació i la col·laboració entre el sector públic i privat.
123. Vertebrar, ara més que mai, grans pactes per garantir el dret a l'habitatge, de manera que s'ampliï el parc d'habitatge a preus més assequibles, preferentment de lloguer, i que es protegeixi adequadament les persones i famílies afectades per situacions d'exclusió residencial, com ara la pèrdua o el risc de pèrdua del seu habitatge.
124. Fomentar la realització de projectes d'investigació interdisciplinaris que permetin conèixer millor la relació entre habitatge i salut i, més concretament, entre habitatge, COVID-19, confinament i salut, amb l'objectiu de planificar actuacions preventives i, si cal, reactives de manera més efectiva i equitativa.
125. Revisar el Decret d'habitabilitat a la llum de la pandèmia per COVID-19 i dels coneixements sobre la relació entre habitatge i salut.
126. Iniciar un debat sobre l'adequació dels habitatges als canvis econòmics i socials (p.e. el foment del teletreball), així com sobre les característiques de les estances dels habitatges (p.e. versatilitat), els espais intermedis (balcons i terrasses) i els espais comunitaris dels edificis, en base als impactes de la pandèmia i dels confinaments domiciliaris que s'han hagut adoptat.
127. Atendre els problemes de salut mental derivats de la pandèmia i posar l'accent en la infància i les famílies amb menys recursos, atès que, en molts casos, han hagut de fer front a l'estrès del confinament en condicions de més gran vulnerabilitat i des de l'experiència de l'exclusió social i residencial: amuntegament, dificultat per aïllar persones infectades, bretxa digital, manca de llum natural o de ventilació adequada, absència de balcons o altres espais intermedis, etc.<sup>16</sup>
128. Reforçar la funció d'inspecció dels habitatges temporals de caràcter col·lectiu adreçats a treballadors i treballadores temporers perquè es puguin garantir de manera efectiva unes condicions d'habitabilitat, higiene i seguretat compatibles amb la salut i la lluita contra la COVID-19.
129. Repensar el model de llar per a persones grans i amb discapacitat a la llum de l'impacte que està tenint la pandèmia per COVID-19 en la salut i el benestar de les

<sup>16</sup> Vegeu "Confinados con la nevera vacía o viviendo en una habitación: la factura emocional de la crisis depende de la clase social". Marta Borraz. *A eldiario.es*, 31/03/2020; "Encuesta de Save the Children: el 60% de las familias vulnerables ya ha visto alterada su situación laboral en la primera semana de crisis del coronavirus". *A savethechildren.es*, 25/03/2020; i "A tu lado: qué nos cuenta las familias". *A savethechildren.es*, març 2020.

persones que hi viuen i treballen. Cal avançar decididament envers la integració efectiva de l'atenció de les necessitats socials i sanitàries de les persones, amb un èmfasi especial en la medicalització d'aquestes llars.

130. Dotar de caràcter estructural i no pas conjuntural les mesures d'habitatge que s'han proposat durant l'estat d'alarma per atendre les persones sense llar, de manera que es garanteixi la seva continuïtat una vegada se superin els efectes de la pandèmia, per fer efectiu el dret a l'habitatge.
131. Evitar que les persones que tinguin un habitatge, de lloguer o propietat, el perdin a conseqüència dels efectes derivats de la COVID-19. S'han d'agilitzar dels tràmits per fer efectiva la moratòria hipotecària i s'ha de fomentar l'assoliment d'acords entre, d'una banda, els llogaters i llogateres amb problemes per fer front al pagament de les rendes i, de l'altra, els propietaris i propietàries dels habitatges.
132. Impulsar mesures econòmiques, fiscals i de mediació favorables als petits propietaris i propietàries amb la finalitat d'arribar a acords amb els seus llogaters i llogateres (moratòries, rebaixes, etc.).
133. Ampliar les moratòries per impagament de les hipoteques de persones i famílies en situació de vulnerabilitat derivada o no de la pandèmia per COVID-19.
134. Prioritzar els ajuts destinats al pagament dels lloguers. El fons destinat a aquests ajuts s'esgotarà ràpidament, cosa que fa necessari incrementar la dotació econòmica d'aquesta mesura i prioritzar els ajuts.
135. Dissenyar mesures per fer front al pagament del deute vinculat a les moratòries aplicades a les persones i les famílies. El fet d'aplicar moratòries quan no es pot fer front a les despeses d'habitatge (incloent els subministraments) és una solució molt positiva a curt termini, però perjudicial a posteriori per l'acumulació de deute a les llars. En aquest sentit, cal aplicar la condonació parcial o total del deute a aquelles persones i famílies en què es cronifiqui la dificultat sobrevinguda de pagament i que tinguin llogat un habitatge social del parc públic de les diferents administracions públiques.
136. Elaborar un conjunt de mesures preventives davant l'increment previsible de desnonaments a causa de la pandèmia per COVID-19, com ara l'ampliació de la suspensió temporal dels desnonaments per impagament, el desenvolupament d'alternatives publicoprivades per evitar l'increment del nombre de persones i famílies sense llar, etc. En qualsevol cas, aquest tipus de mesures haurien de compensar els perjudicis dels propietaris i propietàries dels habitatges afectats.
137. Ampliar els pressupostos municipals destinats a habitatge social i a ajuts al pagament del lloguer.
138. Agilitzar la gestió i resolució de les sol·licituds d'ajuts al pagament del lloguer per evitar el desbordament dels sistemes i la consegüent aturada en l'admissió de noves sol·licituds, amb l'objectiu de garantir el funcionament correcte d'aquesta mesura de protecció social en matèria d'habitatge.
139. Ampliar la partida pressupostària extraordinària dedicada als ajuts al pagament del lloguer i, més concretament, demanar a l'Estat que incrementi el pressupost que ha destinat fins ara a aquesta mesura per pal·liar la situació de les persones i les

famílies que han vist empitjorar la seva situació econòmica i residencial degut a la crisi sanitària.

140. Garantir pressupostàriament l'Estratègia de sensellarisme i consolidar els recursos destinats a les persones que viuen al carrer. En el moment d'elaboració d'aquest informe, s'està donant una resposta amb recursos temporals i urgents perquè les persones no estiguin al carrer, però cal pensar que són persones que segueixen sense tenir una llar i calen recursos estables i dignes per a aquest col·lectiu.
141. Connectar l'ingrés mínim vital i la renda garantida de ciutadania (RGC) amb l'habitatge, de manera que siguin sensibles a les variacions dels preus d'aquest bé bàsic i a l'esforç relatiu que han de fer les persones i les famílies per fer front als pagaments de les despeses que se li associen (hipoteca, lloguer i consums bàsics).

## 2. INTRODUCCIÓ, METODOLOGIA I CONTEXT

### 2.1. INTRODUCCIÓ

El Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya (CTESC), a iniciativa pròpia, acorda la realització d'un informe sobre el dret a l'habitatge. L'objectiu últim de l'informe és elaborar un conjunt de consideracions i recomanacions al Govern en aquest àmbit en compliment de la finalitat del CTESC, reconeguda a l'article 72.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Per tal d'assolir aquest objectiu, l'informe aborda els següents objectius específics, a l'entorn dels quals s'estructura temàticament:

En primer lloc, determinar en què consisteix el "problema de l'habitatge" del qual se'n fan ressò els agents socials i els mitjans de comunicació, sobre la base de la caracterització de la situació actual que plantegen els informes sobre habitatge i les persones convidades a participar en les compareixences del CTESC

En segon lloc, contextualitzar el "problema de l'habitatge" en els antecedents històrics de les polítiques econòmiques i d'habitatge de l'Estat Espanyol, així com en les particularitats que diferencien els sistemes i les polítiques d'habitatge dels països del sud d'Europa dels de la resta del continent

En tercer lloc, conèixer la regulació normativa del dret a l'habitatge en l'àmbit internacional, espanyol i català i aproximar-se als debats que genera la interpretació d'aquest dret i el seu abast per mitjà de l'anàlisi d'algunes sentències emeses pels tribunals europeus i pel Tribunal Constitucional de l'Estat Espanyol

En quart lloc i cinquè lloc, analitzar la situació general de l'habitatge a Catalunya i, més concretament, conèixer les dificultats actuals per accedir a un habitatge digne i mantenir-lo, així com les situacions d'exclusió residencial a què donen lloc aquestes dificultats

En sisè lloc, descriure detalladament les polítiques d'habitatge a Catalunya a través de la seva evolució històrica, del repartiment de competències entre nivells administratius, de les mesures i els instruments a través dels quals s'articula i de l'anàlisi de les seves magnituds principals

En setè lloc, donar a conèixer algunes experiències desenvolupades a l'àmbit local, català, espanyol i internacional per fer efectiu el dret a l'habitatge, amb la finalitat que puguin servir de referència o d'inspiració a la política d'habitatge de Catalunya

Com es pot veure, la naturalesa de l'"habitatge" és múltiple i requereix la mobilització de diverses perspectives complementàries (històrica, jurídica, politicoeconòmica, comparada, propositiva, etc.). Tanmateix, l'informe neix d'una preocupació compartida que té a veure amb les dificultats per garantir de manera efectiva el dret a l'habitatge, per la qual cosa també es caracteritza per una perspectiva d'anàlisi transversal fonamentalment social.

### 2.2. OBJECTE D'ESTUDI

Hi ha moltes evidències empíriques que posen de manifest l'abast del "**problema de l'habitatge**" a Catalunya i la seva afectació social. Aquesta realitat, juntament amb la presa de consciència del paper que juga l'habitatge en el benestar de les persones, en la configuració dels barris i de les poblacions i en el sistema productiu i econòmic, ha generat una preocupació àmpliament compartida que justifica la realització d'aquest informe. Tanmateix, en un document d'aquestes característiques es fa necessari acotar

què s'entén per "problema de l'habitatge" i altres conceptes per tal de garantir la comprensió dels fenòmens dels quals se'n parla i el sentit de les recomanacions orientades a millorar la situació actual.

L'objecte d'estudi de l'informe *El dret a l'habitatge* és el "problema de l'habitatge", entès com les **dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo i, per tant, per garantir el dret efectiu a l'habitatge**. Les fonts documentals consultades i els continguts de les compareixences organitzades pel CTESC coincideixen a assenyalar, a grans trets, que el problema actual de l'habitatge és diferent al problema que hi ha hagut en altres moments històrics.

El problema tradicional tenia molt a veure amb els moviments migratoris i amb les dificultats del parc d'habitatges de les ciutats per albergar les persones i famílies que hi arribaven des de l'àmbit rural. Les dificultats actuals per accedir a l'habitatge i mantenir-lo s'expliquen fonamentalment per la **diferència creixent entre el preu de l'habitatge i la renda familiar disponible** i, conseqüentment, per la sobrecàrrega de les despeses d'habitatge que se'n deriva d'aquesta situació. Es tracta d'un problema que afecta àmplies capes de la població, però que empeny al risc d'exclusió social i residencial a les persones i famílies més vulnerables. Al llarg de l'informe s'analitzen àmpliament les causes d'aquest problema a partir de la documentació consultada i les opinions de les persones convidades a participar en les compareixences.

L'informe també analitza l'**exclusió residencial** i les formes a través de les quals s'expressa. L'exclusió residencial no només té a veure amb les situacions extremes de desposseïció habitacional (*i.e.* el sensellarisme) sinó també amb un ventall més ampli de situacions previstes a la Tipologia europea de les persones sense llar i l'exclusió de l'habitatge (ETHOS per les seves sigles en anglès) que ha elaborat la Federació europea d'organitzacions nacionals que treballen amb persones sense llar (FEANTSA per les seves sigles en anglès).

Per aquest motiu, quan es parla de la conveniència de fer efectiu "el dret a l'habitatge", en el fons s'està demanant quelcom més que un sostre: **l'habitatge ha de ser digne**, és a dir, "segur" i "adequat" d'acord amb les expressions utilitzades en la tipologia ETHOS. No en va, els indicadors de la FEANTSA i la seva adaptació al context català per part de la Fundació FOESSA permeten visualitzar l'existència de situacions d'exclusió residencial de persones o famílies que viuen en un habitatge però en condicions de tinença precària, sobreesforç en els pagaments, insalubritat, amuntegament o altres problemes greus.

Algunes de les fonts consultades interpreten l'habitatge com una unitat autocontinguda en si mateixa. Afortunadament, però, cada vegada és més habitual la defensa d'una visió de l'habitatge que emfasitza la relació activa que manté amb l'entorn comunitari, amb l'entramat urbà, amb la configuració de la diversitat econòmica i social de les poblacions en les quals s'hi insereix i amb el medi ambient. De la mateixa manera, l'habitatge és receptacle de totes aquestes tensions, atès que hi conflueixen les condicions econòmiques i socials de les persones que hi viuen, les dinàmiques de convivència i conflicte que tenen lloc en les comunitats i les condicions ambientals que l'envolten (*i.e.* contaminació de l'aire, acústica i lumínica, entre altres factors).

Per aquest motiu, s'ha optat per eixamplar conceptes i parlar d'"**exclusió residencial**" o "**situacions d'exclusió residencial**" en comptes de fer-ho en termes d'"exclusió habitacional". Aquesta decisió és coherent amb l'elecció d'un marc interpretatiu que valora positivament l'ampliació de la reivindicació des del "dret al sostre" al "dret a l'habitatge", al "dret a la ciutat" i, encara més àmpliament, al "dret a habitar" en el lloc de residència escollit independentment de l'edat i altres condicions. Com es veurà a l'informe, l'OMS aposta per una mirada holística sobre l'habitatge i, més concretament, sobre la influència de l'habitatge en el benestar i la salut de les persones. Així, aquesta relació s'expressa d'una manera o altra en funció de les condicions econòmiques, jurídiques i físiques de l'habitatge, del lligam emocional que n'hi estableixen les persones, de les característiques físiques de l'entorn i de la realitat social i comunitària.

Finalment, val a afegir una nota sobre l'ús de conceptes com "habitatge públic", "habitatge protegit", "habitatge assequible" i "habitatge social", entre d'altres, sovint utilitzats de manera arbitrària en les fonts

documentals i estadístiques, en les polítiques d'habitatge i en el vocabulari del dia a dia dels mitjans de comunicació i els agents. El Gabinet Tècnic del CTEESC ha optat per mantenir l'ús particular que en fa cada font d'informació per respecte a les diferents idiosincràsies i, al mateix temps, ha consensuat internament una taxonomia per a aquelles parts de l'informe d'autoria pròpia. En aquest sentit:

**"Habitatge públic"** fa referència als habitatges en mans de l'Administració pública, habitualment en règim de propietat, i que tenen un cost d'accés per sota del preu de mercat

**"Habitatge amb protecció"** fa referència als habitatges que s'han beneficiat d'algun tipus de suport per part de l'Administració i que, independentment de les mans en què estiguin, tenen un cost d'accés per sota del preu de mercat. La modalitat més coneguda d'aquesta categoria són els anomenats "habitatges amb protecció oficial"

**"Habitatge més assequible"** és una expressió que remet exclusivament al preu d'accés, el qual està per sota del de mercat. Els habitatges amb preus més assequibles poden haver rebut o no el suport de l'Administració pública. S'evita l'expressió "habitatge assequible" pel biaix que conté a l'hora de determinar l'assequibilitat, la qual no s'estableix de manera absoluta sinó en funció del poder adquisitiu o capacitat d'autofinançament de les persones i les famílies

**"Habitatge social"** fa referència als habitatges que tenen una finalitat social i que habitualment esdevenen una garantia per a les persones i les famílies més vulnerables afectades per processos de pèrdua de l'habitatge i/o situacions de risc de pobresa i exclusió social

Aquesta classificació conviu en l'informe amb expressions dels i les compareixents basades en la divisió pràctica entre **"habitatge lliure"** (*i.e.* a preus de mercat), **"habitatge assequible"** (*i.e.* a preus per sota dels de mercat) i **"habitatge social"** (*i.e.* a preus molt per sota dels de mercat), força utilitzada a l'hora de referir-se a la col·laboració entre el sector privat, el sector públic i el Tercer Sector Social.

## 2.3. METODOLOGIA

L'elaboració d'aquest informe s'ha dut a terme a través d'un procés d'investigació que engloba la utilització de diferents mètodes de recerca: anàlisi bibliogràfica a la part contextual i jurídica (apartat 2.4. i capítol 3), explotació estadística per conèixer la situació general de l'habitatge (capítol 4), una combinació d'anàlisi bibliogràfica i explotació estadística sobre les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo i les polítiques d'habitatge (capítols 5 i 6), anàlisi bibliogràfica i de recursos *on-line* per conèixer les experiències que s'estan desenvolupant en diferents àmbits territorials (capítol 7), anàlisi de compareixences a la part d'aportacions al sistema i a la política d'habitatge de Catalunya (capítol 8) i Grups de Treball amb els agents representats en el CTEESC de cara a l'elaboració de consideracions i recomanacions al Govern (capítol 9).

S'ha fet una extensa revisió bibliogràfica i documental de fonts d'informació relacionades amb les temàtiques de cadascun dels capítols de l'informe. Aquest treball de lectura i anàlisi ha proporcionat els fonaments necessaris per acotar l'objecte d'estudi, per prendre consciència sobre les dimensions socials, urbanes, econòmiques i mediambientals de l'habitatge i per orientar l'estratègia de recerca amb l'objectiu de satisfer el propòsit últim de tot el procés: consensuar una bateria de recomanacions al Govern de la Generalitat de cara a fer efectiu el dret a l'habitatge. Les fonts consultades representen una àmplia diversitat de perspectives d'anàlisi, així com de punts de vista i posicionaments respecte del problema de l'habitatge i de les possibles vies per fer-hi front.

També s'ha d'emmarcar en aquest procés d'aprenentatge i recerca l'assistència de l'Equip Tècnic del CTEESC a diferents espais de debat i reflexió:

"Fòrum d'habitatge i rehabilitació de Barcelona", organitzat per l'Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de l'Ajuntament de Barcelona del 19 al 21 de març de 2019

Jornada "Habitatge assequible: el paper de l'urbanisme i de l'administració local", organitzada per l'Institut Cerdà el 26 de març de 2019

Curs "Envel·liment, habitatge i entorn", organitzat pel Consorci Universitat Internacional Menéndez Pelayo (CUIMP)–Centre Ernest Lluch el 27 de novembre de 2019

Jornada sobre el "Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre de 2019, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge", organitzada per l'Associació de Promotors de Catalunya (APCE) el 6 de febrer de 2020

Pel que fa a les compareixences, s'ha dut a terme un total de dotze amb persones avesades en dret a l'habitatge, urbanisme, sistema i polítiques d'habitatge i atenció a persones i famílies en situació d'exclusió residencial. Les compareixences han tingut lloc a la seu del CTESC entre els mesos de juliol i desembre de 2019 i s'han concertat mitjançant correu electrònic o per via telefònica. Totes les sessions menys dues han acollit dues compareixences, distribuïdes de la manera següent: 45 minuts per a cadascuna de les presentacions i 60 minuts més per al debat posterior (en total, unes dues hores i mitja per sessió).

La selecció de les persones compareixents s'ha fet sobre la base de criteris relacionats amb l'experiència professional i la diversitat de perspectives que havia de caracteritzar l'informe. La selecció s'ha dut a terme de manera consensuada entre els membres del Grup de Treball, fet que garanteix la pluralitat de punts de vista de les aportacions al problema de l'habitatge.

### **Persones que han participat en les compareixences, per ordre cronològic**

- 1.-Oriol Nel·lo, professor titular del Departament de Geografia de la Universitat Autònoma de Barcelona
- 2.-Guillem Fernández, expert en dret a l'habitatge i sensellarisme i economista a Coop57, SCCL
- 3.-Carme Trilla, presidenta de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge (O-HB)
- 4.-Eva Martínez, impulsora de projectes cooperatius i secretària de la Federació de Cooperatives d'Habitatge de Catalunya
- 5.-Fermina Gómez, coordinadora de programes de l'associació PROVIVIENDA
- 6.-Martí Batllori, secretari general de Càrites Diocesana de Girona
- 7.-Dolors Camats, directora de la Cooperativa Obrera de Viviendas del Prat de Llobregat, SCCL
- 8.-Joan Ràfols, president de la Cambra de la Propietat Urbana de Barcelona
- 9.-Judith Gifreu, directora de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya
- 10.-Elena Massot, consellera delegada de VERTIX Grup Immobiliari
- 11.-Carlos Águila, activista del Sindicat de Llogateres de Rubí
- 12.-Javier Burón, gerent d'Habitatge i Rehabilitació de l'Ajuntament de Barcelona

Les compareixences s'han enregistrat en suport àudio digital i posteriorment s'han escoltat per fer-ne les respectives transcripcions naturals, és a dir, literals pel que fa als continguts però sense les traces d'oralitat i altres segments del discurs que podrien distorsionar la comprensió dels missatges (*i.e.* repeticions, vacil·lacions, errors gramaticals, etc.). Cal afegir que s'ha fet la transcripció íntegra de la part expositiva de les compareixences, aquella on cada persona participant presenta sense interrupcions les seves reflexions i recomanacions. La part final de les compareixences –la dedicada al debat– es va escoltar a *posteriori* amb la finalitat d'identificar i transcriure noves idees i recomanacions.

Aquesta tasca ha donat lloc a dotze documents, un per cada persona compareixent, dels quals s'ha fet el buidatge de cites d'acord amb els set temes que estructuraven el guió orientatiu de preguntes i els capítols de l'informe:

1. Context
2. Dret a l'habitatge
3. Situació general de l'habitatge
4. Dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo i situacions d'exclusió residencial
5. Polítiques, mesures i instruments d'habitatge a Catalunya
6. Experiències per fer efectiu el dret a l'habitatge
7. Recomanacions

Les aportacions dels i les compareixents que s'han inclòs en l'informe afegeixen idees noves respecte dels continguts localitzats en altres fonts d'informació prèviament consultades. Les aportacions apareixen indicades en format cita, s'han agrupat en glosses temàtiques i s'han distribuït al llarg de l'informe. Tanmateix, s'ha dut a terme un treball exhaustiu per identificar i ordenar totes les recomanacions i segments proposius presents en els discursos dels i les compareixents amb l'objectiu de facilitar una bateria de propostes en el capítol 8 ("Aportacions per a una política sobre el dret a l'habitatge"). Aquestes aportacions s'han ordenat d'acord amb la classificació següent:

Política sobre el dret a l'habitatge, que recull les aportacions sobre els aspectes generals de l'orientació que es pretén donar al sistema d'habitatge de Catalunya, fent-lo més sensible a les necessitats de les persones i les famílies

Mesures i instruments per a una política d'habitatge, que engloba les aportacions sobre mesures i instruments que s'haurien d'impulsar per millorar l'accés i manteniment de l'habitatge i, en definitiva, per fer efectiu el dret a l'habitatge

Durant el procediment de buidatge i anàlisi s'ha volgut donar prioritat de manera intencionada a la recerca dels consens i per aquest motiu s'ha prioritzat la lectura "horitzontal" de les compareixences (és a dir, a la identificació de coincidències i divergències en relació amb cadascun dels temes plantejats) en lloc de la lectura "vertical" (és a dir, a la presentació individualitzada de les opinions de cadascuna de les persones compareixents).

Tots els continguts de les cites incloses en aquest informe han estat revisats i autoritzats a ser publicats pels i les persones que han participat en les sessions de compareixences. En aquest sentit, no ha estat possible incorporar les cites del secretari general de Càrites Diocesana de Girona, Martí Batllori, atès que no han estat revisades ni validades pel compareixent.



## 2.4. CONTEXT

La possibilitat de garantir el dret efectiu a l'habitatge no es pot desvincular de les característiques de les polítiques d'habitatge, dels sistemes d'habitatge, dels models immobiliaris de cada país i, en darrera instància, de les tendències internacionals que estan transformant l'espai de l'habitatge al món. En el seu llibre *En defensa de l'habitatge*, Madden i Marcuse (2018, p. 49-57) posen de manifest les profundes arrels polítiques i econòmiques que hi ha al darrera de la “crisi de l'habitatge”. Aquesta crisi afecta molts països del món i té a veure amb el que anomenen la “hipermercantilització”<sup>17</sup> d'un bé bàsic i fonamental per al benestar de les persones.

Madden i Marcuse (2018, p. 133) consideren que la solució a les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo i, en definitiva, a les deficiències que afecten el dret efectiu a l'habitatge, no passa només per millores de tipus tècnic o tecnocràtic: “les qüestions fonamentals sobre l'habitatge avui dia no són les relatives a les restriccions d'alçada ni als canvis en la zonificació, malgrat la importància que tenen tots aquests temes. Les qüestions essencials són per a què i per a qui és l'habitatge, a qui oprimeix i a qui apodera”. Madden i Marcuse (2018, p. 73) defensen que l'àmbit residencial és polític (“*the residential is political*”). En aquest sentit, la crisi de l'habitatge és un problema que demana “la creació d'una lògica residencial alternativa”, un nou equilibri en les relacions entre els actors econòmics i socials que configuren el sistema d'habitatge de cada país i a nivell global (Madden i Marcuse, 2018, p. 27-38).

El procés a través del qual el sistema i la política d'habitatge es troben fortament condicionats pel sistema immobiliari s'explica, d'acord amb Madden i Marcuse (2018, p. 50-57), per tres tendències generals interconnectades: en primer lloc, la desregulació immobiliària; en segon lloc, la finançamentització de l'habitatge; i, en tercer lloc, la globalització creixent del mercat de l'habitatge. Aquestes tendències contribueixen a desvincular el preu de l'habitatge dels salaris del mercat de treball local (Madden i Marcuse, 2018, p. 68 i 69) i a incrementar l'experiència de l'“alienació residencial”.<sup>18</sup> És a dir, el canvi d'equilibri entre l'habitatge com a llar i l'habitatge com a immoble fa augmentar les experiències d'inseguretat i estranyesa residencial, de forma que moltes persones no senten que els seus habitatges són també les seves llars (Madden i Marcuse, 2018, p. 76).

Judith Allen (2012, p. 272) crida l'atenció sobre el fet segons el qual les facilitats o dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo –i, per tant, per garantir el dret efectiu a l'habitatge– depenen en darrera instància del “sistema d'habitatge”<sup>19</sup> dins del qual s'opera, el qual al seu torn està condicionat per les característiques dels Estats, dels mercats de treball i de la institució familiar, així com per les seves interrelacions. Aquest bany de realisme proporciona els paràmetres dins dels quals ajustar l'univers de possibilitats de les transformacions necessàries però plausibles en els sistemes i polítiques d'habitatge de cada país: “amb altres paraules, ni el sistema d'habitatge ni el sistema de benestar són estàtics, però la naturalesa del sistema de benestar configura en tot moment el tipus de pràctiques en matèria d'habitatge que es poden adoptar” (Allen, 2012, p. 273).

<sup>17</sup> Madden i Marcuse (2018, p. 50) parlen de la “hipermercantilització” de l'habitatge per referir-se a una situació en què l'habitatge com a valor de canvi adquireix més rellevància que l'habitatge com a valor d'ús. El grau de mercantilització de l'habitatge s'ha eixamplat i reduït al llarg de la història. Segons els autors, en l'actualitat estem assistint a una “època en què l'habitatge i la urbanització s'estan tornant primordials per a l'economia mundial. En molts llocs, el sector immobiliari es més rentable i important que la indústria”.

<sup>18</sup> Per Madden i Marcuse, l'“alienació residencial” és principalment una conseqüència de la inseguretat residencial, però no només: habitar en condicions inadequades (i.e. en situacions d'amuntegament, en infrahabitatges, en entorns molt degradats, etc.) també genera experiències psicosocials d'alienació o estranyesa respecte de l'habitatge on viuen les persones. En l'extrem oposat dels estats subjectius hi hauria la “seguretat ontològica”, un concepte Ronald David Laing que pressuposa l'accés estable a l'espai habitacional i que fa referència al fonament emocional que permet identificar-se i relacionar-se de manera constructiva amb l'entorn (Madden i Marcuse, 2018, p. 87 i 88).

<sup>19</sup> Allen (2012) proposa diferenciar entre els conceptes de “règim de benestar” (d'Esping-Andersen) i “sistemes de benestar” (de Kolberg i Uusitalo) a l'hora d'analitzar el funcionament dels estats de benestar i, més concretament, els sistemes de provisió d'habitatge. D'acord amb l'autora, els règims de benestar són uns constructes interessants de cara a la realització de comparacions internacionals, a gran escala, basades en aproximacions quantitatives, però no per copsar la diversitat que pot caracteritzar la provisió de benestar a dins d'un mateix país segons l'àrea o el sistema específic de benestar (i.e. salut, educació, habitatge, etc.). Per a això, proposa desenvolupar aproximacions més acotades i aprofundides que incorporin elements de la idiosincràsia dels territoris –com el paper de la família– i permetin deslliurar-se del biaix cultural nordeuropeu que afectaria la tipologia tradicional dels règims del benestar.

En aquest sentit, les quatre característiques distintives del sistema d'habitatge dels països del sud d'Europa (1.-la preeminència de la propietat, 2.-el percentatge elevat d'habitatges secundaris, 3.-el rol destacat de la família en la provisió de recursos habitacionals i 4.-l'autopromoció i l'autoconstrucció, a excepció del cas espanyol) (Allen, 2012, p. 253-256) són el resultat de la interacció entre un Estat afectat pel clientelisme, un mercat de treball fortament dualitzat i una institució familiar rellevant en la distribució de benestar (o "familisme") (Allen, 2012, p. 266-272).

Allen sosté que aquestes característiques expliquen la dimensió reduïda dels parcs públics d'habitatge en els països del sud d'Europa i, més concretament, la manca d'una política d'habitatge orientada cap a la producció d'habitatge de lloguer social. Així, "el clientelisme també té un impacte molt important en la manera com es duu a terme la provisió d'habitatge en regions i llocs concrets" (Allen, 2012, p. 268), "les subvencions per fer habitatges de propietat encaixen millor en els estats clientelars i no-Weberians i en les economies informals" (Allen, 2012, p. 270) i moltes famílies del sud d'Europa mobilitzen recursos per incrementar el seu patrimoni immobiliari i facilitar d'aquesta manera l'accés dels i les joves a l'habitatge en propietat (el qual es veu com un avantatge donades les característiques dels estats del benestar i els sistemes d'habitatge del sud d'Europa) (Allen, 2012, p. 271, 272 i 274).

Allen adverteix que el problema principal dels sistemes d'habitatge d'Espanya, Grècia, Itàlia i Portugal és la dificultat que tenen per adaptar-se a les transformacions econòmiques i socials. Entre aquests canvis, destaca, d'una banda, el pas de models d'urbanització des de formes extensives a formes més intensives (un procés que dificultaria l'autopromoció i l'autoconstrucció) i, de l'altra, l'increment de la precarietat laboral, especialment a dins d'un sector terciari en expansió (un fet que limitaria la generositat de les transferències monetàries i la solidaritat intergeneracional en les famílies) (Allen, 2012, p. 275).

De la mateixa manera, en el seu article sobre el fracàs del "model immobiliari" espanyol, Carlos Jiménez i Cristina Fernández argumenten que el repte actual del sistema d'habitatge no té a veure amb una situació ja històrica d'un bé escàs que s'havia de suplir, sinó amb la insistència en voler:

"Obtenir bons resultats a través [d'un] procediment que cada vegada resulta més complicat, ja que es pretén fer accessible un bé cada vegada més homogeni (els estàndards i normes tècniques, així com les expectatives respecte a l'habitatge són cada vegada més exigents), a un col·lectiu més divers (almenys en termes de capacitat de pagament, en les darreres dècades les desigualtats creixents d'ingressos han incrementat la distància entre estrats socials) a través d'una mecanisme únic: la compra finançada de l'habitatge en el mercat privat" (Jiménez i Fernández, 2014, p. 135).

Aquesta radiografia el porta a la conclusió que Espanya es troba davant d'una política econòmica orientada vers el desenvolupament econòmic i la generació de plusvàlues i no tant davant d'una política d'habitatge orientada vers la satisfacció de les necessitats de les persones i les famílies (Jiménez i Fernández, 2014, p. 151). Els costos econòmics i socials de l'esclat de la darrera bombolla immobiliària i la conseqüent crisi econòmica, financera, política i social haurien de servir, segons Jiménez i Fernández, com a referents allisonadors per no tornar a repetir els errors del passat i orientar la política d'habitatge cap a la seva raó de ser: fer efectiu el dret a l'habitatge i, més concretament, facilitar l'accés i el manteniment d'un habitatge digne i adequat al conjunt de la població (Jiménez i Fernández, 2014, p. 153).

José Manuel Naredo es refereix al "model immobiliari" espanyol per afirmar que l'esclat de la darrera bombolla immobiliària ha posat en evidència la seva insostenibilitat. Tanmateix, adverteix que el model està molt arrelat en l'economia, la política, la societat i la cultura espanyoles, de manera que la seva transformació i adaptació a les noves circumstàncies es preveu lenta i complexa: "el problema rau en el fet que aquests canvis no només tenen a veure amb l'urbanisme i l'habitatge, sinó amb molts altres sectors i polítiques [...]" (Naredo, 2010, p. 23).

Basant-se en Naredo (2010), es pot mantenir que els models immobiliaris varien entre dos pols oposats. Un d'ells es caracteritza per tenir poques regulacions institucionals i per promoure l'habitatge en

propietat i el seu valor de canvi (és a dir, per entendre'l i representar-lo com un producte d'inversió, també de les llars). L'altre pol es diferencia per tenir més regulacions institucionals i per prioritzar l'habitatge de lloguer –lliure o protegit– a través d'entitats que destinen a aquesta finalitat els diners captats a través d'impostos, cotitzacions i productes financers. El cas d'Espanya “pot constituir un exemple extremat del primer dels dos models indicats, el que uneix el predomini aclaparador de l'habitatge en propietat de les llars a la relaxació del planejament urbà i territorial” (Naredo, 2010, p. 15).

Les conseqüències dels dos models sobre la naturalesa del negoci immobiliari i sobre l'accés i manteniment de l'habitatge són anticipables. El primer dels models rendibilitza les inversions en habitatge sobretot a través de les plusvàlues derivades de la venda d'habitatges nous a les llars, i vincula el seu negoci a les perspectives de creixement del preu de l'habitatge. El segon model rendibilitza les inversions a través dels lloguers i vincula el seu negoci a la renda disponible de les llars que han de pagar els lloguers. Per tant, el primer tendeix a fer construcció nova mentre que el segon tendeix a rehabilitar el patrimoni existent; el primer tendeix a reforçar el comportament cíclic del sector i l'economia mentre que el segon roman més protegit dels canvis de conjuntura i contribueix a generar més estabilitat econòmica i social (Naredo, 2010, p. 16).

Tal com sostenen Jiménez i Fernández (2014, p. 142), “la preferència de la societat espanyola pel règim de tinença en propietat [...] és producte de polítiques que apostaven per un model econòmic sustentat en l'àmbit immobiliari”. En efecte, l'escassetat d'habitatge després de la Guerra Civil es va accentuar amb els moviments migratoris interns. El règim franquista percebia aquest problema com una amenaça contra l'ordre públic i l'any 1957 crea el Ministeri de l'Habitatge per tractar de posar-hi remei. Les mesures que va impulsar el ministre José Luis Arrese anaven orientades a desincentivar el lloguer i a impulsar l'acumulació i arrelament de les unitats familiars a través de l'accés a un habitatge en propietat. Aquest tipus de tinença es veia com una “vacuna contra la inestabilitat social” atès que assegurava “el conformisme de la població facilitant el seu accés a la propietat de l'habitatge i lligant-la, més

, amb responsabilitats de pagament importants” (Naredo, 2010, p. 18).

El model immobiliari espanyol que es configura durant l'etapa del desenvolupisme franquista va mantenir, en essència, la seva vigència després de la transició democràtica i l'adhesió a Espanya a la Unió Europea (Naredo 2010, Jiménez i Fernández, 2014, Rodríguez i Espinoza, 2017). D'acord amb Raquel Rodríguez i Mario Espinoza, hi ha almenys dues característiques del model immobiliari espanyol (diferenciat per estar especialitzat en bens immobles, turisme i finances) que formen part del llegat del passat: “l'hegemonia d'una cultura propietarista en matèria d'habitatge, en què la propietat constitueix una prioritat de les polítiques públiques, i l'impuls del sector de la construcció com a palanca del creixement econòmic” (Rodríguez i Espinoza, 2017, p. 19).

Naredo (2010, p. 19-23) identifica la “refundació oligàrquica del poder”, la “crisi del planejament” i el “finançament barat i abundant” com els tres requisits que expliquen l'èxit de l'adaptació del model immobiliari espanyol a les noves circumstàncies derivades de la transició democràtica. Alhora, assenyala que el pes econòmic dels sectors immobiliari i constructor s'incrementa després de l'any 1986 com a conseqüència de la reconversió industrial, el desmantellament agrícola i el flux de finançament: “l'adhesió d'Espanya a la Unió Europea va generar unes condicions excepcionalment favorables a la formació de bombolles immobiliàries que van accelerar els negocis especulatius lligats a les requalificacions i revaloracions immobiliàries” (Naredo, 2010, p. 22).

Paral·lelament, sembla ser que els canvis legislatius van propiciar, encara més, el desenvolupament d'“operacions” immobiliàries al marge del planejament urbà, atès que van deixar “l'Estat central sense competències en urbanisme i ordenació del territori, en delegar totalment aquestes competències en els governs regionals i municipals, sense haver establert criteris i instruments previs d'orientació i control” (Naredo, 2010, p. 20). Tot plegat ha afavorit l'adveniment de diverses “bombolles immobiliàries” a Espanya: la de 1970-1973, la de 1986-1992 i la de 2002-2007.

La primera d'aquestes bombolles va coincidir amb el final de l'etapa del desenvolupisme espanyol i es pot relacionar amb el creixement turístic i la pressió demogràfica. A més de residències principals, es va començar a construir un parc d'habitatges secundaris per donar respostes a les necessitats d'unes classes mitjanes creixents. El paper del sector financer, a través de la liberalització de crèdit, va ser fonamental. La crisi del petroli de 1973 va posar fi a aquesta etapa curta.

La segona bombolla va estar relacionada amb el creixement del diferencial entre els preus immobiliaris i els preus de la resta de béns de consum, atès que no es va donar en un context inflacionista general, a diferència del que havia succeït durant les bombolles anteriors. Les revaloracions immobiliàries van animar els comportaments especulatius en les famílies, però la bombolla va finalitzar amb l'estrangulament financer després de les celebracions de l'any 1992 (Olimpíades de Barcelona i Exposició Universal de Sevilla).

La tercera bombolla no té precedents ni pel que fa als mitjans de finançament (inusualment abundants i barats) ni al marc institucional, el qual feia molt atractiva la inversió immobiliària. Aquest auge es va caracteritzar per la pujada dels preus i també per una activitat constructora d'obra nova que va fer incrementar l'estoc d'habitatges en més d'una quart part, fent d'Espanya el país europeu amb més habitatges per càpita (Naredo, 2010, p. 22 i 23). El resultat paradoxal d'aquesta lògica constructora és que va promoure una activitat econòmica aliena en bona mesura a les necessitats de la població. Això ha donat lloc a un estoc d'habitatges sobredimensionat que conviu amb necessitats habitacionals insatisfetes, una diferència creixent entre el preu de l'habitatge i la renda familiar disponible, un allau d'execucions hipotecàries, desnonaments i llançaments (Jiménez i Fernández, 2014, p. 133) i, finalment, el fracàs de la promesa de foment del lloguer social que plantegen els dos darrers plans estatals d'habitatge.

Rodríguez i Espinoza (2017, p. 14) resumeixen les contradiccions sobre les quals s'havia articulat aquest darrer cicle immobiliari expansiu fent referència al "sobreendeutament familiar, [a] les conseqüències d'una forma de créixer devastadora amb el medi ambient, [a] les males pràctiques de les entitats financeres, [a] la negligència i complicitat de les institucions de control [i a] la debilitat d'un mercat de treball dependent del monocultiu del ciment [...]".

"Es construïa per vendre, no per viure", afirmen Olea, Fernández, Casla *et al.* (2019, p. 4) en el seu document sobre el sistema d'habitatge espanyol. Igualment, consideren que la política d'habitatge a Espanya no s'articula sobre la base d'una estratègia fonamentada en els drets humans. En aquest sentit, argumenten que la política d'habitatge no té en compte els deu principis fonamentals per a una estratègia d'habitatge basada en els drets humans, recollits a l'Informe Anual (2019) de Leilani Farha,<sup>20</sup> Relatora Especial de l'ONU sobre l'habitatge adequat com a element integrant del dret a un nivell de vida adequat i sobre el dret a la no discriminació en aquest àmbit (Farha, 2019, p. 11-28).<sup>21</sup>

La política d'habitatge, doncs, no es comporta en primer lloc com una "política social", sinó més aviat com una "una política fiscal o de foment econòmic" (Olea, Fernández, Casla *et al.*, 2019, p. 7 i 10). Una posició similar mantenen Trilla i Bosch quan analitzen el sistema d'habitatge espanyol en el context europeu. Segons el seu punt de vista, la conjunció de marc legislatiu, finançament i polítiques públiques condueixen cap a un "sistema d'habitatge encaixable dins dels sistemes d'habitatge en què el mercat lliure té una posició predominant i el sector públic desenvolupa un rol marginal centrat gairebé exclusivament en facilitar l'accés a la propietat" (Trilla i Bosch, 2018, p. 12).

Trilla i Bosch (2018, p. 21) adverteixen que el nivell d'intervenció de la política d'habitatge a Espanya en el mercat de l'habitatge s'ha reduït en els últims anys amb la caiguda lliure de la promoció d'habitatges

<sup>20</sup> Els deu principis fonamentals d'una estratègia d'habitatges basada en drets són 1) Basar-se en la legislació i les normes jurídiques que reconeguin el dret a un habitatge adequat en totes les seves dimensions, 2) Donar prioritat a les persones amb més necessitats i garantir la igualtat, 3) Tenir caràcter exhaustiu i abastar tots els nivells de govern, 4) Participació basada en drets, 5) Elaboració de pressupostos responsables i justícia fiscal, 6) Objectius i terminis basats en els drets humans, 7) Rendició de comptes i supervisió, 8) Vetllar per l'accés a la justícia, 9) Aclarir les obligacions dels actors privats i regular els mercats financers, de l'habitatge i immobiliaris i 10) Executar projectes de cooperació i assistència internacionals. Per a més informació, vegeu l'informe. (Consulta: novembre de 2019).

<sup>21</sup> La mateixa argumentació es pot trobar a l'informe FOESSA, 2019b, p. 349-359.

amb protecció. Aquesta tendència té dues conseqüències econòmiques i socials importants: d'una banda, l'agreujament de les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo (enmig d'un context caracteritzat per l'absència de mesures alternatives de garantia habitacional) i, de l'altra, la desaparició d'un amortidor potencial de la crisi i dels preus de mercat.

Des d'un posicionament més extrem, Madden i Marcuse (2018, p. 135) qüestionen allò que anomenem el "mite de l'Estat benvolent", en relació amb el qual l'expressió "política d'habitatge" constituiria una prova de la seva existència. Els autors consideren que l'acció dels estats a través dels seus sistemes de provisió d'habitatge no ha tingut com a objectiu principal assegurar la dignitat i adequació residencial del conjunt de la ciutadania sinó, sobretot mantenir les desigualtats dins d'uns marges socialment acceptables. Així, "històricament, l'Estat ha utilitzat el sistema de l'habitatge per mantenir l'estabilitat política i sostenir l'acumulació de beneficis privats" (Madden i Marcuse, 2018, p. 136). És més, tampoc no es pot afirmar que sempre hi ha hagut una correlació entre les necessitats d'habitatge i la provisió d'unitats residencials (Madden i Marcuse, 2018, p. 149-150).

Rodríguez i Espinoza (2017, p. 32) mantenen que la política d'habitatge i, més concretament, els plans d'habitatge aprovats des dels anys setanta, s'han dissenyat amb un objectiu doble: d'una banda, respondre almenys en teoria a una demanda social habitacional i, de l'altra, impulsar el desenvolupament econòmic dels països a través de la construcció. En aquest sentit, es pregunten retòricament si "es pot realment assegurar el dret a l'habitatge de la població amb una política d'habitatge que té objectius tan contradictoris? Amb un enfocament que posa al mateix nivell el desenvolupament econòmic i el dret a l'habitatge?" (Rodríguez i Espinoza, 2017, p. 15).

La resposta previsible segons els autors és que enmig d'aquesta situació "la balança sempre s'acaba inclinant del costat de l'acumulació: es privilegia el *valor de canvi* de l'habitatge en detriment del seu *valor d'ús*" (Rodríguez i Espinoza, 2017, p. 33, en cursiva a l'original). Sense reformes profundes i estructurals, Rodríguez i Espinoza (2017, p. 87) consideren que "assistirem a una agudització progressiva de la crisi habitacional".

#### Aportacions dels i les compareixents en l'àmbit de la definició del "problema de l'habitatge"

"Tenim un règim de tinença decantat cap a la propietat que dona rigidesa al mercat [...] i una capacitat mot xica de les administracions públiques per incidir en el mercat a través de l'habitatge protegit. L'habitatge protegit no només és un instrument per garantir l'accés a l'habitatge sinó que també és un instrument per incidir en els preus de mercat a través de l'oferta" [...] "En la situació actual, el mercat per ell mateix no garantirà el dret a l'habitatge. I això és així sobretot perquè en aquest moment la producció d'habitatge com a valor d'ús està condicionada de manera molt estricta pel seu valor de canvi i per la voluntat d'actius financers molt voluminosos de fixar-se en el territori a través de béns immobiliaris. La possibilitat que les famílies puguin competir amb aquest tipus de demanda en ciutats com les nostres és inversemblant". (Oriol Nel·lo)

"Es parla de "problema de l'habitatge" quan el sistema de provisió residencial no satisfà les necessitats de les persones. Una cosa és parlar de crisi del sector de l'habitatge i una altra de crisi de necessitats residencials. [...] L'exclusió residencial és un continu de situacions d'exclusió del dret a l'habitatge: des de persones que estan al carrer fins a persones que tenen sostre però no tenen garantits altres drets". (Guillem Fernández)

"En termes generals, el problema de l'habitatge a Espanya i a Europa no és de dèficit, tot i que n'hi ha alguns dèficits concrets. El problema de l'habitatge té a veure amb les dificultats d'accés degut a la diferència entre els ingressos [de les llars] i els preus [de l'habitatge]" [...] "Una segona forma de veure la importància que té el cost de l'habitatge és a través de la taxa de risc de pobresa. [...] Si descomptem dels ingressos de les llars el cost de l'habitatge, la taxa de risc pobresa es dispara de forma extraordinària del 20 al 40% de les llars". (Carme Trilla)

"El problema del pressupost per a habitatge l'arrosseguem des de fa molt de temps. Les polítiques d'habitatge han sigut molt complementàries del mercat i no s'ha abordat l'habitatge com a un servei públic i com a dret. Què ha passat a més a més? Que el problema s'ha agreujat en els últims anys i hem enllaçat la crisi amb un *boom* en els preus del lloguer que actua com una ona expansiva per tot el territori. A la ciutat de Barcelona i a l'Àrea Metropolitana és impressionant perquè està expulsant gent del territori". (Eva Martínez)

“Desde las entidades sociales entendemos que el problema de la vivienda es algo estructural, complejo y con múltiple causas entre las que podríamos diferenciar dos variantes. Por una parte, está la dificultad de acceso a la vivienda adecuada para una gran parte de la población, tanto de compra como de alquiler. Y, por otra parte, están las dificultades en el mantenimiento de la vivienda en el tiempo sin que ello suponga el empobrecimiento de los núcleos familiares” [...] “La gran dificultad ahora mismo viene porque, aunque haya vivienda disponible en alquiler, las rentas están completamente desfasadas respecto de los ingresos de las familias”. (Fermina Gómez)

“El mercat de l’habitatge, els agents promotors i les administracions estan al darrere del dèficit d’habitatge assequible. I és evident que també hi ha la pressió d’altres mercats: el mercat financer, atès que és molt més rentable comprar un habitatge i llogar-ho que posar diners al banc, fet que ha derivat en especulació immobiliària en els darrers anys [...] Mentre sigui així, l’habitatge és un refugi i això dificulta l’accés a través de la compra o del lloguer. Es busca l’objectiu de la màxima rendibilitat més que no pas l’objectiu de fer de l’habitatge un bé assequible”. (Dolors Camats)

“La política d’habitatge ha d’atendre dos problemes. Un és el creixement del parc d’habitatge, que hauria de ser similar al creixement del nombre de famílies. L’altre és que el producte s’hauria de donar en uns mercats eficients perquè fos el més assequible possible i permetés a les noves famílies accedir a l’habitatge de lloguer o compra”. (Joan Ràfols)

“El problema de l’habitatge rau principalment en les grans dificultats que té avui en dia una part molt significativa de la població, no només per accedir a un habitatge, sinó també per mantenir-se en l’habitatge habitual com a conseqüència de l’elevat risc de pèrdua que tenen moltes famílies per raó de l’impagament dels préstecs hipotecaris i, cada vegada més, per la impossibilitat de fer front al pagament de les rendes de lloguer que, en els darrers cinc anys, s’han disparat en alguns municipis, principalment a Barcelona ciutat i la seva Àrea Metropolitana. [...] D’entrada, hi ha un problema de precarització laboral i salarial que fa que una part molt important de la població, especialment el jove, no pugui accedir a l’habitatge”. (Judith Gifreu)

“L’any passat [al 2018] la producció d’habitatges a Catalunya va ser de 14.500 unitats. La velocitat de creure que considerem adequada seria de l’ordre de 25.000 habitatges per any” [...] “Pel que fa als costos dels habitatges, aquests han tingut una trajectòria alcista, especialment pronunciada des de finals de la crisi degut a una sèrie de circumstàncies” [...] “La conseqüència directa [de la fiscalitat per accedir a un habitatge a través de la compra] és que hi ha molta gent que no té estalvis suficients i s’aboca al mercat del lloguer. El parc d’habitatges de lloguer no ha crescut al ritme necessari i, per tant, es generen tensions”. (Elena Massot)

“Fixar-se en els preus de l’habitatge durant la bombolla immobiliària com si fossin el referent de fins a on podem arribar no és un bon exemple si es té en compte la situació de pèrdua del poder adquisitiu i el creixement de la precarietat laboral que ha tingut lloc des de llavors. [...] Els increments en els preus de l’habitatge de compra o de lloguer són difícils d’assumir per part de les famílies amb ingressos habituals, encara menys si tenen una situació laboral precària o contractes temporals que posen en risc l’estabilitat en l’habitatge. El problema de l’habitatge no és només d’accés sinó també de manteniment o permanència quan s’ha de destinar a aquesta habitatge un percentatge molt alt dels ingressos”. (Carlos Àguila)

“A esto que podríamos llamar “mal diseño de las políticas públicas de vivienda en el Estado Español”, o “no revisión de este modelo salvo en algunas excepciones territoriales o temporales”, cabe añadirle otras muchísimas cosas que han ocurrido en estos últimos años” [...] “El sistema inmobiliario está teniendo dificultades en lo de tener productos y servicios adaptados a los salarios habituales. Hay un problema específico con el alquiler asequible, pero también con otra serie de productos. Por ejemplo, no hay un producto financiero privado para la rehabilitación”. (Javier Burón)

#### Aportacions dels i les compareixences en l’àmbit del context

“El ministre franquista Arrese definia el lloguer com “una fórmula interina que resuelve la indigencia o el tránsito a la propiedad”. Aquest concepte sobre el mercat de lloguer és el que s’ha instal·lat amb el temps. La solució a la qüestió de l’habitatge se situa en la compra i el lloguer és un trànsit”. (Carlos Àguila)

“A la normativa europea, a la Constitució, a l’Estatut, es diu que el dret a l’habitatge és un dret fonamental. No ens ho hem cregut mai ni hem actuat mai en aquest sentit [...]. Totes les polítiques d’habitatge sempre han estat complementàries del mercat. Mai s’ha abordat la qüestió de l’habitatge entès com un servei públic i que és un dret que hem de tenir a l’abast la majoria de la població.” (Eva Martínez)

“La concepción de la vivienda como motor económico y no como un derecho ha potenciado prácticas especulativas con un bien de necesidad primordial.” (Fermina Gómez)

“A banda de la demanda d'un habitatge per viure-hi, sobre la construcció hi viuen moltes altres demandes. Aquest fet ha influït sobre l'assequibilitat, sobre l'oferta, ...”. (Dolors Camats)

“El sector de la construcció ha estat tradicionalment un sector tractor de l'economia catalana. Qualsevol mesura legislativa que impacti sobre aquest sector té conseqüències, sobretot econòmiques”. (Elena Massot)

“Nuestra política arranca básicamente a mediados de los 50 cuando el Estado decide que quiere hacer política industrial, que quiere tener urbanizadores y edificables profesionales, y que necesita una expansión de la capacidad de producir vivienda [...]. Y también había un objetivo de convertir un país básicamente de inquilinos en un país de propietarios. Hay citas del ministro Arrese donde explica que la mejor manera de conseguir una fuerza de trabajo dócil es que sean propietarios”. (Javier Burón)

### 3. EL DRET A L'HABITATGE

En el aquest capítol s'analitza la regulació del dret a l'habitatge des del punt de vista normatiu i jurisprudencial. Es fa un recull dels textos normatius segons els diferents àmbits territorials (internacional, europeu, estatal i autonòmic) on es regula el dret a l'habitatge, així com d'algunes sentències emeses per tribunals europeus i pel Tribunal Constitucional que ajuden a concretar la interpretació que s'ha fet, tant del dret com del seu abast.

#### 3.1. ÀMBIT INTERNACIONAL

A nivell internacional, són diversos els tractats internacionals que reconeixen el dret a l'habitatge, com l'article 25 de la Declaració universal de drets humans de 1948<sup>22</sup> i l'article 11 del Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals (PIDESC) de 1948,<sup>23</sup> ratificat per Espanya l'any 1977. Segons l'article 10.2 de la Constitució espanyola (CE), cal interpretar les normes relatives als drets fonamentals i a les llibertats de conformitat amb la Declaració universal de drets humans i els tractats i acords internacionals ratificats per Espanya. Així mateix, l'article 96.1 de la CE estableix que els tractats internacionals celebrats vàlidament formaran part de l'ordenament intern.

Partint d'aquests preceptes, es pot entendre que tant la Declaració universal com els Tractats han de ser un paràmetre interpretatiu de tots els drets i llibertats continguts al Títol I de la CE, amb independència de la seva ubicació que, tal com es pot veure en el subapartat 3.3.3, implica un sistema de protecció diferent. No obstant això, el Tribunal Constitucional (TC) no ha seguit de manera explícita aquesta interpretació<sup>24</sup> en relació amb els drets continguts en el capítol III del Títol I (és el cas del dret a l'habitatge), tot i que ha admès que estan relacionats de manera indirecta amb alguns drets fonamentals.

El Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals (DESC), que és l'òrgan encarregat de supervisar el compliment del PIDESC, fa una definició de mínims del concepte d'habitatge "adequat" i estableix que ha d'incloure, almenys, un règim d'assegurança de tinença; la disposició de serveis, materials, facilitats i infraestructures suficients; despeses suportables; condicions adequades d'habitabilitat i accessibilitat física; una ubicació raonable; i l'adequació, en general, de l'habitatge a les necessitats culturals dels seus destinataris i destinatàries.

Aquest Comitè també ha recordat que el dret a l'habitatge, com a dret social, no només comporta obligacions positives o de prestació per als poders públics sinó també obligacions negatives, com ara la prohibició de desallotjaments arbitraris, o de protecció enfront d'actuacions provinents de tercers. Algunes d'aquestes obligacions tenen un caràcter immediat i són directament exigibles, com la prohibició de la discriminació en els programes d'habitatge. En canvi, d'altres estan supeditades a les possibilitats normatives i fàctiques de satisfer el dret. El Comitè assenyala que, en cas de ser requerits, els poders públics haurien de demostrar que estan realitzant el màxim d'esforços amb els recursos disponibles per satisfer almenys el contingut mínim del dret, donant prioritat als casos més urgents i als col·lectius en situació de vulnerabilitat.

El Comitè compta amb dos mecanismes per garantir el compliment dels drets econòmics, socials i culturals. D'una banda, en virtut de la ratificació d'Espanya al 2013 del Protocol Facultatiu que permet

<sup>22</sup> "Tota persona té dret a un nivell de vida que assegurui, per a ell i la seva família, la salut i el benestar, especialment quant a alimentació, vestir, habitatge, assistència mèdica i als serveis socials necessaris; també té el dret a la seguretat en cas d'atur, malaltia, incapacitat, viduïtat, vellesa o altra manca de mitjans de subsistència independent de la seva voluntat".

<sup>23</sup> "Els estats part en aquest Pacte reconeixen el dret de tothom a un nivell de vida adequat per a ell i per a la seva família, incloent-hi l'alimentació, el vestit i l'habitatge. I una millora contínua de condicions d'existència. Els estats part hauran d'adoptar mesures adequades que assegurin l'efectivitat d'aquest dret, reconeixent a aquest efecte la importància essencial de la cooperació internacional basada en el lliure consentiment".

<sup>24</sup> STC 247/2007, de 12 de desembre, sobre la reforma de l'Estatut d'autonomia valencià, no empara el reconeixement del dret a l'aigua que l'observació general nº 15 del Comitè DESC considera inclòs a l'article 11 del PIDESC. Segons el TC "tot i admetent que podem estar al davant d'un dret emergent de tercera generació, està clar que en el moment actual la seva gestació incipient es reflecteix en instruments internacionals que no requereixen manifestació expressa de la voluntat dels estats, per la qual cosa no es pot parlar de l'assumpció de compromisos concrets per part d'Espanya".



presentar denúncies davant del Comitè quan s'hagin esgotat els recursos nacionals, el Comitè pot rebre queixes o demandes per part de les persones afectades quan hi ha hagut una vulneració d'algun dels drets del PIDESC. D'altra banda, el Comitè examina periòdicament els estats sobre el compliment d'aquest pacte.

En relació amb el primer mecanisme, cal destacar que el Comitè ha condemnat Espanya en dues ocasions per vulneració del dret a l'habitatge (l'any 2015 i l'any 2017). D'entre les recomanacions generals que estableix el darrer dictamen se'n poden destacar les següents: que s'adoptin mesures legislatives i/o administratives per tal que el jutge o jutgessa pugui valorar les conseqüències del desnonament en els procediments de desallotjament de les persones llogateres; millorar la coordinació entre el poder judicial i els Serveis Socials i assegurar que l'Estat ha emprat el màxim de recursos disponibles per aconseguir una alternativa habitacional adequada en cas de desnonament de persones vulnerables; i formular i implementar un pla per garantir el dret a l'habitatge a les persones en situació de vulnerabilitat.

En aquest sentit el Comitè DESC recomana que s'adoptin les mesures necessàries, fins i tot mitjançant l'assignació de recursos suficients, per fer front al dèficit d'habitatge social, especialment per a les persones i les llars amb ingressos baixos, els i les joves, les dones i les persones amb discapacitat. També recomana a l'Estat adoptar les mesures necessàries per regular el mercat privat de l'habitatge, per tal de facilitar l'accessibilitat, disponibilitat i assequibilitat d'un habitatge adequat a les persones amb ingressos baixos. Així mateix, considera que cal revisar la legislació sobre arrendaments i dur a terme les modificacions necessàries per tal de garantir una protecció adequada de la seguretat de la tinença i establir mecanismes judicials efectius que facin efectiva la protecció del dret a un habitatge adequat.

Pel que fa als desnonaments, el Comitè insta l'Estat a adoptar un marc legislatiu que estableixi els requisits i procediments adequats per dur a terme desnonaments, que incorpori els principis de raonabilitat i proporcionalitat i que assegurï que les persones afectades tinguin accés a una compensació o l'opció d'un habitatge alternatiu adequat. El Comitè també demana coordinació entre els tribunals i els Serveis Socials, així com garanties legals i processals per a les persones.

### Aportacions dels i les compareixents en l'àmbit del dret a l'habitatge a nivell internacional

“El Estado español ha ratificado el protocolo facultativo de la declaración de derechos económicos, sociales y culturales [...], por lo que se debería de integrar dentro del sistema jurídico la protección del derecho a la vivienda, pero eso no se está cumpliendo por dos motivos: por una falta de voluntad política y por una falta de financiación. [...] En el Estado español no se hacen los esfuerzos necesarios para garantizar este derecho”. (Fermina Gómez)

## 3.2. ÀMBIT EUROPEU

Les previsions sobre el dret a l'habitatge a la Unió Europea (UE) són menys abundants que en altres àmbits, atès que les competències sobre habitatge i urbanisme corresponen fonamentalment als estats. La UE, no obstant, ha incidit en la matèria a través d'algunes competències indirectes, com les de cohesió social i territorial, renovació urbana, millora de l'eficiència energètica dels edificis, protecció de les persones consumidores i del medi ambient o lluita contra la discriminació. A banda d'això, tant el Parlament Europeu com el Comitè de les Regions han emès resolucions a favor de l'elaboració d'una política d'habitatge a escala europea. També és pertinent mencionar que un grup integrat per diversos partits del Parlament Europeu anomenat “Urban housing” va recomanar l'any 2006 que el dret a l'habitatge fos un dret fonamental europeu.

Podem trobar referències normatives del reconeixement del dret a un habitatge digne a Europa a la Carta Social Europea de 1961, la qual ha estat revisada i ha donat pas a la Carta Social Europea de 1996, que va entrar en vigor el 1999.

El dret a l'habitatge es preveu a l'article 31 de la Carta revisada, que diu que per garantir l'exercici efectiu del dret a l'habitatge les parts es comprometen a adoptar mesures destinades a afavorir l'accés a

l'habitatge; prevenir i pal·liar la situació de manca de llar amb vistes a eliminar progressivament aquesta situació; i fer assequible el preu de l'habitatge a les persones que no disposin de recursos suficients. L'article 30 de la mateixa Carta reconeix el dret a la protecció contra la pobresa i l'exclusió social i estableix l'obligació de promoure l'accés real a una sèrie de serveis, entre els quals figura l'habitatge. Tot i que la nova versió de la Carta no va ser ratificada per Espanya inicialment, el Consell de Ministres d'1 de febrer de 2019 aprova un Acord pel qual es disposa la remissió a les Corts Generals de la Carta i s'autoritza la manifestació del consentiment d'Espanya per obligar-se per aquesta.

L'òrgan encarregat de vetllar pel compliment de la Carta és el Comitè europeu de drets socials (CEDS). Aquest Comitè ha considerat que un habitatge adequat és aquell de construcció nova o no que s'assenta sobre una estructura segura, no comporta riscos per a la salut, no està sobreocupat i compta amb un règim de tinença segur emparat per la llei. El Comitè també ha definit el significat d'"assequible", relacionant-lo amb la possibilitat de pagar els costos inicials (fiança) i les altres despeses a llarg termini (subministraments, manteniment i gestió) en uns termes que permetin a les persones mantenir un nivell de vida digne, definit a partir del context social en què es troben.

El Comitè també ha especificat que els estats no només estan obligats a posar determinats mitjans al servei de la satisfacció del dret a l'habitatge sinó també a generar resultats raonables i susceptibles de control ulterior. Com a elements de control, el Comitè ha utilitzat, entre d'altres, els avenços efectius en la satisfacció del dret d'acord amb les necessitats de la població; la incursió o no en retrocessos injustificats, sobretot quan hi hagi mesures alternatives menys perjudicials per al gaudi del dret; la previsió de respostes adequades per als diferents grups socials, començant pels col·lectius en situació de vulnerabilitat; i la fixació de terminis raonables de compliment de les polítiques previstes.

La Carta de drets fonamentals de la UE també es refereix al dret a l'habitatge al seu article 34, tot i que es centra en la protecció de les persones que no disposen de recursos suficients a través del reconeixement i respecte del dret, en aquests casos, a un ajut social i un ajut a l'habitatge. A més, aquest ajut resta subjecte a les modalitats establertes pel dret comunitari i les legislacions i pràctiques nacionals.

En l'àmbit europeu cal destacar també el paper del Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH),<sup>25</sup> el qual ha inclòs el dret a l'habitatge a la seva jurisprudència en connexió amb altres drets, com ara el dret a no ser sotmès a tractes inhumans o degradants;<sup>26</sup> a un procés adequat;<sup>27</sup> a la vida privada i familiar, al domicili i a la correspondència<sup>28</sup> o al respecte als propis béns i a la propietat, així com a les condicions que autoritzen la seva limitació.<sup>29</sup>

No podem obviar el paper del Tribunal de Justícia de la UE (TJUE), el qual s'ha pronunciat en diverses ocasions sobre el dret a l'habitatge. Una de les Sentències més destacades és la de 10 de setembre de 2014,<sup>30</sup> en la qual, dins de l'àmbit d'interpretació de la Directiva 93/13/CEE sobre clàusules abusives als contractes celebrats amb consumidors i consumidores, es reconeix el dret a l'habitatge com a dret fonamental garantit per la Carta dels drets fonamentals de la UE. També cal citar la Sentència de 14 de març de 2013,<sup>31</sup> que declara contrari al dret de la UE la normativa que impedeix al jutge o jutgessa suspendre l'execució hipotecària per conèixer si hi ha una clàusula abusiva.

---

<sup>25</sup> Espanya ratifica el Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals el 1979. Aquest Conveni no preveu el dret a l'habitatge però el TEDH el protegeix de manera indirecta per la seva connexió amb altres drets fonamentals.

<sup>26</sup> Cas *Moldovan i altres contra Romania*, de 12 de juliol de 2005. El TEDH considera que les condicions de vida dels i les demandants, incloses les relatives a l'habitatge, i la discriminació racial de la que havien estat objecte per part de les autoritats públiques constitueixen una vulneració de la seva dignitat humana.

<sup>27</sup> Cas *Connors contra el Regne Unit*, de 27 de maig de 2004. El TEDH sosté que el desallotjament del demandant no ha respectat les garanties d'un procés adequat, atès que no s'havia justificat adequadament la ingerència pública a la llar i a la vida familiar.

<sup>28</sup> Cas *López Ostra contra Espanya*, de 9 de desembre de 1994. El TEDH protegeix de manera indirecta el dret a l'habitatge a través del dret a la vida privada i familiar, en un cas de contaminació, fum i males olors produïts a una planta de tractament de residus sòlids i líquids.

<sup>29</sup> Cas *Strech contra Regne Unit*, de 3 de desembre de 2003. El TEDH sosté que la protecció dels propis béns inclou tutelar l'expectativa d'un arrendatari o arrendatària de sòl de continuar el lloguer.

<sup>30</sup> Cas *Monika Kuisionova contra Smart capital a.s.*

<sup>31</sup> Cas *Mohamed Aziz i Catalunya Caixa*.

### 3.3. ÀMBIT ESTATAL

#### 3.3.1. CONSTITUCIÓ ESPANYOLA. DIMENSIÓ OBJECTIVA

La CE preveu el dret a un habitatge digne i adequat al seu article 47, dins del capítol III del títol primer, anomenat “Principis rectors de la política econòmica i social”. Així mateix, aquest article encomana als poders públics que promoguin les condicions necessàries i estableixin les normes pertinents per tal de fer efectiu aquest dret.

El contingut del dret a l'habitatge està lligat al principi de l'Estat social (art. 1.1 CE), així com al principi d'igualtat de la persona i el seu lliure desenvolupament (art. 10.1 CE). El dret a l'habitatge també es vincula amb els drets de la integritat física i moral (art. 15 CE), a la intimitat (art. 18 CE) o a la llibertat de residència (art. 19 CE). Aquesta connexió entre el dret a l'habitatge i altres drets socials o civils fa que el “caràcter digne i adequat” del mateix s'hagi de definir a partir de la seva relació amb la resta de drets de l'ordenament jurídic, així com amb les declaracions i convenis sobre drets humans ratificats per l'Estat espanyol (art. 10.2), tal com es pot veure a la descripció que es fa en el subapartat 3.3.1 d'aquest capítol.

El dret constitucional a l'habitatge tampoc es pot entendre únicament com un dret privat, ja que l'article 47 imposa als poders públics obligacions que excedeixen de la dimensió individual del dret: regulació del sòl amb l'interès general per impedir l'especulació i garantia de participació de la comunitat en les plusvàlues generades per l'acció urbanística dels ens públics. Juntament amb aquestes obligacions, la CE i els estatuts d'autonomia preveuen altres principis rectors i mandats en matèria d'habitatge, urbanística i d'ordenació del territori, des de l'ús racional dels recursos i la cohesió social fins a la promoció d'habitatge públic.

Tal com emana de l'article 53.3 de la CE, cal assenyalar que el dret a l'habitatge, en tant que principi rector de la política econòmica i social, informa la legislació positiva, l'actuació de l'Administració pública i la pràctica judicial i només pot ser al·legat davant de la jurisdicció ordinària d'acord amb allò que disposen les lleis que el desenvolupen.

A sensu contrari, el mateix article 53 (apartats primer i segon) de la CE atorga als drets i llibertats regulats al títol II del capítol III un tractament diferent, en tant en quant el seu reconeixement, respecte i protecció vinculen a tots els poders públics. Així mateix, la CE protegeix de manera preferent els drets i llibertats reconeguts en la secció primera del capítol II i els drets reconeguts a l'article 14,<sup>32</sup> atès que l'article 53.2 estableix que “qualsevol ciutadà podrà demanar la tutela de les llibertats i drets davant dels Tribunals ordinaris per un procediment basat en els principis de preferència i sumarietat i, en el seu cas, a través del recurs d'ampara davant el Tribunal Constitucional [...]”.

Partint d'aquestes premisses, i basant-se en la jurisprudència del Tribunal Constitucional (TC), la inclusió del dret a l'habitatge com a principi rector de la política econòmica i social ha portat a la major part de la doctrina a considerar que no es tracta d'un dret fonamental o que es tracta d'un “fals dret fonamental”. El fet que només pugui ser al·legat als tribunals d'acord amb el que disposin les lleis que el desenvolupen és prova d'una constitucionalització feble i de l'elevat marge de discrecionalitat que s'ha concedit als poders públics en aquesta matèria (Pisarello, 2013).

En aquest sentit, segons autors com Ruiz-Rico (2008) el dret a l'habitatge s'ha d'entendre com un dret social en sentit estricte que, per tant, no es configura com a dret subjectiu i no concedeix a les persones titulars d'aquest una acció davant dels tribunals per a l'obtenció d'un habitatge digne i adequat. Tal com assenyala Gálvez (2001), els poders públics estan obligats a promoure les condicions necessàries

<sup>32</sup> Igualtat davant la llei, dret a la vida, llibertat ideològica i religiosa, dret a la llibertat personal, dret a la intimitat i la inviolabilitat del domicili, llibertat de residència i circulació, llibertat d'expressió, dret de reunió, dret d'associació, protecció judicial dels drets, principi de legalitat penal, treball remunerat per als reclusos, prohibició dels Tribunals d'honor, llibertat d'ensenyament, dret a l'educació, autonomia universitària, llibertat de sindicació, dret a la vaga i dret de petició.

perquè les persones puguin gaudir d'un habitatge digne i adequat però no a materialitzar l'ús i gaudi d'aquest habitatge. Ponce (2010), de manera coincident, considera que el dret a l'habitatge consagra un "deure jurídic de mitjans" dels poders públics. En canvi, autors com López (2014) es manifesten en sentit contrari i interpreten que existeix un dret subjectiu d'accés a l'habitatge que emana de la pròpia CE,<sup>33</sup> així com d'alguns estatuts d'autonomia.

El TC s'ha pronunciat en algunes ocasions pel que fa al caràcter dels principis rectors, concloent que són de naturalesa diversa, informen la legislació, l'actuació de l'Administració pública i la jurisdiccional, no generen drets exigibles ni disposen de les notes d'aplicabilitat i justiciabilitat immediata.

No obstant això, s'han fet diverses matisacions a l'argumentari exposat fins ara. En primer lloc, la jurisprudència li ha reconegut a l'article 47 CE eficàcia jurídica explícita. En aquest sentit, es pot destacar la Sentència del Tribunal Suprem de 18 de febrer de 2002, la qual assenyala que l'article 47 "consagra un dret social o de prestació que exigeix, conseqüentment, una intervenció de l'Estat a l'esfera social i econòmica i un fer positiu dels poders públics per a la consecució de la igualtat material que propugna l'article 9.2 de la Constitució". En segon lloc, alguns continguts del dret a l'habitatge ja es troben desenvolupats per diferents lleis, tant en l'àmbit estatal com en l'autonòmic. En tercer lloc, cal tenir en compte que existeixen aspectes del dret que són exigibles enfront d'un tribunal en connexió amb altres drets considerats com a fonamentals per la CE. Per tant, el fet que no sigui possible reclamar judicialment un habitatge gratuït de manera incondicional no implica que no existeixin elements o aspectes del dret al·legables als tribunals. A títol d'exemple, es poden identificar situacions en què l'absència d'habitatge o l'existència d'un habitatge que no reuneixi unes condicions mínimes pot vulnerar principis i drets fonamentals.

D'acord amb algunes sentències del TC,<sup>34</sup> es pot afirmar que cap dret constitucional pot tenir un contingut buit o ser considerat un simple fórmula retòrica. Així doncs, el dret a un habitatge digne i adequat té un contingut en part determinat i en part determinable, però en cap cas inexistent (Pisarello, 2013).

Altrament, també cal entendre la garantia del dret a l'habitatge amb els seus límits i vincles als drets patrimonials (Ferrajoli, 1999). Així, la seva garantia està lligada a la funció social del dret a la propietat (art. 33 CE); a la possibilitat de sotmetre la llibertat d'empresa a les exigències de planificació (art. 38 CE), de reservar recursos o serveis essencials al sector públic (art. 128.2 CE) i de planificar l'activitat econòmica general per atendre les necessitats col·lectives (art. 131.1 CE), i a la subordinació de totes les formes de riquesa a l'interès general (art. 128 CE). La funció social del dret de propietat, així com la prohibició d'exercicis abusius del mateix (art. 7.2 del Codi Civil), opera com a límit i com a part integrant del contingut protegit constitucionalment.

A banda de la CE, la legislació urbanística<sup>35</sup> reconeix el dret a gaudir d'un habitatge digne, adequat i accessible. També regula el dret a exercir l'acció pública com a mecanisme per fer respectar les determinacions de l'ordenació territorial i urbanística, entre d'altres, mitjançant l'exigència del compliment de la normativa d'habitatge. No obstant això, autors com Peñalver (2018) assenyalen que la finalitat de l'acció pública no és la protecció d'un dret subjectiu relatiu a l'habitatge, sinó la de permetre a tothom la defensa de l'habitatge com a interès públic.<sup>36</sup>

### 3.3.2. CONSTITUCIÓ ESPANYOLA. DIMENSIÓ SUBJECTIVA

L'article 47 CE atribueix el dret a l'habitatge a "tots els espanyols". No obstant això, segons la jurisprudència constitucional<sup>37</sup> el dret a l'habitatge seria un d'aquells que pot pertànyer o no a les persones

<sup>33</sup> Interpretació sistemàtica dels articles 47 i 18 (que regulen el dret a la intimitat i inviolabilitat del domicili) de la CE.

<sup>34</sup> STC 19/1982, de 5 de maig i STC 45/1989, de 20 de febrer.

<sup>35</sup> Article 5 del Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Sòl i Rehabilitació urbana.

<sup>36</sup> Així també ho destaca el TS (RJ 1981, 2883) en urbanisme, ja que estableix que el fonament de l'acció pública és suscitar la col·laboració ciutadana en la funció de control de la legalitat.

<sup>37</sup> STC 107/1984, entre d'altres.

estrangeres segons allò que disposin els tractats i les lleis. No obstant això, una part de la doctrina ha defensat que el dret a l'habitatge s'hauria d'estendre a les persones estrangeres basant-se en una interpretació sistemàtica de l'article 47 CE pel que fa a la dignitat i lliure desenvolupament de les persones (article 10 CE) i a la llibertat i igualtat (article 9.2 CE) (Ponce, 2018). Algunes comunitats autònomes, com ara Catalunya, atribueixen la titularitat dels drets socials reconeguts en el seu Estatut a "les persones".

Altrament, la CE no exclou un reconeixement específic del dret a l'habitatge a persones sense recursos suficients. Aquest reconeixement el fan alguns estatuts d'autonomia, com el de Catalunya (art. 26), que encomana als poders públics que estableixin per llei un sistema de mesures per protegir aquest col·lectiu de persones.

### 3.3.3. CONSTITUCIÓ ESPANYOLA. DIMENSIÓ COMPETENCIAL

L'article 148.1.3 de la CE estableix que les comunitats autònomes podran establir competències en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i habitatge.

Tenint en compte la competència exclusiva de les comunitats autònomes i, en relació amb la dimensió objectiva del dret a l'habitatge, ha sorgit el dubte de si l'acció normativa d'aquestes pot transcendir la caracterització del dret a l'habitatge com a un simple principi rector i configurar un dret subjectiu. Respecte d'aquesta qüestió es pronuncien algunes Sentències. La STC núm. 247/2007, de 12 de desembre de 2007 estableix que "els estatuts d'autonomia no poden establir per si mateixos drets subjectius en sentit estricte, sinó directrius, objectius o mandats als poders públics autonòmics". La STC 31/2010, es centra en la capacitat dels estatuts d'autonomia per establir drets fonamentals, partint de la concepció que aquests vinculen tots els legisladors (tant de l'Estat com de les comunitats autònomes) i que només poden ser proclamats per la CE. El TC afirma que els drets reconeguts als estatuts d'autonomia han de tenir una naturalesa diferent, atès que només poden vincular el legislador autonòmic. Per tant, segons aquesta Sentència, el reconeixement de drets és un contingut possible de l'Estatut d'autonomia, la constitucionalitat del qual dependrà de dos criteris: que vinculin únicament el legislador català i que només ho facin en l'àmbit de les seves competències (Carrillo, 2010).

Val a dir que l'Estat ha incidit en matèria d'habitatge a través de diversos títols competencials de caràcter transversal, com la regulació de les bases, la coordinació de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE), l'ordenació del crèdit (art. 149.1.11 CE) i la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols i espanyoles en l'exercici dels drets i deures constitucionals (art. 149.1.1 CE).<sup>38</sup> L'Estat també ha actuat basant-se en les seves competències exclusives en altres matèries que poden estar vinculades amb l'habitatge, com el procediment administratiu comú, l'expropiació forçosa i les concessions administratives (art. 149.1.18 CE), la protecció del medi ambient (art. 149.1.23 CE), la legislació mercantil (art. 149.1.6 CE) o la civil (art. 149.8 CE).

Aquest marc normatiu competencial ha generat conflictes entre l'Estat i les comunitats autònomes, així com una jurisprudència abundant en la matèria. Cal destacar, entre d'altres, la STC núm. 152/1998, de 20 de juliol, la qual estableix que el dret a l'habitatge recollit a l'article 47 de la CE ha d'interpretar-se com "un mandat o una directriu constitucional que ha d'informar de l'actuació de tots els poders públics en l'exercici de les seves competències" i que aquestes es distribueixen de la manera següent: l'Estat, endemés de regular el lloguer, pot intervenir i regular aquells aspectes de naturalesa econòmica del subsector de l'habitatge en virtut de l'article 149 CE, mentre que les comunitats autònomes tenen legitimitat competencial per dur a terme una política pròpia.

<sup>38</sup> Pot destacar-se la STC 152/1988, de 20 de juny, que considera que l'article 149.1.1 CE faculta l'Estat "per regular les condicions no que estableixin, sinó que garanteixin la igualtat substancial dels espanyols en l'exercici dels seus drets constitucionals". Aquesta funció de garantia és la que l'Estat ha de dur a terme quan instrumenta les seves competències sobre les bases i la coordinació de la planificació econòmica del subsector de l'habitatge i sobre les bases d'ordenació del crèdit. No obstant, tal com estableix també la STC 146/1986, de 25 de novembre, "la promoció de la igualtat substancial i l'acció estatal destinada a aquest efecte han de desplegar-se tenint en compte les peculiaritats d'un sistema d'autonomies territorials".

A la pràctica, l'Estat coordina l'habitatge com a sector econòmic, regula les condicions bàsiques per al seu exercici com a dret i estableix la política fiscal en la matèria. També elabora la normativa bàsica sobre edificació i construcció i legisla sobre el dret hipotecari i registral, a més de sobre l'expropiació forçosa. L'Estat també regula el sistema de finançament públic a càrrec dels pressupostos generals mitjançant la definició de les actuacions susceptibles de protecció, el grau de protecció i l'aportació de recursos, però no és competent per a la seva execució, sinó que ho són les comunitats autònomes.

Les comunitats autònomes són competents per desenvolupar legislació pròpia en matèria d'habitatge i urbanisme en virtut de la competència assumida pels seus estatuts d'autonomia. Pel que fa al finançament, les comunitats autònomes desenvolupen normativament les bases estatals i les executen al seu territori. Aquest sistema s'articula a través dels plans d'habitatge. L'Estat aprova els seus plans quadriennals d'habitatge i les comunitats autònomes regulen les actuacions per facilitar l'accés a un habitatge digne al seu territori en el marc d'allò que estableixen aquests plans.

Les comunitats autònomes també poden dissenyar i implementar instruments diferents als del pla estatal, com ara un sistema d'ajudes complementàries a les estatals o bé actuacions no previstes pel Pla en matèria d'habitatge i de sòl residencial. Aquests instruments van a càrrec dels pressupostos autonòmics, a diferència dels previstos als plans estatals, el desenvolupament autonòmic dels quals és finançat per l'Estat a través de convenis subscrits a les conferències sectorials.

Les competències estatals i autonòmiques no exclouen la intervenció de les administracions locals,<sup>39</sup> les quals tenen competències en matèria de planificació urbana i de gestió del sòl dedicat a processos d'urbanització. Entre d'altres aspectes, poden gestionar i administrar el seu patrimoni públic d'habitatges i sòl, així com establir els convenis que considerin oportuns amb diferents institucions públiques i privades per a la promoció d'habitatge protegit en les seves diverses modalitats.<sup>40</sup>

### 3.4. ÀMBIT AUTONÒMIC

#### 3.4.1. ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA

L'article 137 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya<sup>41</sup> estableix la competència exclusiva de Catalunya en matèria d'habitatge i en concreta el seu abast. Tot i això, tal com estableix l'article 84.2.b de l'Estatut, els municipis tenen competències en la planificació, la programació i la gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial.

L'Estatut disposa a l'article 47 del capítol V ("Principis rectors") del títol I ("Dels drets, deures i principis rectors") que els poders públics han de facilitar l'accés a l'habitatge mitjançant la generació de sòl i la promoció d'habitatge públic i protegit, amb una atenció especial pels i les joves i els col·lectius més necessitats.

Així mateix, dins del capítol I de drets en l'àmbit civil i socials, del títol I, l'article 26 determina que les persones que no disposen dels recursos suficients tenen dret a accedir a un habitatge digne, per a la qual cosa els poders públics han d'establir per llei un sistema de mesures que garanteixi aquest dret, amb les condicions que determinen les lleis.

---

<sup>39</sup> L'abast d'aquestes competències ha estat discutit en algunes sentències com la STC 61/1997, de 20 de març, a la qual es resolen diversos recursos d'inconstitucionalitat contra la Llei 8/1990, de 25 de juliol, de reforma del règim urbanístic i valoracions del sòl.

<sup>40</sup> Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local i Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local.

<sup>41</sup> Decret 306/2006, de 20 de juliol, pel qual es dona publicitat a la Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. DOGC núm. 4680, de 20.07.2006.

### 3.4.2. ALTRES NORMES

Posteriorment, cal destacar la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.<sup>42</sup> Tal com assenyala Ponce (2018), aquesta llei, tot i haver estat dictada abans de l'esclat de la crisi econòmica, va ser molt innovadora en el context internacional i la més avançada de l'Estat espanyol.

En el seu preàmbul, la Llei reconeix que “hi ha connexions entre el dret a l'habitatge digne i adequat i altres drets constitucionals que no són possibles sense el primer”, com ara el dret a la integritat física i moral, a la intimitat, la llibertat de residència, la igualtat de la persona i el seu lliure desenvolupament, entre d'altres. Com a novetat, la Llei configura com a servei d'interès general el conjunt d'activitats vinculades amb el proveïment d'habitatges destinats a polítiques socials<sup>43</sup> per assegurar un habitatge digne i adequat a tots els ciutadans i ciutadanes. En relació amb això, cal assenyalar que l'article 30 de l'Estatut estableix que totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat als serveis públics i als serveis econòmics d'interès general i que les lleis han de regular les condicions d'exercici i les garanties d'aquest dret.

La Llei del dret a l'habitatge també estableix els supòsits en què s'ha de considerar incompleta la funció social de la propietat i que requereixen una reacció pública per resoldre les situacions irregulars que es produeixen. Regula també l'acció pública per tal de posar en valor la defensa dels interessos col·lectius i els drets individuals associats a l'habitatge (vegeu subapartat 3.3.1).

Altres aspectes innovadors de la Llei són la regulació de la programació i la planificació a través dels plans sectorials i locals d'habitatge i la regulació, per primera vegada a Catalunya, de la prohibició del sobrepreu en les transmissions d'habitatges amb protecció oficial. La Llei crea el Registre de Sol·licitants d'Habitatge amb Protecció Oficial i els procediments d'adjudicació per tal d'afavorir la transparència i l'adequada adjudicació. També regula el dret d'adquisició preferent i retracte de les administracions públiques en les segones transmissions i les successives dels habitatges amb protecció oficial.

Tampoc es pot obviar la regulació del principi d'igualtat i no discriminació en matèria d'ocupació de l'habitatge, amb mesures d'acció protectora per part de les administracions públiques i la fixació d'objectius de solidaritat urbana a llarg termini.<sup>44</sup> La Llei també regula la relació entre l'urbanisme i l'habitatge, amb especial incidència en el rol del sòl urbà consolidat a l'hora d'obtenir habitatges protegits.

Val a dir que la Llei del dret a l'habitatge encara no ha estat desenvolupada en relació amb alguns temes rellevants, com ara l'aprovació del Pla territorial sectorial d'habitatge (PTSH) de Catalunya, que en el moment d'elaboració d'aquest informe encara no s'havia produït i implicaria la concreció d'aspectes com el compliment del mandat de la solidaritat urbana i la construcció del marc orientador de les polítiques d'habitatge que estableix la Llei (vegeu l'Annex 10.4).

Cal destacar, per la seva transcendència, un conjunt de modificacions de la Llei 18/2007 produïda l'any 2011,<sup>45</sup> atès que va suposar derogar o modificar més del 20% de la Llei. Entre les modificacions destaquen l'eliminació de la possibilitat que el PTSH pugui establir reserves de sòl més àmplies per a habitatge de protecció oficial, així com l'eliminació de la possibilitat d'obligatorietat per part del PTSH d'establir reserves d'habitatge protegit en sòl urbà. Es desactiva també l'expropiació temporal de l'ús d'habitatges

<sup>42</sup> Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge. DOGC núm. 5044, de 09.01.2008

<sup>43</sup> En la mateixa línia que la resolució del Parlament Europeu d'11 de juny de 2013 sobre l'habitatge social a la Unió Europea, que destaca el paper de l'habitatge com a servei econòmic d'interès general en la Unió: “Tenint en compte que la política d'habitatge social forma part integrant dels serveis d'interès econòmic general, per contribuir a cobrir les necessitats d'habitatge, facilitar l'accés a la propietat, promoure la qualitat de l'hàbitat, millorar l'hàbitat existent i adequar les despeses d'habitatge a la situació familiar i als recursos dels ocupants, mantenint amb tot un esforç de la seva part”. El Tribunal de Justícia de la Unió Europea també ha assenyalat que l'habitatge social és un servei d'interès general (Sentència de 8 de maig de 2013).

<sup>44</sup> Segons aquests objectius, els municipis inclosos en àrees declarades pel Pla territorial sectorial d'habitatge com a àmbits de demanda residencial forta i acreditada han de disposar, en el termini de vint anys, d'un parc mínim d'habitatges destinats a polítiques socials del 15% del total d'habitatges principals existents.

<sup>45</sup> Llei 9/2011, de 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica. DOGC núm. 6035, de 30.12.2011.

buits tot i que continua essent un incompliment de la funció social mantenir un habitatge buit de forma permanent i injustificada. La solidaritat urbana deixa de ser una obligació de resultat legal i només caldrà complir-ho si ho diu el PTSH. Pel que fa al termini de qualificació dels habitatges protegits, s'estableix que serà de 30 anys, mentre no s'aprovi el reglament que desplegui el règim jurídic d'aquest tipus d'habitatges.<sup>46</sup>

A banda d'aquestes modificacions, la necessitat de fer front a la crisi des d'un punt de vista més social queda reflectida en l'aprovació de textos legals posteriors a 2007 i dirigits a la prevenció i atenció de l'exclusió residencial i a incidir en els efectes de l'esclat de la bombolla immobiliària. En aquest sentit, cal destacar les normes següents, atesa la seva innegable relació amb la garantia del dret a l'habitatge:

Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària<sup>47</sup>

Llei 14/2015, de 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits<sup>48</sup>

Llei 19/2015, de 29 de juliol, d'incorporació de la propietat temporal i la propietat compartida al llibre cinquè del Codi Civil de Catalunya<sup>49</sup>

Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica<sup>50</sup>

Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial<sup>51</sup>

El Decret llei 1/2015 té per objecte mobilitzar els parcs d'habitatges sotmesos a processos d'execució hipotecària i les principals mesures que inclou són, a grans trets, les següents:

Sotmet al dret de tanteig i retracte en el termini de dos mesos a favor de l'Administració de la Generalitat les transmissions d'habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària, en el conjunt de tots i cada un dels municipis considerats com de demanda residencial forta i acreditada pel PTSH o pel Pla per al dret a l'habitatge

Tipifica una nova infracció greu en matèria de qualitat del parc immobiliari, consistent en la no execució de les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat exigits als habitatges provinents d'execucions hipotecàries o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària

---

<sup>46</sup> La Llei 18/2007 establia a l'article 79 de la seva versió inicial que el termini de qualificació no podia ser inferior a 30 anys, sense remetre al reglament. Al 2011 es deixa com a règim transitori mentre no s'aprovi el reglament.

<sup>47</sup> Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària. DOGC núm. 6839, de 26.03.2015 Aquest Decret llei va ser convalidat per la Resolució 1027/X, del Parlament de Catalunya, de validació del Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària. DOGC núm. 6867, de 08.05.2015.

<sup>48</sup> Llei 14/2015, de 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits, i de modificació de normes tributàries i de la Llei 3/2012. DOGC núm. 6919, de 23.07.2015.

<sup>49</sup> Llei 19/2015, del 29 de juliol, d'incorporació de la propietat temporal i de la propietat compartida al llibre cinquè del Codi civil de Catalunya. DOGC núm. 6927, de 04.08.2015.

<sup>50</sup> Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica. DOGC núm. 6828, de 29.07.2015.

<sup>51</sup> Llei 24/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial. DOGC núm. 7276, de 23.12.2016.



Regula l'expropiació temporal de l'usdefruit en el marc d'una expropiació forçosa subsidiària per part de l'Administració i a càrrec del titular de l'habitatge, per un termini màxim de 10 anys, per aquells supòsits de negativa en el compliment de l'obligació per part del titular

Crea el Registre d'habitatges buits i d'habitatges sense títol habilitant

Les altres quatre Lleis mencionades han estat objecte de recursos d'inconstitucionalitat, en els quals es fa palès el conflicte l'Estat i les comunitats autònomes, derivat, excepte en el cas de la Llei 19/2015, de l'intent dels legisladors autonòmics de regular l'habitatge incidint en el rol que les entitats financeres havien tingut en la crisi immobiliària.

Així doncs, la Llei 14/2015 crea l'impost sobre els habitatges buits com un tribut propi de la Generalitat de Catalunya que grava l'incompliment de la funció social de la propietat dels habitatges de les persones jurídiques sense causa justificada durant més de dos anys. En el recurs d'inconstitucionalitat que es va interposar contra aquesta llei,<sup>52</sup> l'Estat considera que la creació de l'impost és contrària a la distribució de competències ja que grava un fet imposable que es troba gravat per la regulació vigent de l'impost sobre Béns Immobles, el qual preveu un recàrrec a favor dels ajuntaments pels habitatges desocupats. No obstant això, el TC ha avalat el contingut de la Llei.<sup>53</sup>

Pel que fa a la Llei 24/2015, també recorreguda,<sup>54</sup> l'Estat considera que vulnera les seves competències per regular el contingut essencial del dret a la propietat, l'ordenació del crèdit, la planificació general de l'economia, la legislació processal i les bases del règim energètic, a més de resultar discriminatoris per als subjectes definits com a grans tenidors d'habitatges. El TC ha anul·lat algunes de les previsions referents al procediment judicial per a la resolució de situacions de sobreendeutament, si bé ha mantingut vigents mesures com la mediació en cas de sobreendeutament, l'obligació per part de les entitats financeres i els grans tenidors d'habitatges d'oferir un lloguer social a les persones que estiguin a punt de ser desnonades o la cessió temporal obligatòria dels pisos buits d'entitats financeres per destinar-los a lloguer social.<sup>55</sup> També resten vigents les previsions en matèria de pobresa energètica.

La Llei 24/2016, aprovada en exercici de les competències assumides per la Generalitat en matèria d'habitatge i consum, preveu una sèrie de mesures per protegir les persones i les unitats familiars en situació d'exclusió residencial com a conseqüència d'una situació de sobreendeutament o que estan en risc de trobar-s'hi. En el seu recurs,<sup>56</sup> l'Estat reclama la competència per determinar quines poden ser les clàusules que es consideren abusives en els contractes de crèdits i préstecs hipotecaris, la regulació del procediment de mediació en l'àmbit de consum per a situacions de sobreendeutament, la regulació de l'expropiació temporal d'habitatges buits per causa d'interès social, l'expropiació temporal de l'ús d'habitatges i la previsió de l'obligació de real·lotjament en determinats supòsits de persones o unitats familiars en risc d'exclusió residencial.

El TC anul·la els preceptes relatius a l'expropiació de l'ús de l'habitatge, si bé es mantenen en vigor aspectes com la mediació en l'àmbit de consum, l'expropiació temporal d'habitatges buits per causa d'interès social, l'obligació de real·lotjament en determinats supòsits i els ajuts econòmics per mantenir l'ús de l'habitatge habitual, així com la dotació dels ajuts necessaris per garantir a les famílies en situació de vulnerabilitat l'accés a l'habitatge com a suport bàsic.<sup>57</sup>

---

<sup>52</sup> Recurs 2255/2016.

<sup>53</sup> STC 4/2019.

<sup>54</sup> Recurs 2501/2016.

<sup>55</sup> STC 13/2019.

<sup>56</sup> Recurs 4752/2017.

<sup>57</sup> STC 8/2019.

A banda d'aquestes tres normes, cal esmentar també la Llei 19/2015,<sup>58</sup> atès que obre el ventall de possibilitats de formes d'accés a l'habitatge que se situen entre els règims de propietat i de lloguer. En aquest sentit, regula la propietat temporal i la propietat compartida. Alguns autors, com Nasarre (2016), assenyalen que aquest tipus de tinençes combinen assequibilitat, flexibilitat i accessibilitat unificant els avantatges de la propietat (estabilitat) amb els del lloguer (assequibilitat i flexibilitat). Així mateix, aquest autor considera que aquestes formes d'accés van dirigides especialment a aquelles persones i famílies que no contempen el lloguer com la seva forma de tinença però que tampoc poden recórrer al mercat de propietat sense sobredeutar-se o per manca de finançament.

La propietat temporal confereix al seu titular el domini d'un bé durant un termini cert i determinat, vençut el qual el domini fa trànsit al titular successiu. La propietat compartida confereix a un dels dos titulars – el “propietari material” – una quota inicial de domini, així com la possessió, l'ús i el gaudi exclusiu del bé i el dret d'adquirir, de manera gradual, la quota restant de l'altre titular, el qual rep el nom de “propietari formal”. Aquesta llei també va ser recorreguda al TC, però aquest va desestimar el recurs en considerar constitucional el contingut de la norma.<sup>59</sup>

Cal destacar també el Decret Llei 5/2019, de 5 de març, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, el qual parteix de la insuficiència d'instruments ordinaris per resoldre la situació extrema que es pateix en matèria d'habitatge. El Decret Llei considera que aquests instruments s'han de reforçar, redefinir o ampliar de manera urgent per tal d'encarar-la amb diversos elements que permetin incrementar de manera efectiva l'oferta general d'habitatges a preus moderats i, en especial, d'habitatges de protecció pública en règim de lloguer, així com facilitar-ne l'accés a la població amb recursos econòmics insuficients. Malgrat tot, la norma no ha estat tramitada pel Parlament i ha restat derogada.<sup>60</sup>

La darrera iniciativa normativa en l'àmbit autonòmic ha estat el Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge,<sup>61</sup> convalidat pel Parlament en el moment d'elaboració d'aquest informe. Aquesta norma parteix del fet que els instruments ordinaris que ofereix la legislació en matèria d'habitatge i d'urbanisme són insuficients per resoldre la dificultat d'una part significativa de la població per accedir a un habitatge. El seu objecte és incrementar de manera efectiva l'oferta general d'habitatges a preus moderats i, en especial, d'habitatges de protecció pública en règim de lloguer, així com facilitar-ne l'accés a la població amb recursos econòmics insuficients. Tal com es pot veure a l'apartat 6.3, aquest Decret Llei introdueix modificacions en les mesures i instruments de les polítiques d'habitatge a Catalunya. Cal assenyalar, però, que el TC ha declarat inconstitucionals alguns dels seus articles, tal com s'explica a l'apartat 6.3.

#### Aportacions dels i les compareixents en l'àmbit del dret a l'habitatge a nivell espanyol i català

“Hem tingut una legislació estatal i nacional –fins a la Llei de l'habitatge– que ha procurat blindar més la solució de les situacions puntuals que no pas pensar en l'assequibilitat de l'habitatge, i alhora blindar la possibilitat de construir i el rendiment en la promoció, més que no pas garantir l'assequibilitat”. (Dolors Camats)

“En el sector [de la construcció] ens afecta la qüestió de la inseguretat jurídica. En els últims anys, portem una gran quantitat de normativa que també impacta directament en les decisions d'inversió. Per exemple, la modificació del PGM [Pla General Metropolità] el desembre del 2018 en el tema del 30% a Barcelona; el Decret Llei de la Generalitat 9/2019, que no es va arribar a convalidar perquè va caure –cosa que en el sector privat es veu francament sorprenent com arriba al Parlament un instrument que no compta amb suficients consensos com per tirar endavant–; el Decret Llei de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, de 5 de març del 2019 –aquest ni va arribar al Parlament–. A nivell estatal, el Decret Llei d'1 de març del 2019, de mesures urgents en matèria d'habitatge i lloguer, que amplia els terminis dels contractes de lloguer. L'any passat, la modificació de la Llei d'enjudiciament civil. Cosa sorprenent: preveu un procediment de desnonament especial per ocupacions amb “k”, aplicable a persones físiques, entitats socials i administracions públiques, i els agents productors del

<sup>58</sup> Aquesta llei fou objecte de dictamen per part del CTESC. Dictamen 12/2014, sobre l'Avantprojecte de llei d'incorporació de la propietat temporal i de la propietat compartida al llibre cinquè del Codi civil de Catalunya.

<sup>59</sup> STC 95/2017.

<sup>60</sup> Acord de la Mesa del Parlament pel qual es constata i es comunica la caducitat per la no tramitació del Decret Llei 5/2019, de 5 de març, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge.

<sup>61</sup> Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge. DOGC núm. 8032, de 30.12.2019

sector que som els promotors i hem intentat fer totes les gestions perquè això no sigui així, quedem sorprenentment exclosos". (Elena Massot)

TAULA 1. Principals textos normatius que fan referència al dret a l'habitatge

Àmbit	Text normatiu	Article	Contingut article
Àmbit internacional	Declaració Universal de Drets Humans	Article 25	Tota persona té dret a un nivell de vida que assegurï, per a ella i la seva família, la salut i el benestar, especialment quant a alimentació, vestir, habitatge, assistència mèdica i als serveis socials necessaris; també té dret a la seguretat en cas d'atur, malaltia, incapacitat, viduïtat, vellesa o altra manca de mitjans de subsistència independent de la seva voluntat
	Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals	Article 11	Els estats part en aquest Pacte reconeixen el dret de tothom a un nivell de vida adequat per a ell <sup>62</sup> i per a la seva família, incloent-hi l'alimentació, el vestit i l'habitatge i a una millora contínua de condicions d'existència.
Àmbit europeu	Carta social europea	Article 31	Per assegurar l'exercici efectiu del dret a l'habitatge, les parts es comprometen a adoptar mesures per afavorir l'accés a l'habitatge d'un nivell suficient, a prevenir i pal·liar la situació de manca de llar amb vista a eliminar progressivament aquesta situació i a fer assequible l'habitatge a persones que no disposin de recursos suficients.
	Carta de drets fonamentals de la UE	Article 34.3	Per tal de combatre l'exclusió social i la pobresa, la Unió reconeix i respecta el dret a un ajut social i a una ajut d'habitatge que garanteixin una existència digna a tots els qui no disposin de recursos suficients, segons les modalitats establertes pel Dret comunitari i les legislacions i pràctiques nacionals.
Àmbit estatal	Constitució espanyola	Article 47	Tots els espanyols tenen dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat. Els poders públics promouran les condicions necessàries i establiran les normes pertinents per tal de fer efectiu aquest dret, i regularan la utilització del sòl d'acord amb l'interès general per tal d'impedir l'especulació. La comunitat participarà en les plusvàlues que generi l'acció urbanística dels ens públics.
		Article 10.2	Les normes relatives als drets fonamentals i a les llibertats que la Constitució reconeix s'interpretaran de conformitat amb la Declaració Universal de Drets Humans i els tractats i acords internacionals sobre aquestes matèries ratificats per Espanya.

<sup>62</sup> En masculí a l'original.

**INFORME SOBRE EL DRET A L'HABITATGE**

<b>Àmbit</b>	<b>Text normatiu</b>	<b>Article</b>	<b>Contingut article</b>
<b>Àmbit internacional</b>	<b>Declaració Universal de Drets Humans</b>	Article 25	Tota persona té dret a un nivell de vida que assegurï, per a ella i la seva família, la salut i el benestar, especialment quant a alimentació, vestir, habitatge, assistència mèdica i als serveis socials necessaris; també té dret a la seguretat en cas d'atur, malaltia, incapacitat, viduïtat, vellesa o altra manca de mitjans de subsistència independent de la seva voluntat
	<b>Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals</b>	Article 11	Els estats part en aquest Pacte reconeixen el dret de tothom a un nivell de vida adequat per a ell <sup>62</sup> i per a la seva família, incloent-hi l'alimentació, el vestit i l'habitatge i a una millora contínua de condicions d'existència.
		Article 53.3	El reconeixement, el respecte i la protecció dels principis reconeguts en el Capítol tercer informaran la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics. Només podran ser al·legats davant la jurisdicció ordinària d'acord amb allò que disposin les lleis que els desenvolupin.
		Article 93	Mitjançant una llei orgànica es podrà autoritzar la celebració de tractats pels quals s'atribueixi a una organització o a una institució internacional l'exercici de competències derivades de la Constitució. La garantia del compliment d'aquests tractats i de les resolucions emanades dels organismes internacionals o supranacionals titulars de la cessió correspon, segons els casos, a les Corts Generals o al Govern.
	<b>Reial decret legislatiu 7/2015</b>	Article 5	Tots els ciutadans tenen dret de: a) gaudir d'un habitatge digne, adequat i accessible, concebut d'acord amb el principi de disseny per a totes les persones, que constitueixi el seu domicili lliure de soroll o altres immissions contaminants de qualsevol tipus que superin els límits màxims admesos per la legislació aplicable i en un medi ambient i un paisatge adequats.
<b>Àmbit autonòmic</b>	<b>Estatut d'autonomia de Catalunya</b>	Article 26	Les persones que no disposen dels recursos suficients tenen dret a accedir a un habitatge digne, per la qual cosa els poders públics han d'establir per llei un sistema de mesures que garanteixi aquest dret, amb les condicions que determinen les lleis.
		Article 47	Els poders públics han de facilitar l'accés a l'habitatge mitjançant la generació de sòl i la promoció d'habitatge públic i d'habitatge protegit, amb una atenció especial pels joves i els col·lectius més necessitats.
	<b>Llei 18/2007, del dret a l'habitatge</b>	Article 2.a)	Les finalitats d'aquesta llei són: a) fer efectiu el dret a un habitatge digne i adequat, establert per la Constitució i per l'Estatut, i la resta de drets constitucionals connexos.

CONSELL DE TREBALL, ECONÒMIC I SOCIAL DE CATALUNYA

Àmbit	Text normatiu	Article	Contingut article
Àmbit internacional	Declaració Universal de Drets Humans	Article 25	Tota persona té dret a un nivell de vida que assegurï, per a ella i la seva família, la salut i el benestar, especialment quant a alimentació, vestir, habitatge, assistència mèdica i als serveis socials necessaris; també té dret a la seguretat en cas d'atur, malaltia, incapacitat, viduïtat, vellesa o altra manca de mitjans de subsistència independent de la seva voluntat
	Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals	Article 11	Els estats part en aquest Pacte reconeixen el dret de tothom a un nivell de vida adequat per a ell <sup>62</sup> i per a la seva família, incloent-hi l'alimentació, el vestit i l'habitatge i a una millora contínua de condicions d'existència.
		Article 6	Acció pública. Tots els ciutadans, en exercici de l'acció pública en matèria d'habitatge, poden exigir davant els òrgans administratius i davant la jurisdicció contenciosa administrativa el compliment de la legislació en matèria d'habitatge i de les disposicions i les mesures establertes pel planejament urbanístic referides a l'habitatge.
		Article 16.2.d)	S'ha de vetllar per garantir el dret de tots els habitants a gaudir de condicions de vida urbana i d'hàbitat que afavoreixin la cohesió social i per assegurar en cada nucli la coexistència de l'ús residencial amb altres usos i la diversitat de tipus d'habitatge.

Font: elaboració pròpia.

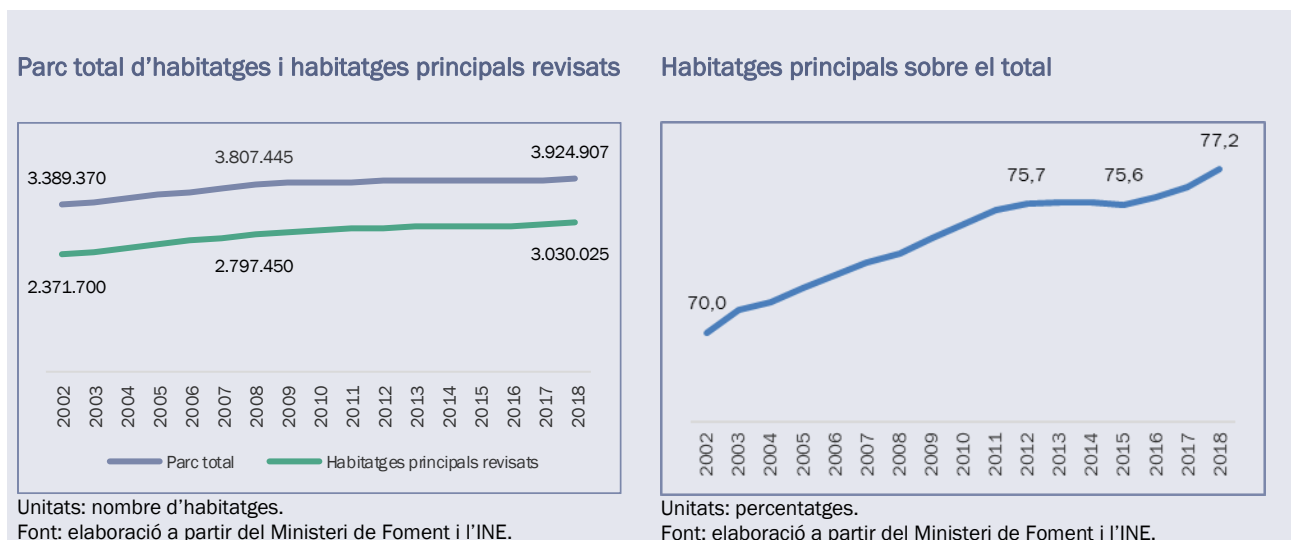
## 4. LA SITUACIÓ DE L'HABITATGE PRINCIPAL A CATALUNYA

En el capítol 4 d'aquest informe s'analitza la situació de l'habitatge a Catalunya des del punt de vista de l'habitatge principal. Sobre la base de diverses fonts estadístiques, es presenta una caracterització general de l'habitatge principal que inclou l'evolució del parc total d'habitatges, la tipologia de les llars i la seva projecció, la construcció de nous habitatges, el tipus de tenença i l'anàlisi del mercat de compra de l'habitatge lliure i del mercat de lloguer.

### 4.1. EL PARC TOTAL D'HABITATGES

Segons dades del Ministeri de Foment, el parc total d'habitatges de Catalunya l'any 2018 és de 3.924.907 unitats, de les quals, el 77,2%, és a dir 3.030.025, són habitatges principals.<sup>63</sup> Aquest pes dels habitatges principals sobre el total ha anat augmentant al llarg de tot el període considerat (2002-2018), però va experimentar un creixement molt acusat quan l'economia es comença a recuperar a partir de l'any 2014. Els habitatges principals representaven el 75,6% del parc total d'habitatges l'any 2015.

GRÀFIC 1. Parc total d'habitatges i habitatges principals. Catalunya, 2002-2018



Pel que fa als habitatges buits, no es disposen de dades convincents. D'entrada, el Cens de l'any 2011 calculava que els habitatges buits representaven l'11,6% del parc total d'habitatges de Catalunya. Aquest pes variava des del 10,9% a Barcelona fins el 15,2% a Lleida, passant per l'11,3% de Girona i el 13,7% de Tarragona. Tanmateix, l'Observatori Metropolità de l'Habitatge (O-HB) ha constatat recentment una sobrevaloració del nombre d'habitatges censats l'any 2011 basant-se en les estimacions obtingudes a partir de l'explotació del Cadastre de l'any 2018, almenys pel que fa als àmbits territorials que ha estudiat: l'Àrea Metropolitana de Barcelona i Barcelona ciutat (O-HB, 2018). En particular, segons el Cens, el nombre d'habitatges buits a la ciutat de Barcelona l'any 2011 era de 88.259, mentre que l'Observatori

<sup>63</sup> Segons la metodologia del Ministeri de Foment, un habitatge familiar es defineix com una habitació o conjunt d'habitacions i les seves dependències que ocupen un edifici o una part que n'està estructuralment separada i que, per la forma en què van ser construïdes, reconstruïdes o transformades, es destinen a ser habitades per una o diverses persones, i, a més, en la data censal no s'utilitzaven per a altres fins. Dins d'aquest concepte es poden distingir l'habitatge principal, que és l'habitatge familiar destinat durant tot l'any, o la major part d'aquest període, a residència habitual o permanent; l'habitatge secundari, o habitatge familiar ocupat temporalment en caps de setmana, vacances, etc.; i l'habitatge vacant o buit, que és l'habitatge familiar que, sense trobar-se en estat ruïnós ni ser utilitzat com a residència principal o secundària, es troba deshabitat.

n'estima 10.052 per l'any 2018. Aquesta diferència permetria rebaixar el percentatge d'habitatges buits sobre el parc total d'habitatges del 10,9% del Cens del 2011 a l'1,3% del Cadastre del 2018.

**TAULA 2. TAULA 1. Parc total d'habitatges i habitatges buits segons font. Àrea Metropolitana de Barcelona i Barcelona ciutat, 2011 i 2018**

Tipus	Zona	Tipus	Cens 2011	O-HB 2018
Parc total d'habitatges	Àrea Metropolitana de Barcelona		1.501.756	1.432.530
	Barcelona ciutat		811.106	774.190
Habitatges buits	Barcelona ciutat	N	88.259	10.052
	Barcelona ciutat	%	10,9	1,3

Unitats: nombre d'habitatges i percentatges.

Font: elaboració a partir de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge. *L'habitatge a la metròpoli de Barcelona 2018*.

#### Aportacions dels i les compareixents en l'àmbit del parc habitatges

“Nuestro sistema urbano ha sido de los que más vivienda vacía ha producido, no en este último contexto. Casi en todos los períodos de expansión, cuando hemos producido mucha vivienda, a la vez hemos generado ciertas capas de vivienda vacía”. (Javier Burón)

## 4.2. TIPOLOGIA DE LES LLARS I EVOLUCIÓ

A 1 de gener de l'any 2019, l'Idescat estima la població de Catalunya en 7.619.494 persones i el nombre de llars en 3.012.500, la qual cosa dona una grandària mitjana de la llar de 2,53 persones.<sup>64</sup> Durant la crisi, la grandària mitjana de la llar va disminuir perquè la població es va reduir durant alguns anys mentre que el nombre de llars no ho va fer. L'any 2007 la grandària mitjana de la llar era de 2,57 persones. De totes formes, la reducció de la grandària mitjana de la llar és un fenomen estructural que s'està donant almenys des de 1981, quan la grandària mitjana de la llar era de 3,36 persones..

L'any 2019, el 69,1% de les llars són llars amb un nucli, sent la tipologia dominant la parella amb fills/es, que representa el 34,3% del total, seguida de la parella sense fills/es amb una participació del 24,0% i, amb una representació més baixa, les mares soles amb fills/es (8,5%) i els pares sols amb fills/es (2,3%). Les llars sense nucli representen el 28,9% de les llars totals, destacant les llars unipersonals, amb un pes del 26,1% del total, seguides de les llars amb dues o més persones (2,8%). Les llars amb dos o més nuclis representen el restant 2,0% de les llars totals.

En el període 2007-2019, els tipus de llars que han guanyat pes en la distribució són les unipersonals (6,6 punts percentuals), les mares soles amb fills/es (1,1 pp), els pares sols amb fills/es (1,0 pp) i les llars amb dos nuclis o més (0,5 pp). Els tipus de llars que han perdut representació són la parella amb fills/es (4,9 pp) i la parella sense fills/es (4,0 pp). De totes formes, aquests canvis que experimenten els tipus de llars en el període 2007-2018 són una continuïtat respecte dels que es donaven en el període

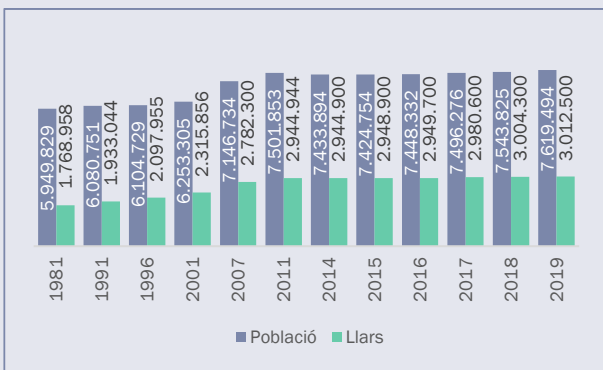
<sup>64</sup> Els conceptes de llars i famílies han variat en els diferents censos. En el Cens de població i habitatges 1991 es defineix la llar com el conjunt de persones (una o més) que resideixen en el mateix habitatge i que comparteixen les despeses comunes ocasionades per l'ús de l'habitatge i/o les despeses d'alimentació. A partir del Cens de població i habitatges 2001, s'elimina la condició de compartició de despeses comunes; així, una llar es defineix com el conjunt de persones que resideixen habitualment en el mateix habitatge. Al mateix temps, una família està formada per un grup de persones (dues o més) que resideixen en el mateix habitatge comparteixen algunes despeses comunes i tenen vincles de parentiu. A partir del Cens de població i habitatges 2001, una família està formada per un grup de persones (dues o més) que resideixen en el mateix habitatge i tenen vincles de parentiu, de sang o polítics, amb independència del seu grau. Les llars familiars poden estar compostes per una família o més. Les diferències entre llar i família són bàsicament dues: d'una banda, la llar pot ser unipersonal, mentre que la família ha de tenir, almenys, dos membres. De l'altra, els membres d'una llar amb dues persones o més no han de tenir necessàriament vincles de parentiu; en canvi els membres d'una família, sí. Finalment, com a unitat jeràrquica intermèdia entre l'habitant i la família hi ha el nucli familiar. Aquest terme correspon a una concepció restringida de la família, limitada als vincles de parentiu més estrets. Hi ha quatre tipus de nuclis familiars: matrimoni o parella sense fills/es; matrimoni o parella amb un fill/a o més no aparellats; mare amb un fill/a o més no aparellats; i pare amb un fill/a o més no aparellats.



anterior 1981-2007, amb una excepció destacada a càrrec de la parella sense fills/es, que en el període anterior havia guanyat participació (8 pp). Aquests canvis en la tipologia de les llars són els que expliquen la reducció de la grandària mitjana per llar que s'ha comentat abans. (A l'Annex hi ha informació relativa a la tipologia de llars per àmbits territorials.)

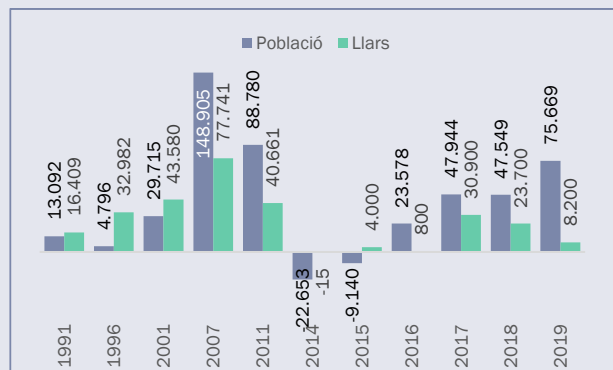
**GRÀFIC 2. Població a 1 gener, nombre de llars i grandària mitjana de la llar. Catalunya 1981-2019**

**Població i llars**



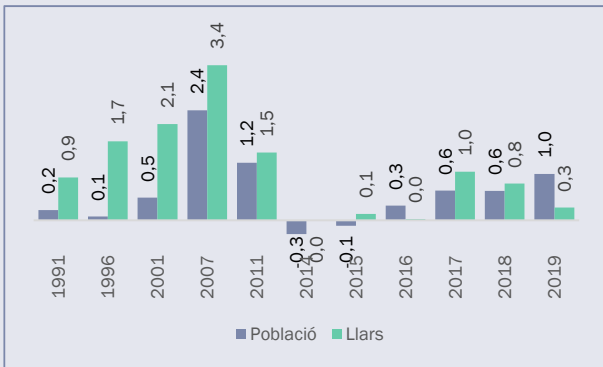
Unitats: nombre de persones i de llars.  
Font: elaboració a partir de l'IDESCAT.

**Variació anual de la població i de les llars en termes absoluts**



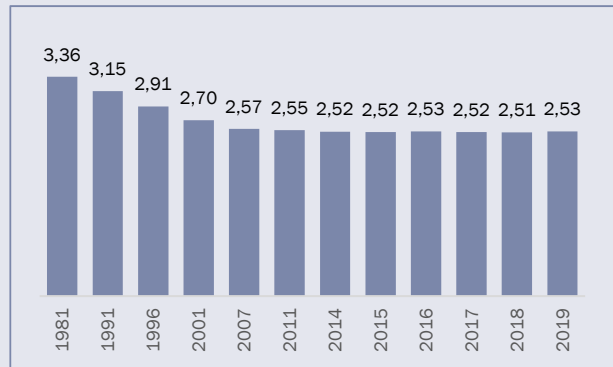
Unitats: nombre de persones i de llars.  
Font: elaboració a partir de l'IDESCAT.

**Variació anual de la població i de les llars en termes relatius**



Unitats: percentatges.  
Font: elaboració a partir de l'IDESCAT.

**Grandària mitjana de la llar**



Unitats: nombre de persones per llar.  
Font: elaboració a partir de l'IDESCAT.

TAULA 3. Llars per tipus. Catalunya 1981-2019

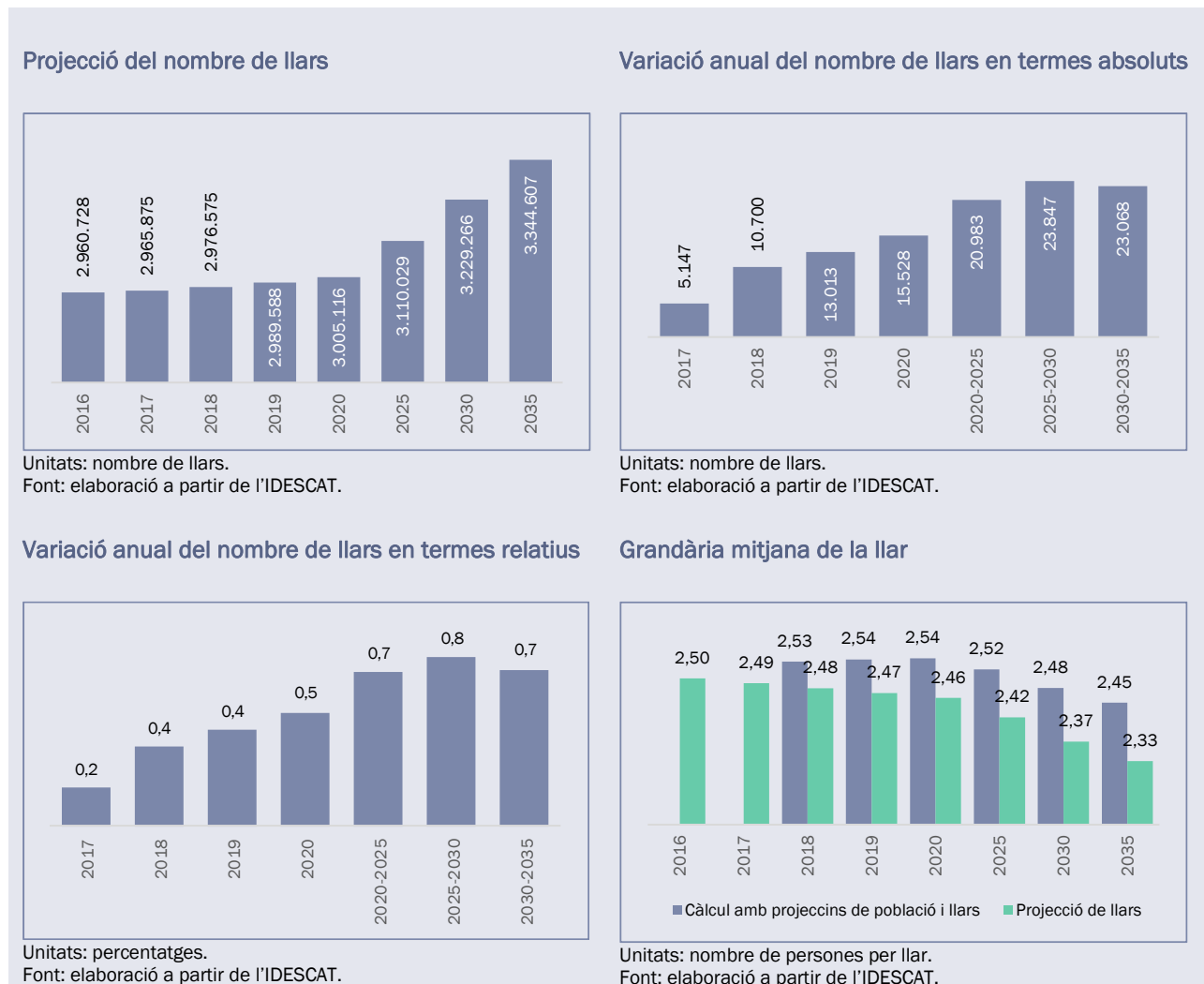
Tipus de llar	1981	1991	1996	2001	2007	2011	2014	2015	2016	2017	2018	2019	1981-07	1996-11	2007-19	1981-19
<b>Sense nucli</b>	<b>13,2</b>	<b>16,2</b>	<b>19,9</b>	<b>24,9</b>	<b>22,6</b>	<b>26,7</b>	<b>27,9</b>	<b>28,2</b>	<b>28,4</b>	<b>28,9</b>	<b>28,9</b>	<b>28,9</b>	<b>9,4</b>	<b>6,8</b>	<b>6,4</b>	<b>15,7</b>
Unipersonals	9,9	13,6	17,3	20,9	19,5	23,3	24,6	25,0	24,9	25,6	26,0	26,1	9,6	6,0	6,6	16,2
Dues persones o més	3,3	2,6	2,6	4,0	3,1	3,4	3,2	3,2	3,5	3,3	2,9	2,8	-0,2	0,8	-0,3	-0,5
<b>Amb un nucli</b>	<b>83,4</b>	<b>81,2</b>	<b>77,7</b>	<b>72,8</b>	<b>76,0</b>	<b>71,1</b>	<b>70,4</b>	<b>70,0</b>	<b>69,7</b>	<b>69,5</b>	<b>69,5</b>	<b>69,1</b>	<b>-7,4</b>	<b>-6,5</b>	<b>-6,9</b>	<b>-14,3</b>
Parella sense fills/es	20,0	20,9	21,1	22,4	28,0	24,6	24,8	24,5	23,8	23,9	24,0	24,0	8,0	3,5	-4,0	4,0
sense altres persones	17,2	18,9	19,3	19,9	-	22,8	23,2	22,9	22,3	22,5	22,8	22,6	-	3,4	-	5,4
amb altres persones	2,8	2,0	1,8	2,5	-	1,9	1,5	1,6	1,5	1,3	1,1	1,4	-	0,1	-	-1,4
Parella amb fills/es	57,0	52,1	47,1	41,0	39,2	36,0	35,4	34,8	34,5	34,7	35,0	34,3	-17,8	-11,2	-4,9	-22,7
sense altres persones	48,2	46,5	42,7	36,9	-	33,4	33,3	32,9	32,4	32,5	32,9	32,2	-	-9,3	-	-16,0
amb altres persones	8,8	5,6	4,4	4,0	-	2,6	2,1	1,8	2,1	2,2	2,1	2,1	-	-1,9	-	-6,7
Mares soles amb fills/es	5,2	6,8	7,4	7,6	7,4	8,2	8,2	8,6	9,1	8,8	8,4	8,5	2,2	0,7	1,1	3,2
sense altres persones	4,2	5,9	6,6	6,4	-	7,2	7,2	7,7	8,3	8,0	7,5	7,5	-	0,5	-	3,3
amb altres persones	1,1	0,9	0,8	1,3	-	1,0	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0	-	0,2	-	-0,1
Pares sols amb fills/es	1,2	1,4	1,9	1,8	1,3	2,3	2,0	2,1	2,3	2,1	2,1	2,3	0,1	0,3	1,0	1,1
sense altres persones	0,8	1,2	1,8	1,4	-	1,8	1,8	2,0	2,0	1,9	2,0	2,1	-	0,0	-	1,3
amb altres persones	0,3	0,2	0,2	0,4	-	0,5	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	0,2	-	0,3	-	-0,2
<b>Amb dos nuclis o més</b>	<b>3,4</b>	<b>2,6</b>	<b>2,4</b>	<b>2,2</b>	<b>1,5</b>	<b>2,1</b>	<b>1,7</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>	<b>2,0</b>	<b>-1,9</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>-1,4</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Nombre de llars</b>	<b>1.769,0</b>	<b>1.933,0</b>	<b>2.098,0</b>	<b>2.315,9</b>	<b>2.782,3</b>	<b>2.944,9</b>	<b>2.945,1</b>	<b>2.948,9</b>	<b>2.949,5</b>	<b>2.980,6</b>	<b>3.004,4</b>	<b>3.012,4</b>	<b>1.013,3</b>	<b>847,0</b>	<b>230,1</b>	<b>1.243,4</b>

Unitats: nombre de llars en milers i variacions percentuals

Font: elaboració a partir de l'Idescat.

Les projeccions del nombre de llars de l'escenari mitjà de l'Idescat situen el nombre de llars per a l'any 2035 en 3.344.607. Això representa que a partir de l'any 2020 i fins arribar a l'any 2035 la variació anual del nombre de llars se situarà per sobre de les 20.000 llars. La projecció també preveu que la grandària mitjana de la llar se segueixi reduint i se situï l'any 2035 en 2,33 persones per llar. (A l'Annex hi ha informació relativa als fills i filles per grups d'edat i tipus de nucli que permet valorar l'aportació de l'emancipació en la projecció de llars.)

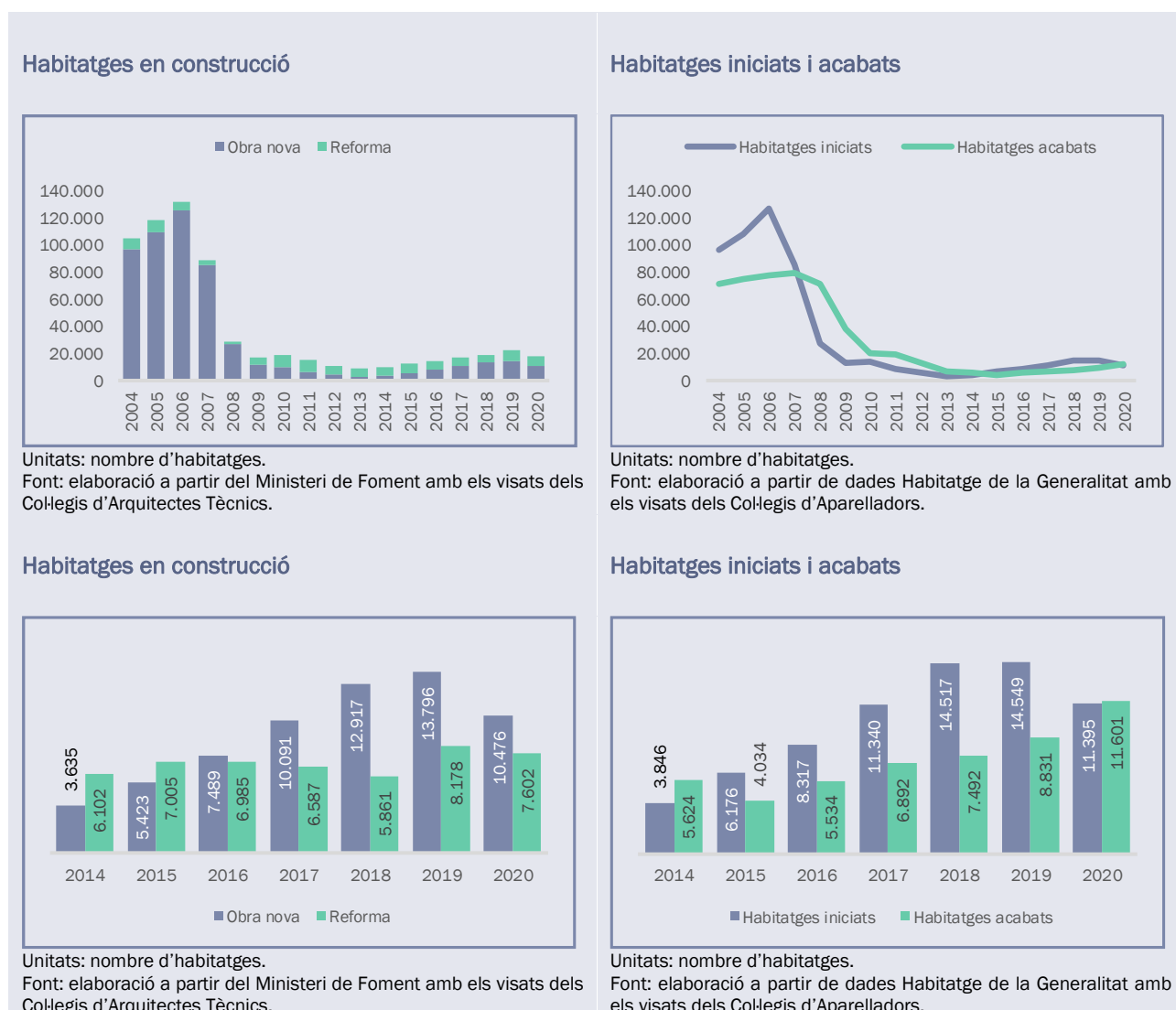
**GRÀFIC 3. Projecció del nombre llars i de la grandària mitjana de la llar en l'escenari mitjà. Catalunya, 2016-2035**



### 4.3. L'ACTIVITAT DE LA CONSTRUCCIÓ RESIDENCIAL

La crisi va reduir l'activitat de la construcció residencial de forma dràstica i no és fins a l'any 2014 que comença a recuperar-se poc a poc. El nombre d'habitatges en construcció de l'any 2019 se situa encara molt per sota de l'activitat que hi havia a la primera meitat dels anys 2000. En termes d'habitatges iniciats, l'activitat de l'any 2019 representa el 16,7% de l'activitat que hi havia l'any 2006 mentre que en termes d'habitatges acabats aquest percentatge és de l'11,4% (vegeu també la taula "Habitatges iniciats, acabats i en construcció. Catalunya, 2004-2019" de l'Annex). L'any 2020 disminueix el nombre d'habitatges en construcció i el d'habitatges iniciats, però els habitatges acabats segueixen en augment.

GRÀFIC 4. Habitatges en construcció (obra nova i reforma) i habitatges iniciats i acabats. Catalunya, 2004-2020



En el període 2015-2019, els visats dels Col·legis d'Arquitectes Tècnics donen un augment de l'activitat de la construcció tant en obra nova com en reforma. Per la seva banda, els visats dels Col·legis d'Aparelladors també donen una evolució positiva tant dels habitatges iniciats com dels habitatges acabats. De totes formes, es constata una reducció del ritme de creixement anual de l'activitat en els darrers anys.

En particular, l'any 2019 presenta un estancament dels habitatges iniciats per al conjunt de Catalunya. Aquest resultat d'estancament o fins i tot reducció de la construcció d'habitatges iniciats també es dona a l'Àmbit Metropolità de Barcelona, a Barcelona ciutat, a les Comarques gironines, a Ponent i a les Terres de l'Ebre. (A l'annex hi ha informació relativa als habitatges iniciats i acabats per àmbits territorials.)

Per a seva banda, el retrocés del nombre d'habitatges iniciats que es dona per al conjunt de Catalunya l'any 2020 s'estén a tots els àmbits territorials analitzats. En canvi, l'augment del nombre d'habitatges acabats, no s'observa a Barcelona ciutat, el Penedès i les Terres de l'Ebre.

TAULA 4. Habitatges iniciats i acabats. Catalunya, 2015-2020

Tipus habitatge	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2006=100
Habitatges iniciats	6.176	8.317	11.340	14.517	14.549	11.395	9,0

## EL DRET A L'HABITATGE

Tipus habitatge	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2006=100
Variació (%)	60,6	34,7	36,3	28,0	0,2	-21,7	-
<b>Habitatges acabats</b>	4.034	5.534	6.892	7.492	8.831	11.601	15,0
Variació (%)	-28,3	37,2	24,5	8,7	17,9	31,4	-

Unitats: nombre d'habitatges i percentatges.

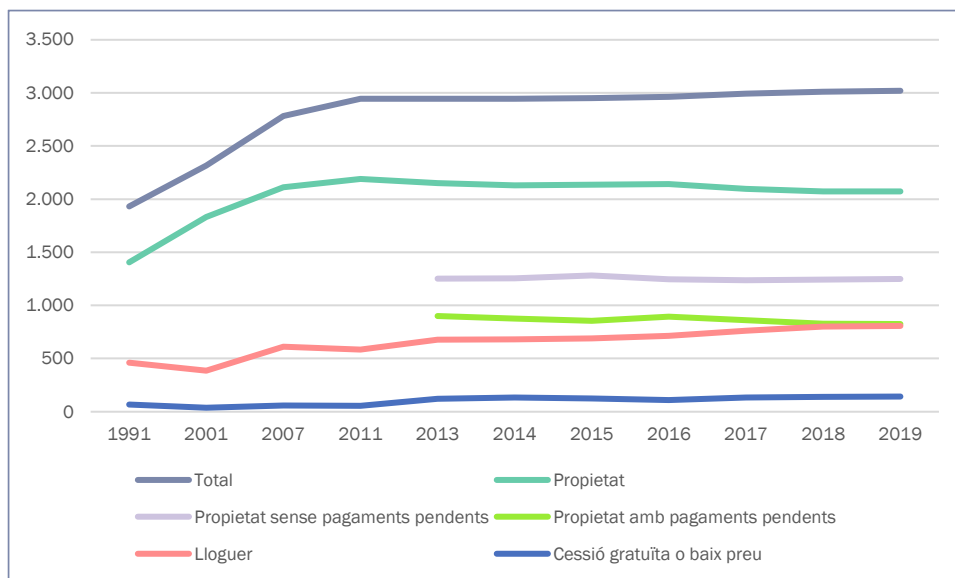
Font: elaboració a partir de Dades Habitatge de la Generalitat.

### 4.4. EL TIPUS DE TINENÇA

Segons el tipus de tinença de l'habitatge principal, es constata que en els darrers anys s'està reduint el nombre de llars que tenen el seu habitatge en propietat. Així, el percentatge d'habitatges principals en propietat sobre el total d'habitatges principals ha disminuït des del 79,1% de l'any 2001 fins al 68,6% de l'any 2019. A més, també es pot dir que, almenys des de l'any 2013, aquesta disminució afecta més els habitatges de propietat amb pagaments pendents que els habitatges de propietat sense pagaments pendents.

En paral·lel a la disminució del nombre de llars que tenen el seu habitatge en propietat està augmentant el nombre de llars que tenen el seu habitatge de lloguer. Les estadístiques donen un augment del percentatge d'habitatges principals de lloguer sobre el total d'habitatges principals que va des del 16,6% de l'any 2001 fins al 26,7% de l'any 2019. També augmenta la quota dels habitatges de cessió gratuïta o a baix preu des de l'1,8% fins al 4,6% en el mateix període.<sup>65</sup>

GRÀFIC 5. Nombre de llars segons tipus de tinença de l'habitatge principal. Catalunya, 1991-2019



Unitats: nombre de llars en milers.

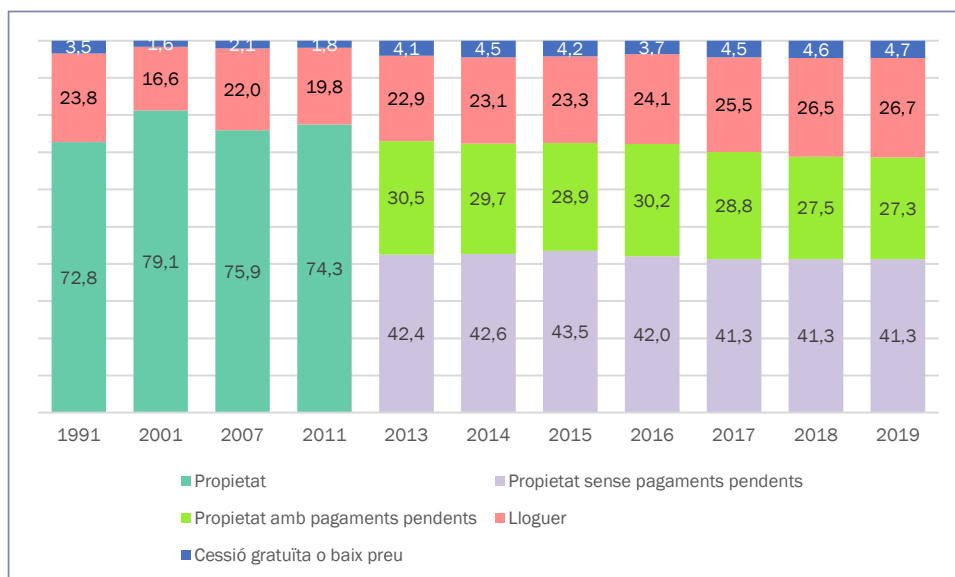
Font: elaboració a partir dels Censos d'Habitatges i Enquesta Demogràfica, Idescat i Enquesta contínua de les llars, INE.

La comparació internacional de la distribució del règim de tinença dels habitatges a les llars situa Catalunya en una posició intermèdia respecte del percentatge de llars que tenen el seu habitatge en propietat i respecte del percentatge de llars que tenen el seu habitatge de lloguer de mercat. En canvi, el percentatge de llars catalanes que tenen el seu habitatge de lloguer social (el 2,0%) situa Catalunya en una posició baixa en relació amb la majoria de països de la UE. Els països capdavanters en aquest darrer

<sup>65</sup> Aquest tipus de tinença fa referència als habitatges que no són propietat de cap de les persones que hi resideixen i que estan cedits de forma gratuïta o llogats a baix preu (per familiars, per l'empresa, etc.) i cap de les persones que hi resideixen paga cap lloguer al seu propietari o propietària pel seu ús.

tipus de tinença són Holanda, Àustria, Dinamarca, el Regne Unit, França i Finlàndia amb percentatges del 30,0%, 24,0%, 21,0%, 21,0%, 16,8% i 12,0%, respectivament.

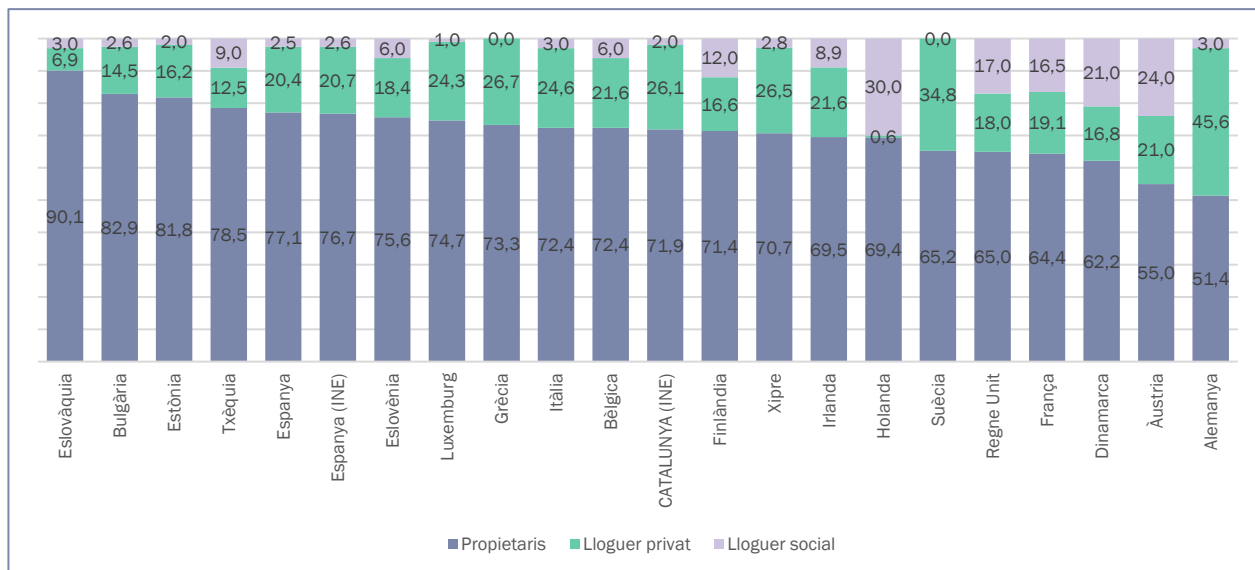
**GRÀFIC 6. Nombre de llars segons tipus de tinença de l'habitatge principal en percentatge sobre el total. Catalunya, 1991-2019**



Unitats: percentatge sobre el total.

Font: elaboració a partir dels Censos d'Habitatges i Enquesta Demogràfica, Idescat i Enquesta contínua de les llars, INE.

**GRÀFIC 7. Distribució del règim de tinença dels habitatges a les llars. Catalunya i UE-28, 2017**



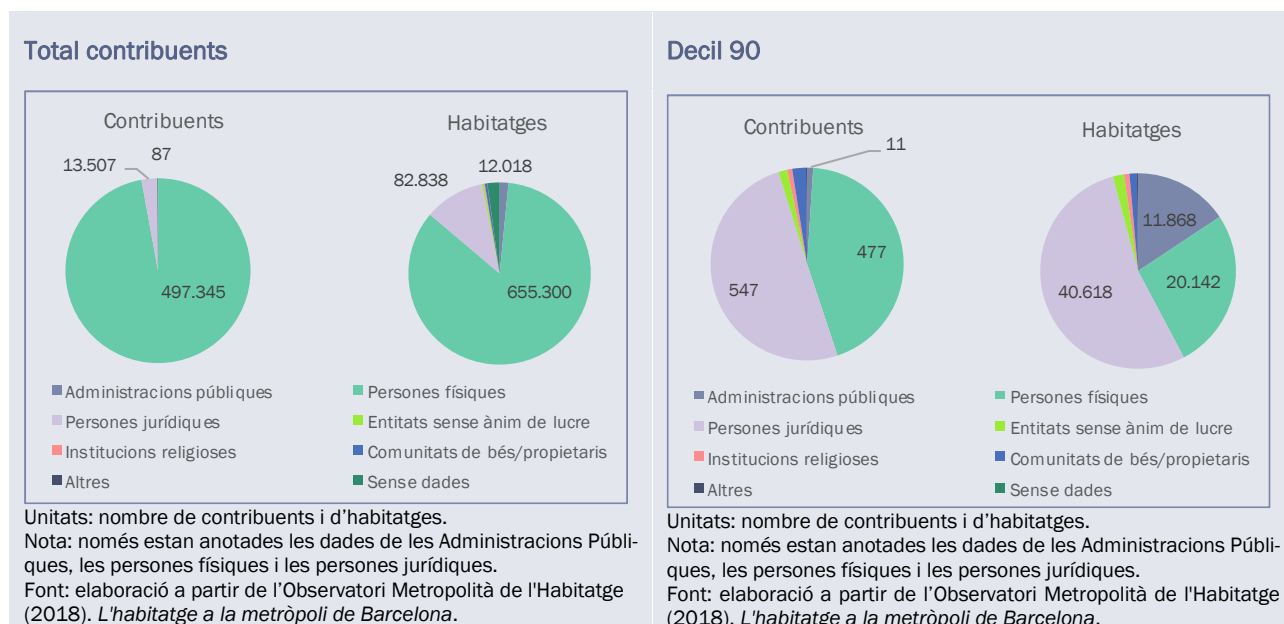
Unitats: percentatges sobre el total de llars.

Nota: les dades de Lloguer social de Catalunya i Espanya segons l'INE corresponen a la modalitat de Lloguer inferior al preu de mercat. La Cessió està inclosa amb el Lloguer privat.

Font: elaboració a partir de Housing Europe i Enquesta de condicions de vida, INE (Catalunya i Espanya).

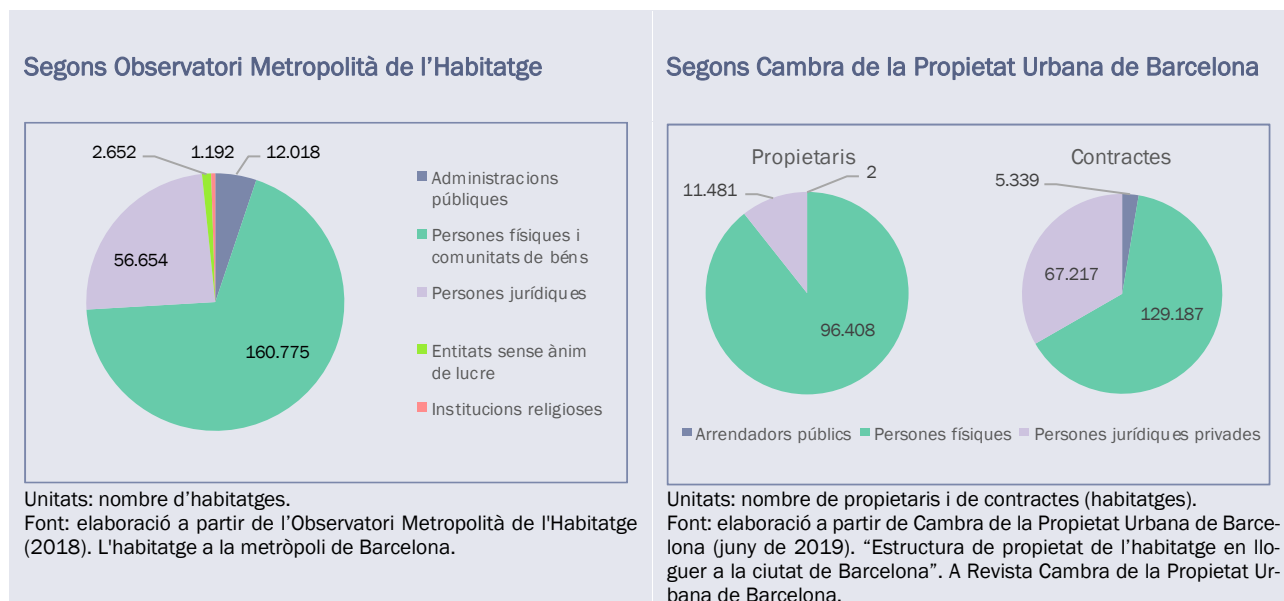
Pel que fa a l'estructura de la propietat del parc d'habitatges de la ciutat de Barcelona, l'O-HB (2018) aporta les conclusions següents. D'una banda, les persones físiques dominen tant en nombre de contribuents (497.345) com en nombre d'habitatges (655.300). De l'altra, si només es té en compte el 10% de contribuents de més capacitat econòmica, aleshores són les persones jurídiques les que dominen tant en nombre de contribuents (547) com en nombre d'habitatges (40.618).

GRÀFIC 8. Tipus de contribuents i nombre d'habitatges que posseeixen a la ciutat de Barcelona, 2018



L'O-HB també aporta un estudi de l'estructura de la propietat de l'habitatge de lloguer a la ciutat de Barcelona i, en aquest cas, els seus resultats es poden comparar amb els que ha publicat recentment la Cambra de la Propietat Urbana de Barcelona. L'estimació de l'O-HB (2018) dona com a resultat que les persones físiques són propietàries de 160.775 habitatges en lloguer a la ciutat de Barcelona, seguides de les persones jurídiques amb 56.654 habitatges i de les administracions públiques amb 12.018 habitatges. La resta d'habitatges en lloguer són propietat d'entitats sense ànim de lucre (2.652) i d'institucions religioses (1.192). L'estudi de la Cambra de la Propietat Urbana de Barcelona (2019) dona com a resultat que les persones físiques són propietàries de 129.187 contractes de lloguer a la ciutat de Barcelona, seguides de les persones jurídiques privades amb 67.217 contractes i dels arrendadors públics amb 5.339 contractes.

GRÀFIC 9. Estructura de propietat de l'habitatge en lloguer. Barcelona ciutat, 2018-2019



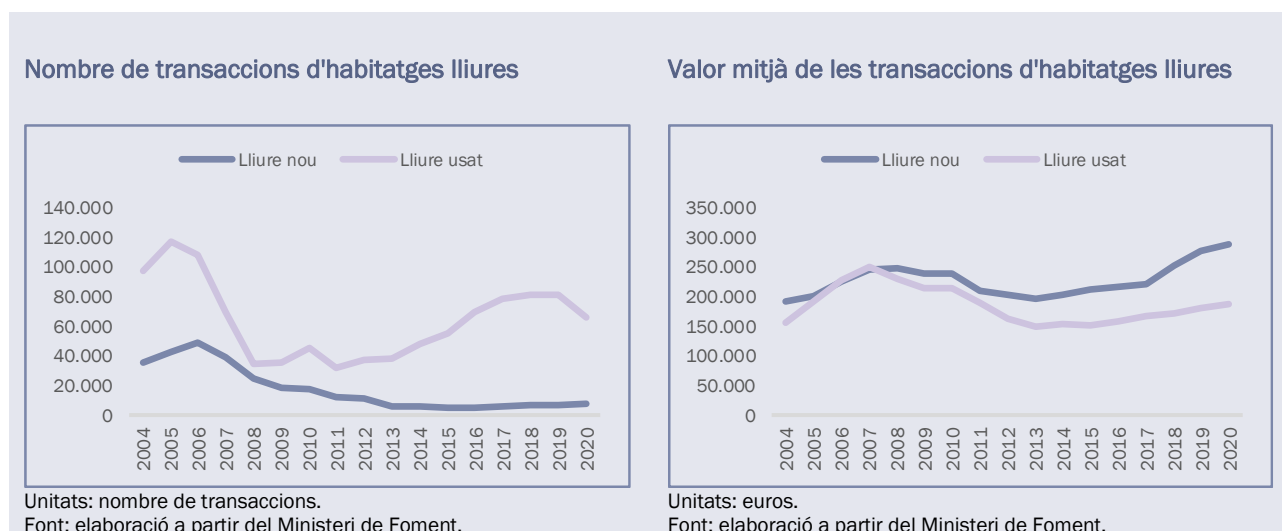
## 4.5. EL MERCAT DE COMPRA DE L'HABITATGE

La crisi que va començar l'any 2008 va significar una continuació de la forta reducció del nombre de transaccions que havia començat uns anys abans i l'inici d'un procés de caiguda dels preus en el mercat de compra de l'habitatge lliure, segons les estadístiques dels Notaris.<sup>66</sup>

El nombre de transaccions comença a recuperar-se abans en el mercat de compra de l'habitatge lliure usat (any 2011) que en el mercat de compra de l'habitatge lliure nou (any 2016), però els preus reprenen, en ambdós tipus d'habitatge, una etapa de creixement que coincideix amb la millora de l'activitat econòmica iniciada l'any 2014. L'any 2019, l'habitatge lliure nou no ha recuperat el volum de transaccions (6.455) que tenia a l'inici de la crisi (24.113), mentre que l'habitatge lliure usat sí que ho fa (81.135 vs. 34.385), malgrat que no arribi als volums previs a la crisi (2005: 116.532). Pel que fa al valor mitjà de les transaccions, el mercat de l'habitatge lliure nou (276.693 €) aconsegueix superar els preus que tenia a l'inici de la crisi (246.938 €), mentre que els preus de compra de l'habitatge lliure usat no (178.984 € vs. 230.101 €).

L'any 2020 representa un creixement del nombre de transaccions de compravenda d'habitatges lliures nous que els situa en 6.970, però una forta reducció de les transaccions d'habitatges lliures usats fins assolir els 66.069 habitatges. Al mateix temps, el valor mitjà de les transaccions en ambdós mercats manifesta una taxa de creixement superior al 4% i queda establert en 288.299 € per als habitatges lliures nous i en 187.521 € per als habitatges lliures usats (vegeu el gràfic 10 i la taula 5).

**GRÀFIC 10. Nombre de transaccions i valor mitjà de les transaccions d'habitatges lliures segons Notaris. Catalunya, 2004-2020**



Segons les estadístiques dels Notaris, el període 2015-2019 informa d'un creixement progressiu de les compravendes d'habitatge lliure nou, però l'any 2019 s'observa un canvi de tendència, amb un decreixement del 2,7%. En canvi, pel que fa al preu, si bé els primers anys el seu creixement era moderat, tant

<sup>66</sup> Les dades d'habitatge que provenen de les escriptures públiques davant de notari (publicades pel Ministeri de Foment) i del Registre de la Propietat (publicades per l'Agència de l'habitatge de Catalunya) recullen els volums i els valors les transaccions fetes tant per persones físiques com jurídiques. Hi ha tres diferències rellevants entre aquestes dues fonts que cal destacar. D'una banda, les dades basades en les escriptures públiques davant de notari fan referència als habitatges lliures mentre que les dades basades en el Registre de la Propietat engloben tots els habitatges (lliures i amb protecció). D'altra banda, existeix un lapse entre les dades notariales (provinents del document que motiva la compravenda) i les registrals (provinents de les inscripcions en el Registre de la Propietat) que motiva, en ocasions, diferències importants en les xifres. L'espai de temps que hi ha entre la data del document i la inscripció és, com a mínim, de tres setmanes. Finalment, els notaris i notàries consideren "habitatge nou" l'habitatge de nova construcció i l'habitatge en construcció. En canvi, els registradors i registradores consideren que un habitatge és nou quan la compravenda s'efectua abans de passar un any després de la finalització d'obra, tot i que si aquesta data no consta en el registre la consideració queda a criteri del registre.



el 2018 com el 2019 els creixements són de 2 dígits. Pel que fa a l'habitatge lliure usat, el període 2015-2019 es caracteritza per un augment del nombre de transaccions que va perdent força fins a resultar negatiu el 2019, i per un creixement moderat de l'import mitjà d'aquestes transaccions. (A l'annex hi ha informació relativa al nombre de transaccions i valor mitjà de les transaccions d'habitatges lliures.)

Pel que fa a l'any 2020, tal com es pot veure a la taula 5 es produeix un creixement del nombre de transaccions de compravenda d'habitatges lliures nous del 8,0% però una forta reducció de les transaccions d'habitatges lliures usats (18,6%). Al mateix temps, el valor mitjà de les transaccions manifesta una taxa de creixement del 4,2% en el primer cas i del 4,8% en el segon cas.

**TAULA 5. Nombre de transaccions i valor mitjà de les transaccions d'habitatges lliures segons Notaris. Catalunya, 2015-2020**

Lliure nou	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Transaccions</b>	4.747	4.888	5.729	6.647	6.455	6.970
Variació (%)	-15,2	3,0	17,2	16,0	-2,9	8,0
<b>Valor mitjà</b>	212.030	216.953	221.364	251.242	276.693	288.229
Variació (%)	4,6	2,3	2,0	13,5	10,1	4,2
Lliure usat	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Transaccions</b>	55.199	68.886	78.091	81.307	81.135	66.069
Variació (%)	14,5	25	13,4	4,1	-0,2	-18,6
<b>Valor mitjà</b>	151.734	158.197	166.145	171.960	178.984	187.521
Variació (%)	-1,5	4,3	5,0	3,5	4,1	4,8

Unitats: nombre de transaccions, valor mitjà en euros i variació interanual en percentatge.  
Font: elaboració a partir del Ministeri de Foment.

Les estadístiques dels Registradors donen resultats similars a les dels Notaris. Quant a l'habitatge nou, el nombre de transaccions creix a taxes molt elevades en els darrers anys del període 2015-2019 però s'aturen sobtadament l'any 2019 mentre que els preus manifesten una tensió considerable sobretot en el darrer any. En relació amb els habitatges usats, el nombre de transaccions augmenta en el període analitzat però va perdent força i els preus mostren creixements moderats amb les excepcions dels anys 2017 i 2019. A diferència del que passava amb les dades dels Notaris, els preus dels habitatges, nous i usats, segons els Registradors s'acceleren l'any 2019.

L'any 2020 representa un descens en el nombre de transaccions d'ambdós mercats que és molt més pronunciat en el mercat d'habitatges usats. Pel que fa als preus, les transaccions d'habitatges nous mostren unes taxes de creixement superiors al 7% ,mentre que en les transaccions d'habitatges usats els creixements dels preus són molt més moderats (2,3% en termes de valor mitjà) o zero (en el cas d'euros per metre quadrat).

La disminució el nombre de transaccions i l'acceleració dels preus que es donen l'any 2019 per al conjunt de Catalunya es reproduïx a l'Àmbit metropolità de Barcelona, Barcelona ciutat, Penedès, Ponent i Terres de l'Ebre. (A l'annex també hi ha informació relativa a aquests indicadors per àmbits territorials segons Registradors.) La situació de reducció del nombre de transaccions i d'un creixement més moderat dels preus en el mercat total d'habitatge (nou més usat) que es dona l'any 2020 es reproduïx a tots els àmbits territorials analitzats.

**TAULA 6. Nombre de transaccions d'habitatges, valor mitjà de les transaccions i euros per metre quadrat segons Registradors. Catalunya, 2015-2020**

Habitatge nou	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Transaccions</b>	8.321	8.418	10.522	12.217	11.926	11.081
Variació (%)	-30,1	1,2	25,0	16,1	-2,4	-7,1
<b>Valor mitjà</b>	171.592	182.981	188.300	198.600	226.140	242.600
Variació (%)	8,0	6,6	2,9	5,5	13,9	7,3
<b>Euros/metre quadrat</b>	1.763	1.894	1.957	2.104	2.313	2.496
Variació (%)	7,2	7,4	3,3	7,5	9,9	7,9
Habitatge usat	2015	2016	2017	2018	2019	2020

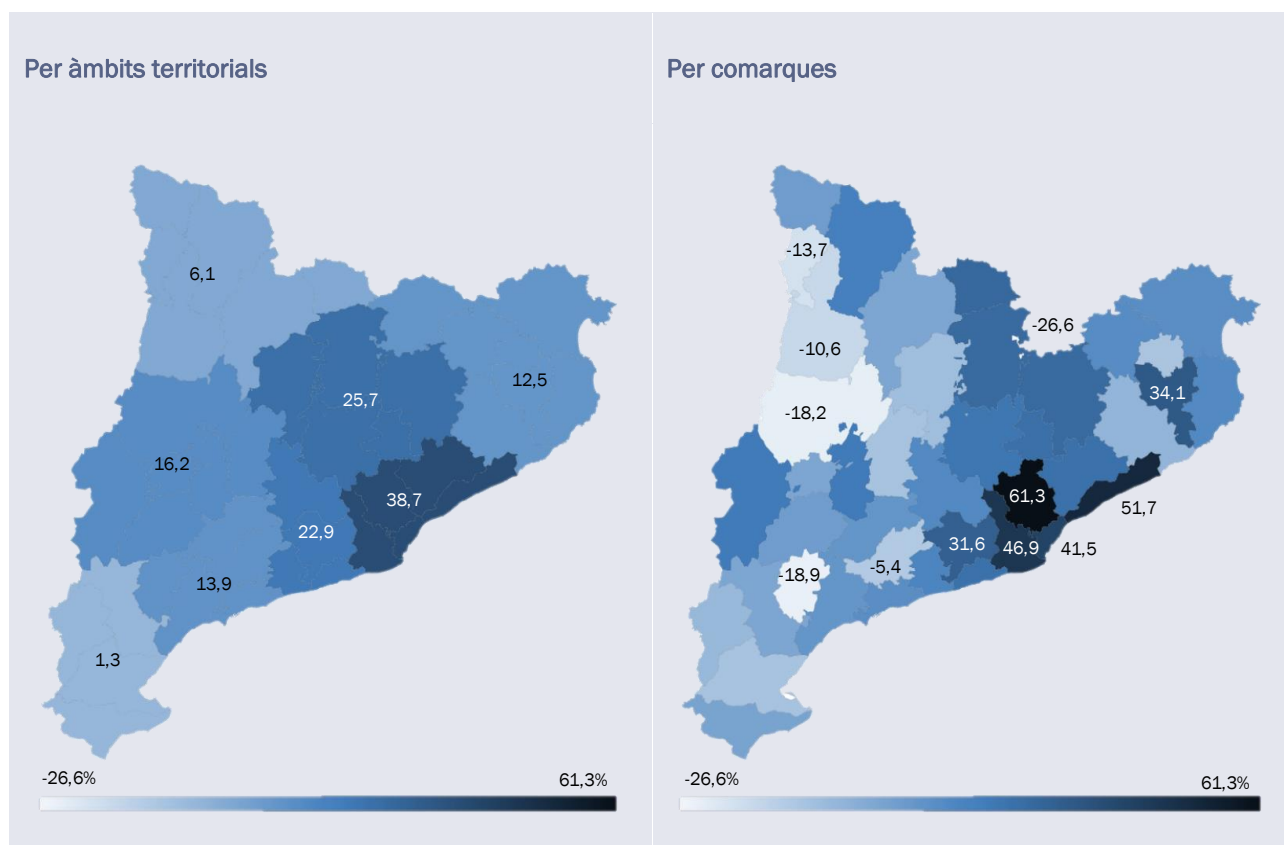
## EL DRET A L'HABITATGE

Habitatge nou	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Transaccions</b>	46.210	57.830	66.714	68.603	68.024	53.592
Variació (%)	31,3	25,1	15,4	2,8	-0,8	-21,2
<b>Valor mitjà</b>	166.496	168.448	181.900	184.500	192.393	196.800
Variació (%)	1,5	1,2	8,0	1,4	4,3	2,3
<b>Euros/metre quadrat</b>	1.786	1.839	2.002	2.067	2.172	2.171
Variació (%)	1,6	3,0	8,9	3,3	5,0	0,0

Unitats: nombre de transaccions, valor mitjà en euros, euros per metre quadrat i variació interanual en percentatge.  
 Font: elaboració a partir de Dades Habitatge de la Generalitat.

La recuperació dels preus de compra de l'habitatge que s'inicia amb la recuperació econòmica representa un creixement del 28,9% per al conjunt de Catalunya en el període 2014-2020. Per àmbits territorials, l'Àmbit Metropolità de Barcelona és l'únic que presenta un creixement de preus superior a la mitjana, mentre que els àmbits de les Terres de l'Ebre i l'Alt Pirineu i Aran mostren els increments més baixos. Els resultats per comarques permeten identificar els resultats més extrems: al Vallès Occidental, Maresme, Baix Llobregat, Barcelonès, Gironès, i Alt Penedès es donen els valors més elevats; i al Ripollès, Priorat, la Noguera, Alta Ribagorça, Pallars Jussà, i Alt Camp es donen els valors més baixos (negatius).

**GRÀFIC 11. Taxa de creixement del preu de compra de l'habitatge. Catalunya, 2014-2020**



Unitats: taxes de creixement dels preus de compra de l'habitatge en euros per metre quadrat construït.  
 Font: elaboració a partir de Dades Habitatge de la Generalitat de Catalunya.

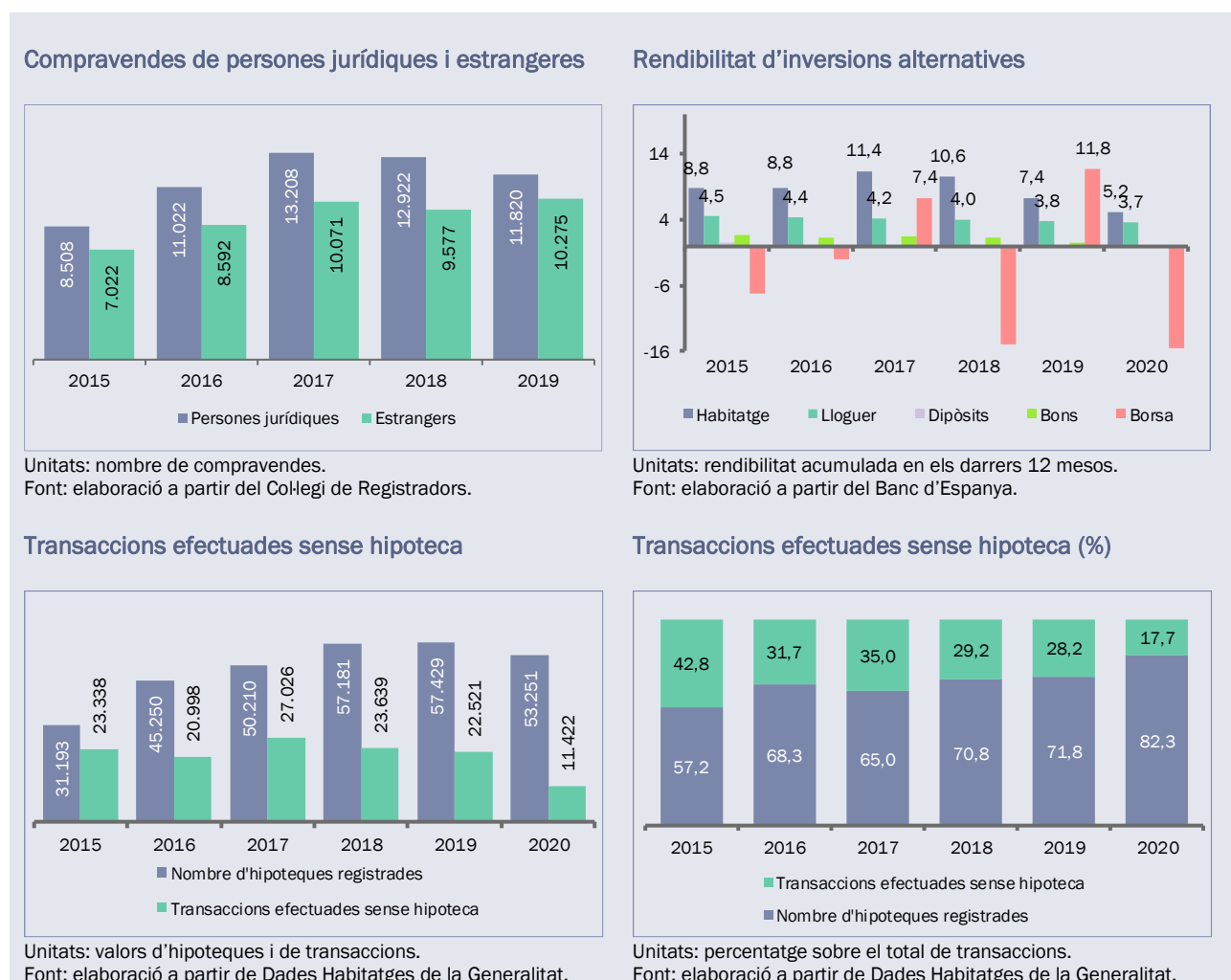
A continuació es comenten alguns indicadors de la demanda d'habitatge que influeixen en el comportament del mercat de compra d'habitatge.

En el període 2015-2019, les compravendes d'habitatges de les persones jurídiques i estrangeres augmenten durant la primera meitat del període. A partir del 2017, les compravendes de les persones jurídiques disminueixen mentre que les compravendes de persones estrangeres tendeixen a mantenir-se. Aquell any, el nombre de compravendes de les persones jurídiques se situa en 12.922 i la dels estrangers i estrangeres en 9.577. El percentatge sobre el total de transaccions ha passat del 15,4% al 14,6% en el primer cas i es manté constant en el 12,7% en el segon cas.

Un altre indicador que cal tenir en compte són les transaccions efectuades sense hipoteca, que segueixen una evolució semblant a les compravendes de les persones jurídiques. La informació de l'any 2020 permet constatar una forta disminució d'aquest indicador de forma que el percentatge que representen les transaccions sense hipoteca sobre el nombre total de transaccions disminueix entre els anys 2014 i 2020 del 42,8% al 17,7%.

El darrer indicador que es comenta en aquesta secció és la rendibilitat de l'habitatge. Segons el Banc d'Espanya, aquesta rendibilitat ha estat superior a la d'inversions alternatives com ara els dipòsits, els bons i la borsa en el conjunt del període considerat amb les excepcions de l'any 2017, en què la borsa va superar al lloguer, i l'any 2019, en què la borsa va superar tant les inversions en compravenda d'habitatge o com el lloguer. L'any 2020 torna la superioritat de la rendibilitat de les inversions en habitatge sobre les inversions alternatives.

**GRÀFIC 12. Indicadors d'evolució de la demanda d'habitatge per motiu de rendibilitat financera i/o demanda d'habitatge. Catalunya, 2015-2020**

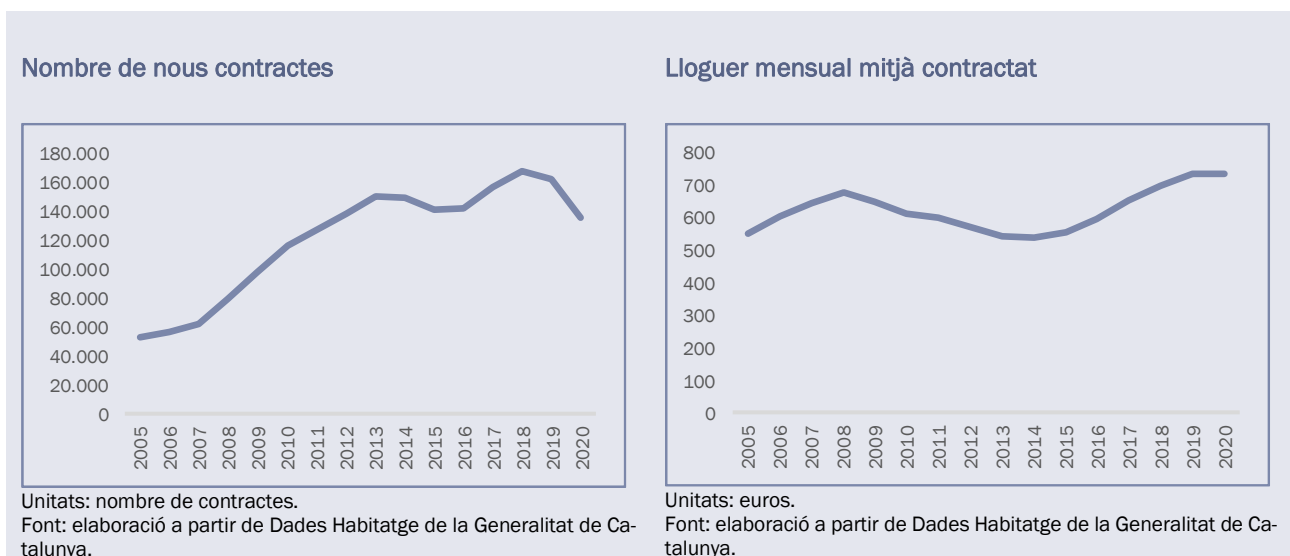


## 4.6. EL MERCAT DE LLOGUER

L'arribada de la crisi l'any 2008 va significar un augment extraordinari del nombre de nous contractes de lloguer que només es va interrompre dos anys durant la segona onada de la crisi i l'any 2019. En canvi, la renda mensual mitjana dels nous lloguers ("lloguer mensual mitjà contractat" o, simplement, "lloguer contractat") va iniciar un procés de caiguda que va canviar de signe amb la recuperació econòmica. L'any 2019, el volum de nous contractes de lloguer (162.520) multiplica per dos el volum que hi havia l'any 2008 (80.126) i la renda mitjana d'aquests lloguers (735 €) es posiciona per sobre de la que hi havia al començament de la crisi (678 €).

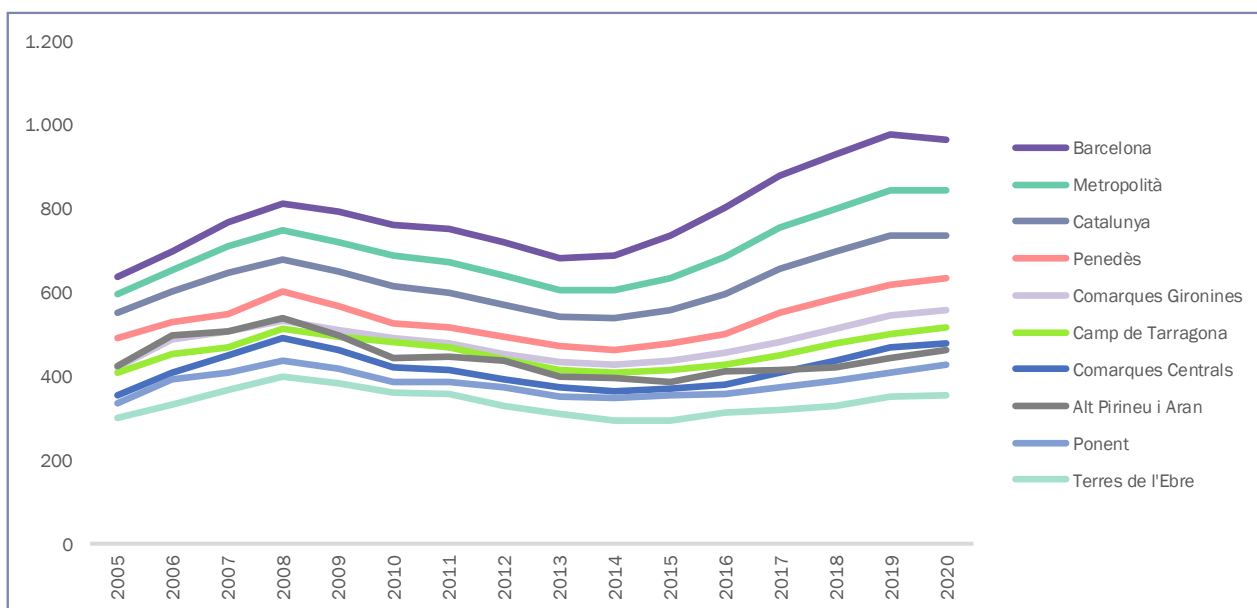
L'any 2020 ha significat, però, una forta reducció del nombre de nous contractes de lloguer (-16,6%) i un manteniment del lloguer contractat (vegeu el gràfic 13 i la taula 7).

**GRÀFIC 13.** Nombre de nous contractes de lloguer i lloguer mensual mitjà contractat. Catalunya, 2005-2020



A gran trets, l'evolució del valor absolut del lloguer contractat que s'observa per al conjunt de Catalunya en el període 2005-2020 es repeteix a la majoria dels àmbits territorials. En el darrer any, però, molts àmbits territorials no participen de la contenció dels preus que es dona en el conjunt de Catalunya i que està motivada per la forta repercussió que tenen els resultats de l'àmbit metropolità i Barcelona ciutat sobre el total.

GRÀFIC 14. Lloguer mensual mitjà contractat per àmbits territorials. Catalunya, 2005-2020

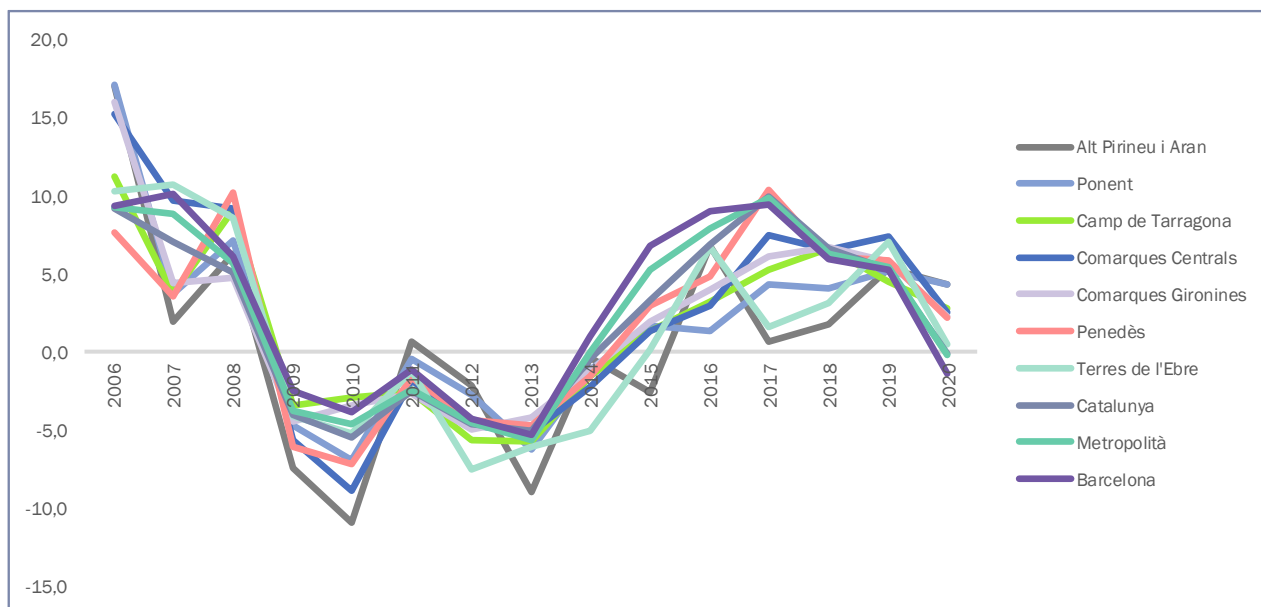


Unitats: euros al mes.

Font: elaboració a partir de Dades Habitatge de la Generalitat de Catalunya.

Quant a l'evolució de la taxa de creixement anual del lloguer contractat, s'aprecien algunes diferències per àmbits territorials. Les més importants es donen a l'inici de la crisi i al final del període. A l'inici de la crisi, s'aprecia com algunes demarcacions (Penedès, Camp de Tarragona, Ponent, i Alt Pirineu i Aran) mostren un acceleració dels preus dels nous contractes de lloguer en sentit contrari a la tendència majoritària de disminució. Al final del període, en els darrers tres anys, s'aprecia per al conjunt de Catalunya una moderació progressiva del creixement dels preus del lloguer contractat de la qual hi participen Barcelona ciutat, l'àmbit metropolità i el Penedès. En els darrers dos anys, s'hi sumen en aquesta moderació dels preus la resta dels àmbits territorials analitzats a excepció de les Terres de l'Ebre, que només ho fa en el darrer any.

**GRÀFIC 15. Taxa de creixement anual del lloguer mensual mitjà contractat per àmbits territorials. Catalunya, 2005-2020**



Unitats: taxa de creixement anual.

Font: elaboració a partir de Dades Habitatge de la Generalitat de Catalunya.

L'evolució recent del mercat de lloguer es presenta a la taula següent. Es pot comprovar que en els darrers tres anys es modera el creixement del nombre de nous contractes i del lloguer mensual contractat fins arribar a l'any 2020, en què el nombre de contractes disminueix de forma clara i el preu del lloguer es manté. En acabar el període, el nombre de nous contractes se situa en 135.509 i el lloguer mensual contractat en 734 euros. (A l'annex hi ha informació relativa al nombre de contractes bruts de lloguer i al lloguer mensual mitjà contractat per àmbits territorials.)

**TAULA 7. Nombre de nous contractes de lloguer i lloguer mensual mitjà contractat. Catalunya, 2015-2020**

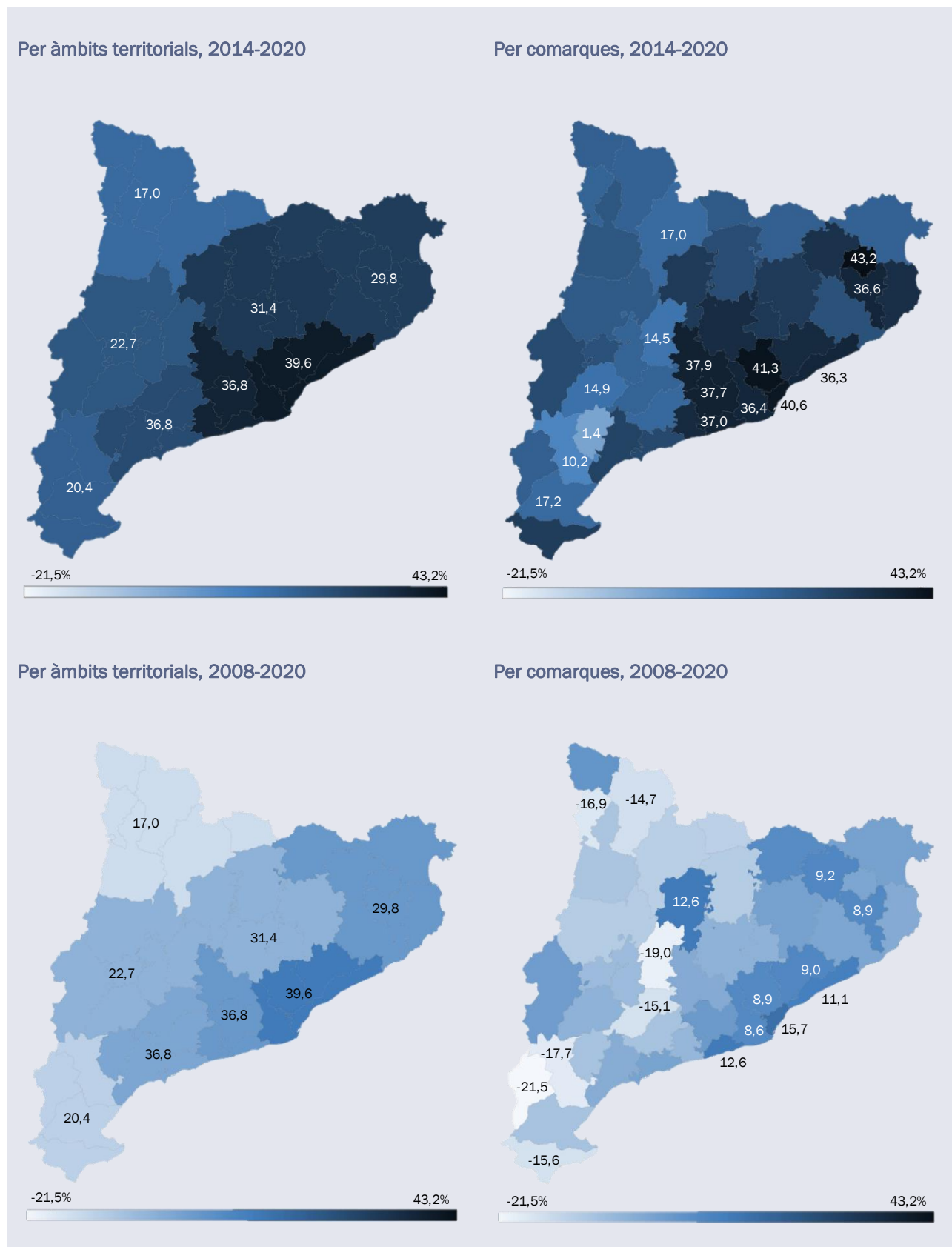
Catalunya	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Contractes</b>	141.767	142.714	156.936	167.953	162.520	135.509
Variació (%)	-5,3	0,7	10,0	7,0	-3,2	-16,6
<b>Lloguer mitjà</b>	557	596	655	698	735	734
Variació (%)	3,3	6,8	9,9	6,6	5,3	-0,1

Unitats: nombre de contractes, lloguer mitjà en euros i variació interanual en percentatge.

Font: elaboració a partir de Dades Habitatge de la Generalitat.

La remuntada dels preus del lloguer contractat que s'inicia amb la recuperació econòmica de 2014 significa un creixement dels preus del 36,1% en el període 2014-2020 per al conjunt de Catalunya. Una remuntada que ha estat suficient per recuperar el nivell preus que hi havia al començament de la crisi, atès que la taxa de creixement del lloguer contractat en el període 2008-2020 ha estat del 8,3%. A continuació es comenten aquests resultats per àmbits territorials i comarques.

GRÀFIC 16. Taxa de creixement del lloguer mensual mitjà contractat per àmbits territorials i comarques. Catalunya, 2014-2020 i 2008-2020



Unitats: taxes de creixement.

Font: elaboració a partir de Dades Habitatge de la Generalitat de Catalunya.



La remuntada dels preus del lloguer en el període 2014-2020 es dona amb una intensitat superior a la mitjana de Catalunya a l'àmbit metropolità de Barcelona (39,6%), que aconsegueix situar la renda dels nous contractes de lloguer de l'any 2020 el 12,4% per sobre del nivell que tenia l'any 2008, i al Penedès (36,8% i 5,0% respectivament). Per comarques, els resultats més expansius es donen al Baix Llobregat, Barcelonès, Garraf, Garrotxa, Gironès, Maresme, Solsonès, Vallès Occidental i Vallès Oriental. A l'altre extrem, les comarques amb tenen els resultats més negatius de la taxa de creixement del preu del lloguer en el període 2008-2020 es donen a l'Alt Urgell, Alta Ribagorça, Cerdanya, Conca de Barberà, Garraf, Montsià, Pallars Sobirà, Ribera d'Ebre, Sagarra, i Terra Alta.

Per acabar aquesta secció s'analitza l'efecte de les economies de plataforma en les economies urbanes. En aquest sentit cal destacar dos estudis: el d'Arias i Quagliari (2016) sobre l'impacte d'Airbnb en l'activitat turística de la ciutat de Barcelona i el de Garcia, Jofre, Martínez *et al.* (2019) sobre l'impacte de les plataformes de lloguer de curt termini en els mercats de l'habitatge i l'evidència empírica d'Airbnb a la ciutat de Barcelona.

En el primer dels estudis s'analitzen críticament les afirmacions d'Airbnb segons les quals aquesta plataforma millora el model d'hospitalitat sostenible, col·laboratiu i basat en la comunitat: "Airbnb revitalitza els barris", "Airbnb augmenta la diversificació del turisme de qualitat" i "Airbnb dona suport a les famílies". D'entrada, els autors i autora adverteixen que Airbnb és també un negoci basat en la naturalesa monetària de l'intercanvi (Arias i Quagliari, 2016, p. 211) i posen de manifest que, com a mínim en el cas del lloguer de pisos sencers, la centralitat discursiva de la interacció humana i l'oportunitat d'encontre amb el món local queda reemplaçada per una fórmula innovadora de lloguer d'apartament turístics (Arias i Quagliari, 2016, p. 211 i 212).

En relació amb la primera afirmació, l'estudi d'Arias i Quagliari (2016, p. 216) evidencia que hi ha una correlació forta entre la distribució de l'oferta d'allotjament turístic tradicional –molt centralitzada en el territori– i la d'allotjament d'Airbnb. L'estudi també constata l'existència d'una correlació forta entre l'oferta d'Airbnb i les migracions (inter)urbanes, en el sentit que els barris amb més presència d'Airbnb són també els que perden més població (Arias i Quagliari, 2016, p. 217).

Pel que fa a la segona afirmació, l'estudi d'Arias i Quagliari (2016, p. 219) qüestiona la retòrica d'Airbnb segons la qual la plataforma fomenta el contacte i l'intercanvi amb la "la població local". D'entrada, els autors i autora es pregunten a quina població local es refereix la plataforma i adverteixen que aquest conjunt no és socioeconòmicament homogeni sinó més aviat tot el contrari. Alhora constaten la sobrerrepresentació de parlants de l'alemany, el rus i les llengües escandinaves entre les persones propietàries dels allotjaments d'Airbnb a barris com el Raval, on la presència de les comunitats asiàtiques i africanes és emblemàtica. Aquest fet porta a Arias i Quagliari (2016, p. 220) a afirmar, a partir de Fainstein *et al.* (2003), que Airbnb "expressa un sentit desarrelat i no autòcton d'allò "local" i que "sorgeix com un espai per a la "classe consumidora cosmopolita"".

Finalment, quant a la tercera afirmació, els autors mostren que els amfitrions i amfitriones d'Airbnb a la ciutat de Barcelona no es poden considerar representatius de les comunitats locals en molts aspectes i que la plataforma proporciona suport econòmic sobretot a famílies de classe mitjana i alta (Arias i Quagliari, 2016, p. 220-222).

En el segon dels estudis, publicat per l'Institut d'Economia de Barcelona, es conclou que entre el 2012 i el 2016 l'activitat d'Airbnb en els barris analitzats ha fet augmentar el preu dels nous contractes de lloguer l'1,9% (una vintena part de l'increment total dels preus durant aquell període) mentre que, en relació amb els preus de les compravendes d'habitatges de segona mà, els ha fet créixer el 5,3% (una tercera part). L'efecte sobre els preus anunciats dels habitatges de segona mà (a Idealista) és del 3,7% (una quarta part de l'increment). En els barris més turístics i amb més presència de l'empresa analitzada, ubicats en el centre de la ciutat, al seu voltant i en alguns trams de la línia de platja, l'activitat d'Airbnb ha fet augmentar el lloguer contractat el 7,0% (una desena part del creixement total) mentre que l'efecte sobre els preus efectius de les compravendes ha estat un increment del 19,0% i sobre els preus

anunciats ha estat del 14,0% (dues tercers part i la meitat del creixement total d'aquestes zones, respectivament).

L'estudi també posa de manifest que entre els anys 2012 i 2013 l'evolució dels preus immobiliaris en les zones amb més densitat actual d'Airbnb i els de la resta de la ciutat anaven en paral·lel, mentre que a partir del 2013 –moment en què la plataforma irromp a la ciutat– els preus creixen més intensament en les zones on hi ha més pisos d'Airbnb. En termes de mecanismes, l'anàlisi mostra que la causa principal de l'increment dels preus és la reducció del nombre d'habitatges amb finalitat residencial que provoca directament la presència i activitat d'Airbnb, i no pas els processos de gentrificació, els quals en cap cas comportarien una reducció d'aquest tipus d'habitatges. L'estudi informa que el nombre d'ofertes que Airbnb va gestionar durant l'any 2016 va ser de 16.951 i que per cada 100 ofertes el nombre d'habitatges amb finalitats residencials es redueix el 2,8%.

#### **Aportacions dels i les compareixents en l'àmbit del mercat de lloguer**

“Nos encontramos con dos causas fundamentales del aumento de la renta de los alquileres. Una es la falta de vivienda, la cual se explicaría por el frenazo de la construcción desde hace diez años, desde el estallido de la burbuja. Eso ha impedido que se pudiera cubrir el aumento de la demanda de vivienda de alquiler. Otra de las causas de la falta de viviendas de alquiler es que muchos propietarios, sobretodo de determinadas zonas, como es el caso de Barcelona o zonas costeras, destinan su vivienda al alquiler turístico, porque les proporciona más rendimientos económicos que un alquiler asequible o normalizado”. (Fermina Gómez)

“El mercat de lloguer no és només el que surt a les estadístiques, sinó també un mercat negre que no es controla [...]. Són lloguers que, com a mínim, no es declaren. Aquesta part del mercat existeix i està fora del control de l'Administració”. (Carlos Águila)

“Está todo el tema del alquiler turístico y los alquileres de corta duración, que son cosas parecidas, pero no son exactamente lo mismo. Hay zonas urbanas, como Barcelona, con una gran capacidad de atracción de capital humano de otros lugares que no siempre vienen aquí a trabajar con voluntad de permanencia. Y eso también afecta al mercado inmobiliario”. (Javier Burón)

## 5. LES DIFICULTATS PER ACCEDIR A L'HABITATGE I MANTENIR-LO

En aquest capítol s'analitza la situació de l'habitatge i del dret a l'habitatge des del punt de vista de les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo, així com de l'exclusió residencial i els seus impactes en la salut i el benestar de les persones.

D'entrada, es presenta un conjunt de claus interpretatives del "problema de l'habitatge" (apartat 5.1), tal com han estat identificades i definides per diversos autors i autores. A continuació, es comenten alguns indicadors estadístics que il·lustren les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo (apartat 5.2). Aquests indicadors se centren en l'esforç econòmic que han de fer les persones i les famílies per disposar d'un habitatge, en les situacions que impliquen la pèrdua de l'habitatge (*i.e.* execucions hipotecàries, llançaments practicats), en els retards dels pagaments i en les inscripcions al Registre de Sol·licitants d'Habitatge Protegit.

El capítol també inclou un apartat dedicat específicament a les distintes formes que adopta l'exclusió residencial segons la tipologia ETHOS de la FEANTSA, adaptada per la Fundació FOESSA a l'hora de descriure la situació d'aquest fenomen a Catalunya i a Espanya. Finalment, es comenten algunes evidències empíriques sobre la relació que existeix entre l'exclusió residencial i la salut de les persones i, més concretament, dels infants.

### 5.1. CLAUS INTERPRETATIVES

Algunes de les característiques del sistema d'habitatge català i espanyol poden ser llegides en clau interpretativa de l'actual "problema de l'habitatge". Es tracta d'un problema multifactorial en què cal ponderar la influència històricament exercida per cadascuna de les parts: la política econòmica, la política d'habitatge, el dret, el mercat, la ciutadania, etc. Aquestes parts no poden entendre's de manera aïllada, atès que, per exemple, una part de la ciutadania també actua com a mercat, o una part de la política d'habitatge s'emmarca dins de la política econòmica, tal com s'ha explicat a la part introductòria d'aquest informe (apartat 2.4.-Context).

Al llarg de la publicació *La llar és la clau*, Bermúdez, Díaz, Feu *et al.* (2018) analitzen críticament els factors que poden ajudar a entendre el perquè de les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo a Catalunya, així com de les situacions d'exclusió residencial que se'n deriven. Un factor rellevant –identificat per l'O-HB com un dels "processos" amb més gran incidència en la problemàtica actual (O-HB, 2018, p. 39)– és la diferència creixent entre el preu de l'habitatge i la renda familiar disponible a partir de l'any 2014.

Aquesta tendència obliga a moltes famílies a destinar una proporció molt elevada dels seus ingressos al pagament de les despeses d'habitatge i els consums bàsics associats (*i.e.* aigua, electricitat, gas, etc.) (és el que s'anomena "sobrecàrrega de les despeses d'habitatge", un indicador comentat en el subapartat 5.2.1). A més, l'evidència empírica indica que les famílies més vulnerables tendeixen a viure en règim de lloguer degut a les dificultats que tenen per adquirir un habitatge en propietat. Aquestes famílies surten molt perjudicades per l'increment dels preus de les rendes de lloguer i per les garanties addicionals a la fiança que pot demanar la propietat de l'habitatge.

La manca d'una oferta suficient d'habitatges amb protecció fa que no hi hagi un contrapès real dels preus de mercat. Bermúdez, Díaz, Feu *et al.* (2018, p. 33), reporten que l'any 2014 els habitatges de "lloguer social" de la ciutat de Barcelona (*i.e.* habitatges amb protecció i lloguers per sota dels preus de mercat) només representen a l'entorn del 2% del parc total d'habitatges, una xifra que contrasta amb les que tenen altres ciutats europees com París (17,2%), Londres (23%), Berlín (30,2%) o Amsterdam (48%). Alhora, la despesa per càpita en protecció social en matèria d'habitatge a Espanya durant els anys 2012-2015 "va representar entorn del 20% de la despesa [per càpita] europea. I només era el 7% de la despesa [per càpita] del Regne Unit, o el 10% de la despesa [per càpita] de França, el 12% de la despesa

[per càpita] d'Irlanda o el 13% de la despesa [per càpita] d'Alemanya" (Bermúdez, Díaz, Feu *et al.*, 2018, p. 33).

El "problema de l'habitatge", però, no es pot desvincular dels problemes econòmics, laborals i socials que tenen les persones i les famílies. En un altre informe, Bermúdez i Trilla (2014, p. 16) observen que:

"El context de la crisi socioeconòmica, la manca d'oferta d'habitatge de lloguer públic, la precarietat laboral, el sobreendeutament de les famílies, i la pèrdua de poder adquisitiu ha provocat que un percentatge important de persones en situació de vulnerabilitat es trobin en una franja de risc d'exclusió residencial i social. La realitat d'aquestes persones es complica molt més quan s'hi afegeixen diverses situacions de vulnerabilitat i precarietat com la dificultat d'accés al mercat laboral, els sous precaris, les prestacions inferiors a l'índex de suficiència, el fet de disposar d'una dèbil xarxa de suport relacional i social, el desconeixement de la cultura i la llengua del país d'acollida, el fet de no comptar amb permís de residència i/o treball, etc."

D'altra banda, cal tenir present que una part de la política d'habitatge a Catalunya i Espanya s'ha adreçat històricament als grups socials amb capacitat per autofinançar-se l'accés a un habitatge amb protecció, alhora que no sempre s'han atès adequadament les necessitats residencials dels grups socials més vulnerables (Fusté, 2020). Bermúdez, Díaz, Feu *et al.* (2018, p. 43) critiquen en el seu informe *La llar és la clau* que "les polítiques municipals, autonòmiques o estatals posen el focus en un tipus de persones que poden signar un contracte de lloguer en tenir garantits uns ingressos que, tot i ser baixos, permeten pagar un lloguer social".

Bermúdez, Díaz, Feu *et al.* (2018) aborden les limitacions del programa d'ajuts al pagament del lloguer de la Generalitat de Catalunya com una de les claus interpretatives de l'actual "problema de l'habitatge" (Bermúdez, Díaz, Feu *et al.*, 2018, p. 46 i 47). En aquest sentit, critiquen el límit màxim de les rendes de lloguer susceptibles de rebre ajuts segons territori, atès que pot estar situat per sota dels preus de mercat. Concretament, fan referència a la ciutat de Barcelona, on només s'hi podien acollir les rendes de lloguer que no superaven els 600 € mensuals. En el moment d'elaboració d'aquest informe, el límit màxim de les rendes de lloguer susceptibles de rebre ajuts s'ha ampliat, però encara continuen existint municipis i comarques on el lloguer mitjà mensual se situa molt a prop o, fins i tot, per sobre dels topalls. Aquest fet limita, ja d'entrada, les possibilitats que tenen les persones i famílies vulnerables que viuen en aquests llocs d'acollir-se als ajuts.

Al mateix temps, l'interval d'ingressos de les unitats de convivència susceptible d'acollir-se al programa d'ajuts al pagament del lloguer varia, en el moment d'elaboració de l'informe, d'un mínim de 0,6 vegades l'Indicador de renda de suficiència de Catalunya (IRSC) (en el cas de persones soles) a un màxim de 2,8 vegades l'IRSC (abans de l'aplicació del coeficient multiplicador). Cal tenir present que aquest requisit pot excloure dels ajuts a persones i famílies amb ingressos molt baixos i, per tant, molt vulnerables des del punt de vista de l'exclusió residencial en contextos de mancança efectiva d'alternatives habitacionals dignes.

A més, l'eliminació a la convocatòria del 2019 de la possibilitat de considerar els ingressos bruts de les unitats de convivència o els ingressos informals quan la base imposable general de la Declaració de la Renda se situa per sota dels ingressos mínims necessaris per poder sol·licitar els ajuts, exclou d'aquest programa a persones i famílies molt vulnerables anteriorment beneficiàries, com ara persones gran amb pensions no contributives o unitats de convivència amb ingressos mínims.

Bermúdez, Díaz, Feu *et al.* (2018) també assenyalen que l'import mitjà dels ajuts al lloguer s'ha anat reduint progressivament al llarg dels últims anys malgrat el context de fort increment dels preus. Per aquest motiu, consideren que hi ha dos problemes addicionals pendents de solucionar. Un d'ells és l'obligació de tributar pels ajuts al lloguer, els quals són interpretats per Hisenda com una subvenció que rep la persona en comptes de com un ajut social. L'altre és la computació dels ajuts al lloguer com a ingrés

de les persones sol·licitants i beneficiàries de la renda garantida de ciutadania (RGC) a l'hora de calcular la seva quantia (una situació que no es produïa amb la Renda Mínima d'Inserció (RMI)). Cal especificar, però, que els ajuts que es donen per evitar desnonaments (les “prestacions d'especial urgència”) no computen a l'hora de calcular la quantia de la RGC.

Una altra clau interpretativa de l'actual “problema de l'habitatge” és el “dèficit estructural que pateix la política d'habitatge a Catalunya” (Bermúdez, Díaz, Feu *et al.*, 2018, p. 34). Malgrat l'extensa bateria de recursos que s'hi destinen des dels diferents nivells administratius (vegeu capítol 6), el context econòmic i social actual no ajuda a esmorteir les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo. La política d'habitatge s'ha vist afectada els darrers anys pels ajustos pressupostaris associats al procés de consolidació i reducció del dèficit en què està immers el Govern de la Generalitat i el conjunt de les administracions públiques. Així, la política d'habitatge de la Generalitat de Catalunya (codi 43) presenta l'any 2020 una despesa pressupostària de 408,1 milions d'euros, que equival al 50% dels recursos que obtenia l'any 2008.

En relació amb la política d'habitatge, Bermúdez, Díaz, Feu *et al.* (2018, p. 5) també denuncien la “privatització silenciosa” (Sisternas, 2018, citat a Bermúdez, Díaz, Feu *et al.*, 2018, p. 46) del que podria haver esdevingut un parc públic d'habitatges, a través de la possibilitat de desqualificació dels habitatges protegits. De fet, Catalunya podria disposar d'un parc públic d'habitatges molt més ampli del que té en l'actualitat. Trilla i Bosch constaten que s'han construït molts habitatges sota diferents formes de protecció, però que el marc normatiu “mai no ha vetllat per preservar la seva funció social”. Ans tot el contrari: d'una banda, la política d'habitatge s'ha inclinat cap el foment de la propietat i, de l'altra, s'ha permès desqualificar els habitatges protegits i introduir-los en el mercat lliure. Partint de dades del Col·legi d'Arquitectes i del Ministeri de Foment, Trilla i Bosch (2018, p. 17) posen de relleu que:

“Entre els anys 1952 i 2016 es van construir a Espanya més de 6,8 milions d'habitatges protegits en alguna de les seves diferents modalitats, fet que, sobre un parc residencial de 25,5 milions d'habitatges (estimació del Ministeri de Foment per l'any 2016), representa que el 26,6% del total dels habitatges d'Espanya ha estat construït amb suport públic; i molt previsiblement ascendeix fins al 33%-35% si únicament ens referim als habitatges principals, és a dir, aquells habitatges de forma permanent”.

És més, l'habitatge protegit a Espanya representa el 49% de les unitats d'habitatge principal construïdes entre els anys 1940 i 2011 (Trilla i Bosch, 2018, p. 22). En un altre context (el de les compareixences d'aquest informe), Trilla explica que dels 750.000 habitatges que s'han construït a la ciutat de Barcelona des de la segona meitat del segle XX, aproximadament el 50% s'ha fet sota alguna modalitat de protecció (càlculs provisionals). En l'actualitat, però, només 17.000 d'aquests habitatges conservarien la protecció original.

La promoció pública d'habitatges destinats a la compra i susceptibles de ser desqualificats no és l'única raó que hi ha al darrera de l'escassetat d'un parc públic d'habitatge i, més concretament, de la “feblesa” de l'oferta d'habitatge de lloguer amb finalitats socials. Bermúdez i Trilla (2014, p. 6 i 7) també assenyalen com a responsables de la situació actual les “dificultats de finançament de la promoció de lloguer”, la “fiscalitat no estimuladora de l'oferta de lloguer”, les “dificultats per gestionar el parc públic per manca de proximitat al llogater”, els “riscos d'acumulació de morositat si no s'acompanya la gestió amb seguiment social”, les “dificultats per atendre la demanda segons prioritització geogràfica” i la “manca de planificació de l'habitatge com un bé o un equipament públic”. A tot això cal sumar la “manca de coordinació entre les polítiques socials, sanitàries i d'habitatge” (Bermúdez, Díaz, Feu *et al.*, 2018, p. 33), un fet que afecta molt negativament la capacitat de les persones i famílies més vulnerables a l'hora d'exercir els seus drets, així com les possibilitats d'evitar l'exclusió residencial. Aquesta relació de debilitats del sistema i la política d'habitatge ha donat lloc a la formulació de múltiples recomanacions per part dels i les compareixents d'aquest informe (vegeu capítol 8).

De les paraules de Bermúdez, Díaz, Feu *et al.* (2018) també es desprèn que la Llei 4/2013, de 4 de juny, de mesures de flexibilització i foment del mercat del lloguer d'habitatges, mitjançant la qual es reforma la Llei d'arrendaments urbans, tampoc no contribuïa a resoldre el “problema de l'habitatge” (2018, p. 48 i 49). Aquesta és una de les dues normes a través de les quals es va articular el Pla estatal de foment del lloguer d'habitatges, la rehabilitació edificatòria i la regeneració i renovació urbanes (2013-2016) (l'altra norma és la Llei 8/2013, de 26 de maig, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes).

Segons Trilla i Bosch (2018, p. 33), el pla estatal representava sobre el paper “un gir radical en la política d'habitatge espanyola” en apostar únicament pel foment del parc públic de lloguer. Tanmateix, afegeixen que els resultats no van ser ni molt menys els esperats i que el nombre d'habitatges construïts amb protecció va caure fins arribar a nivells mínims des de 1950. El Pla estatal d'habitatge actualment vigent és el del període 2018-2021. Aquest pla incorpora alguns novetats i insisteix en el canvi de model cap el foment del lloguer i la rehabilitació (vegeu capítol 6).

A més, la modificació de la Llei d'arrendaments urbans l'any 2013, amb la seva voluntat de fer més atractiva la possibilitat de treure al mercat pisos de lloguer, també va incrementar la inseguretat residencial dels i les arrendatàries. La llei va reduir el termini obligatori de lloguer de cinc a tres anys, donava a la propietat l'opció de recuperar l'habitatge després del primer any sense necessitat de fer-ho constar en el contracte i amb un preavís de dos mesos, possibilitava repercutir les obres de reforma o rehabilitació en la renda de lloguer i permetia “una vinculació del llançament si el llogater no s'hi oposa, cosa que s'anomena desnonament exprés, i que se suma a les mesures semblants adoptades a l'inici de la crisi, al 2011” (Bermúdez, Díaz, Feu *et al.*, 2018, p. 49). Amb la darrera modificació de la Llei d'arrendaments urbans l'any 2019, el termini obligatori de lloguer per a les persones físiques és de cinc anys i de set per a persones físiques (vegeu capítol 6).

Les societats anònimes cotitzades d'inversió immobiliària (SOCIMI) també es poden interpretar com una de les claus de l'actual “problema de l'habitatge”. Les SOCIMI es van crear l'any 2009 a través la Llei 11/2009, de 26 d'octubre, per la qual es regulen les societats anònimes cotitzades d'inversió en el mercat immobiliari i es van modificar posteriorment a través de la Llei 16/2012, de 27 de desembre, per la qual s'adopten diverses mesures tributàries dirigides a la consolidació de les finances públiques i a l'impuls de l'activitat econòmica. Les SOCIMI van atraure capitals nacionals i internacionals disposats a comprar habitatges devaluats arran de la crisi econòmica iniciada l'any 2008.

D'acord amb Bermúdez, Díaz, Feu *et al.* (2018, p. 49), aquest fet hauria “modificat les condicions del mercat de lloguer, ja que [...] la SOCIMI recupera part del capital invertit llogant a uns preus molt superiors als que pagava la població local”. Sense intenció de treure importància a aquests fets, les dades de l'apartat 4.4 permeten relativitzar la responsabilitat atribuïda mediàticament als grans tenidors d'habitatge com a causants del “problema de l'habitatge”, bàsicament perquè l'estructura de la propietat a Catalunya continua estant fortament atomitzada. Juntament amb les SOCIMI, la forta demanda turística i la constitució de plataformes de lloguer turístic han pressionat a l'alça els preus de l'habitatge, sobretot en determinats enclavaments urbans (vegeu apartat 4.6).

La creació de la Societat de Gestió d'Actius Procedents de la Reestructuració Bancària (SAREB) també es pot llegir en clau interpretativa de l'actual “problema de l'habitatge”. En línia de continuïtat amb altres informes (*Els habitatges buits dels bancs*, de Trilla i Tucats (2017) i *El dret a l'habitatge*, del Síndic de Greuges (2018)), Bermúdez, Díaz, Feu *et al.* (2018, p. 51) parlen d’“una dècada perduda” davant d’una “oportunitat irrepentible”: la de posar a disposició de les administracions i les entitats del Tercer Sector Social un parc d'habitatges devaluat procedent de les entitats financeres rescatades amb fons públics. La finalitat d'aquest parc hauria estat donar una resposta adequada a les necessitats de les persones i les famílies afectades per situacions d'exclusió residencial, a través de l'oferta preus de lloguer adaptats a les capacitats de pagament de les llars.

En el seu informe, Trilla i Tucats (2017) recorden que les situacions d'exclusió residencial han crescut a Catalunya en comparació amb el període anterior a la crisi econòmica i que aquesta ha comportat una

reducció dràstica dels recursos destinats a polítiques d'habitatge. El tercer sector social i les organitzacions sense ànim de lucre intenten compensar els dèficits i complementar les administracions públiques competents, però no les poden substituir en les seves obligacions ni tenen capacitat per donar resposta a totes les necessitats. Cervera, Sutrias i Trilla (2016) posen de relleu que les entitats de la Taula del Tercer Sector contribueixen al lloguer social amb 1.522 pisos d'un total de 210.000 pisos de lloguer que l'any 2014 desenvolupen una funció social, tant d'origen públic (60.000) com privat (150.000). De les 129 entitats, 102 asseguren que necessitaran més habitatges en el futur, sobretot a molt curt termini i amb uns preus que en el 66% dels casos haurien d'oscil·lar entre els 200 i els 400 € al mes.

Davant d'aquesta situació, la Taula del Tercer Sector Social ha plantejat, a través de la Fundació Hàbitat3, una estratègia de negociació amb les entitats financeres i altres actors econòmics i socials amb l'objectiu d'obtenir habitatges per a la creació d'un parc de lloguer social i d'inclusió a Catalunya.<sup>67</sup> Aquestes estratègies inclouen “des de les cessions temporals, de durada més o menys llarga, a la compra d'habitatges de segona mà o construïts i no venuts, fins a la promoció d'obra nova en les diverses modalitats o figures mixtes” (Trilla i Tucac, 2017, p. 9).

Pel que fa a les cessions temporals, Trilla i Tucac valoren que es tracta d'una mesura a tenir en compte a l'hora de donar una resposta immediata a situacions sobrevingudes. Tanmateix, els terminis de cessió dels habitatges de les entitats financeres acostumen a ser tan curts (de tres a cinc anys) que no és possible garantir el dret a l'habitatge a persones o famílies que pateixen situacions d'exclusió residencial de caràcter estructural. En qualsevol cas, Trilla i Tucac observen que el nombre d'habitatges cedits fins el febrer de 2017 ha estat molt reduït (4.260 habitatges a tot Catalunya, dels quals només 50 a entitats del Tercer Sector Social). En part, això ha succeït perquè la legislació estatal “no ha superat un nivell d'obligació extremadament feble” (Trilla i Tucac, 2017, p. 10) que ha deixat la materialització dels fons d'habitatges per a lloguer social en mans de la voluntat de les entitats financeres.

En relació amb la compra directa d'habitatges per a la constitució d'un parc de lloguer social estable, Trilla i Tucac (2017, p. 15) evidencien que aquesta estratègia s'ha vist parcialment afectada per dos problemes. D'una banda, “la manca de capacitat financera del Tercer Sector Social” i, de l'altra, la manca de transparència, atès que molts dels habitatges que surten al mercat “no passen per les pàgines webs de les entitats financeres i es mouen en cercles d'informació restringits”. En relació amb aquest darrer problema, Trilla i Tucac van valorar positivament l'aprovació, en el seu moment, del Decret-Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per protegir les famílies en situació de vulnerabilitat residencial, el qual:

“Permet a les administracions públiques i a determinades entitats sense ànim de lucre [les que integren la Xarxa d'Habitatge d'Inclusió (XHI)] adquirir habitatges amb un dret preferent de tanteig [tanteig] i retracte sobre qualsevol transmissió d'habitatges ubicats en municipis de demanda forta i acreditada,<sup>68</sup> que hagin estat adquirits pels seus actuals propietaris (entitats financeres i fons d'inversió) en procediments d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària” (Trilla i Tucac, 2017, p. 17).

El problema de manca de transparència també s'ha vist atenuat gràcies al paper de la Fundació Hàbitat3, la qual fa una tasca de mediació entre l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i les entitats socials en virtut de la qual rep informació de les operacions de venda d'habitatges per part dels grans tenidors (Trilla i Tucac, 2017, p. 20).

---

<sup>67</sup> A l'informe de Trilla i Tucac (2017, p. 5) es descriu l'“habitatge social” com aquell “en el qual s'allotgen persones/famílies amb dificultats d'accés als habitatges del mercat lliure o en situació de vulnerabilitat social. La característica principal d'aquests habitatges és el seu preu, que està per sota del preu de mercat i s'adequa a la capacitat de pagament dels residents”. Alhora, anomena “habitatges d'inclusió” com “una part d'aquests habitatges [socials], els destinats a col·lectius amb més risc d'exclusió social [...] i [...] gestionats per entitats socials que fan el seguiment social dels residents i vetllen per la seva inclusió social”.

<sup>68</sup> Cal tenir present que el nou Decret Llei 17/2019 estén la possibilitat d'adquirir habitatges amb dret preferent de tanteig i retracte en les transmissions a tots els municipis i no només als de demanda residencial forta i acreditada.

En el capítol 7 d'aquest informe es descriu un ampli conjunt d'experiències desenvolupades en diferents àmbits territorials que tenen per objectiu millorar les condicions per accedir a l'habitatge i mantenir-lo i fer efectiu el dret a l'habitatge.

#### **Aportacions dels i les compareixents en l'àmbit de les claus interpretatives del "problema de l'habitatge"**

"Tenim una presència molt reduïda d'habitatge protegit. Això és una peculiaritat a escala europea o, almenys, a escala europea occidental. Aquesta situació és el resultat que l'habitatge protegit que vam fer –i que en vam fer molt durant els anys 60 i els 50 fins i tot– va tenir la propietat com a via d'accés [...]. La presència d'habitatge protegit no només és un instrument per garantir l'accés a l'habitatge, sinó també per incidir en els preus". (Oriol Nel·lo)

"En habitatge social ens trobem amb obstacles estructurals que tenen a veure amb una escassetat permanent d'aquest habitatge, amb una residualització del parc públic d'habitatge social, on cada vegada més es dona una competència entre persones en situació de pobresa. [...] Hi ha requisits de connexió local [empadronament], de límits d'ingressos i d'altres que es posen per accedir a un habitatge social que no estan adaptats a les problemàtiques que tenen les persones". (Guillem Fernández)

"El problema de l'habitatge avui, al segle XXI, a diferència del que ha estat històricament en èpoques diferents de la humanitat o la societat, rau estrictament en la discrepància entre els ingressos de les llars i el cost de l'habitatge". [...] "Europa ha posat sobre la taula l'anomenada taxa de sobre esforç, que és el percentatge de famílies que destinen més del 40% dels seus ingressos al pagament de l'habitatge, entenent per cost de l'habitatge el preu i els subministraments [...]. El 42% de les famílies a Espanya que estan en lloguer destinen més del 40% dels seus ingressos al pagament de l'habitatge. Això és una bomba de rellotgeria". (Carme Trilla)

"La causa principal del problema de la vivienda son unas políticas basadas en la promoción de la vivienda en propiedad y orientadas a las clases medias que generan muy poco alquiler asequible y prácticamente nada de alquiler social y dejan en situación de exclusión a las personas más vulnerables y con menos ingresos económicos." (Fermina Gómez)

"No hem estat capaços com a país de crear un parc d'habitatge assequible [...]. N'hem construït molt, però l'hem perdut perquè s'ha desqualificat com a habitatge social i assequible [...]. L'altra eina que no hem utilitzat és el tanteig i retracte [...]. I ara ens trobem en aquesta situació de mancança estructural". (Dolors Camats)

"Una altra qüestió que també incideix molt en el problema de l'habitatge és l'existència d'un sistema de finançament estatal totalment insatisfactori, que fa que les administracions públiques catalanes no puguem posar sobre la taula moltes més propostes ambicioses i atractives a l'hora d'avançar en mesures de solució per combatre la crisi de l'habitatge". (Judith Gifreu)

"A diferència d'altres parts de l'estat espanyol, a Catalunya tenim un problema, que és l'escassetat física de sòl en els entorns urbans, sobretot en l'entorn urbà metropolità de Barcelona. Les nostres ciutats estan consolidades i tenen molt poc espai per al creixement. A l'Àrea Metropolitana de Barcelona es preveu un creixement demogràfic important i el problema és que no el podem absorbir per falta de sòl. És un mercat desequilibrat en què l'oferta no creix al mateix temps que la demanda i òbviament s'ajustaria a través dels preus. I això planteja un problema: cada vegada més gent queda fora de l'accés a l'habitatge". (Joan Ràfols)

"El problema de l'habitatge és que tothom pugui accedir-hi, no només les classes mitjanes cap a dalt". (Carlos Águila)

"Conseguir presupuestos públicos para hacer vivienda asequible para clases medias en el circuito electoral funciona relativamente bien. Conseguir presupuesto para atender problemas sociales enquistados y para población vulnerable es bastante más complejo." (Javier Burón)



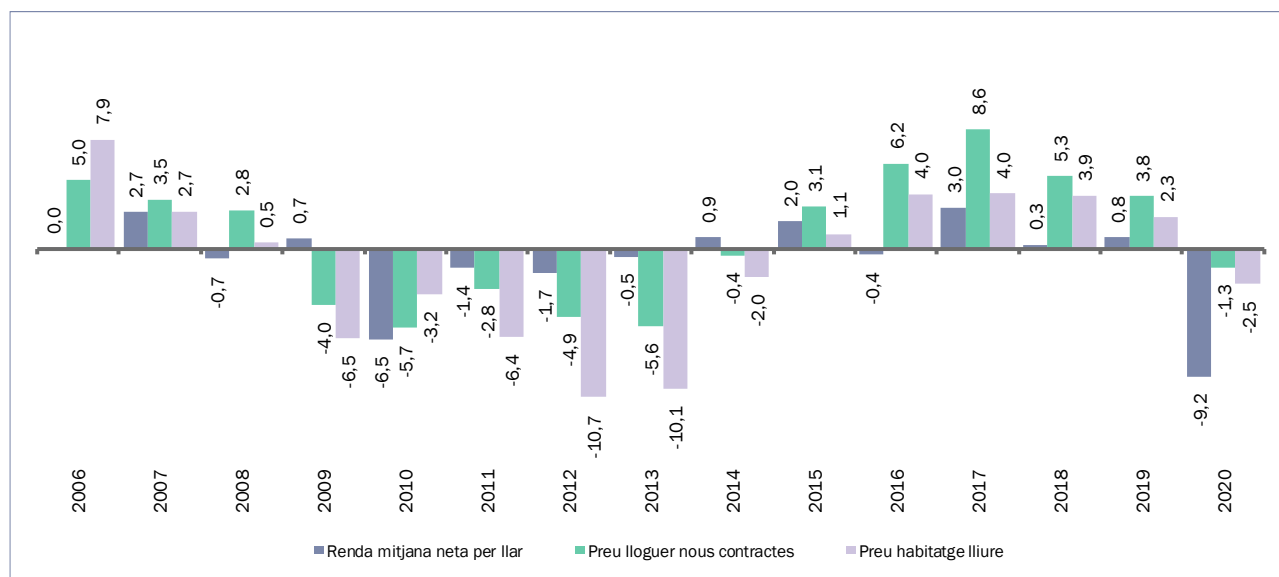
## 5.2. INDICADORS SOBRE LES DIFICULTATS PER ACCEDIR A L'HABITATGE I MANTENIR-LO

### 5.2.1. EL COST DE DISPOSAR D'UN HABITATGE

Des del punt de vista del cost que representa l'habitatge, tot seguit s'analiza l'evolució del creixement diferencial de la renda mitjana per llar, del preu del lloguer dels nous contractes de lloguer i del preu de compra de l'habitatge lliure en relació amb el deflactor del PIB.

L'entrada de la situació de crisi va significar una millora del cost de l'habitatge perquè els preus van baixar més que la renda. En canvi, a partir de l'any 2014, la recuperació econòmica va comportar un retorn al creixement dels preus de l'habitatge per sobre del que ho feia la renda. En els darrers anys, es modera el creixement dels preus però també ho fa el creixement de la renda real. En particular, l'any 2020 torna a haver una reducció dels preus de l'habitatge que no contribueix a la millora del seu cost a causa de la forta disminució que pateix la renda mitjana neta de les llars degut a la pandèmia. (Vegeu la informació en format taula d'aquests indicadors a l'annex.)

**GRÀFIC 17.** Creixement diferencial de la renda mitjana neta per llar, del preu del lloguer dels nous contractes i del preu de l'habitatge lliure en relació amb el deflactor del PIB. Catalunya, 2006-2020



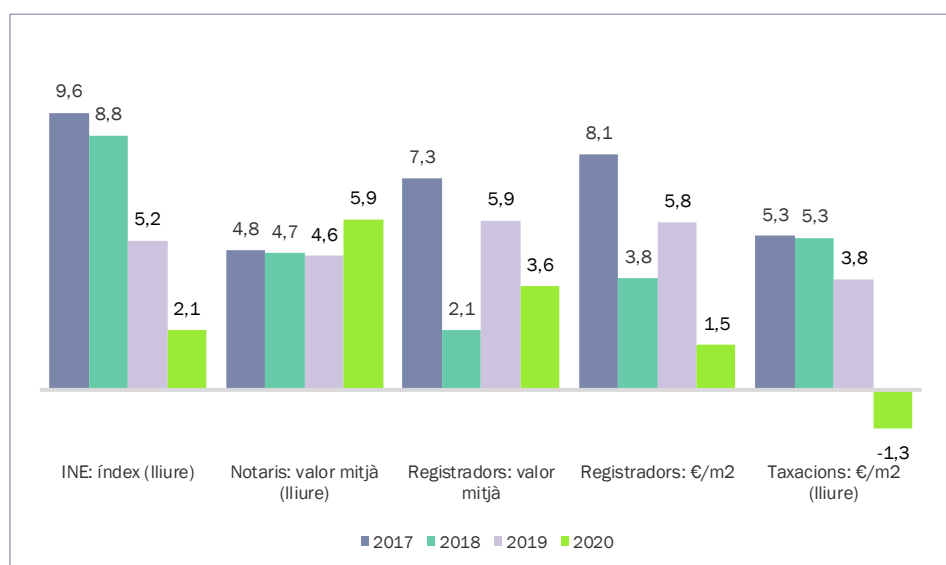
Unitats: diferencial de taxes de creixement anual.

Font: elaboració pròpia a partir de la Comptabilitat regional d'Espanya, l'Enquesta de condicions de vida i l'Enquesta trimestral de cost laboral de l'INE, la Comptabilitat trimestral i les Xifres de població de l'Idescat, les Dades habitatge de la Generalitat i el valor taxat dels habitatges del Ministeri de Foment.

La font estadística del preu del lloguer és única (INCASÒL), però la del preu de compra de l'habitatge és múltiple, tal com s'observa en el gràfic següent. En l'anàlisi s'han utilitzat les dades del valor de les taxacions que publica el Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana, que és l'única font que publica estadístiques per a tot el període de referència. En els darrers quatre anys cap de les fonts analitzades mostra la mateixa evolució dels preus (de compra de l'habitatge). Les dades del Ministeri donen un manteniment del creixement dels preus l'any 2018 i una reducció en els darrers dos anys. Les dades de l'INE donen una reducció dels preus en els darrers tres anys. Per la seva banda, els Registradors mostren una tendència a la reducció dels preus amb un fort repunt l'any 2019. En canvi, les estadístiques dels Notaris manifesten una lleugera reducció del creixement dels preus en els anys 2018 i 2019 amb un repunt preocupant en el darrer any.<sup>69</sup>

<sup>69</sup> Les dades de l'INE fan referència als habitatges lliures comprats per persones físiques mentre les dades de les escriptures públiques davant de notari i del Registre de la Propietat comentades a l'apartat 4.5 recullen les transaccions d'habitatges lliures, en el primer cas, i d'habitatges

GRÀFIC 18. Preus de compra de l'habitatge segons la font estadística. Catalunya 2017-2020



Unitats: taxes de creixement anual.

Font: elaboració a partir de l'INE, Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana i Dades d'habitatge de la Generalitat de Catalunya.

Els indicadors més habituals per analitzar el cost de l'habitatge són els anys de sou necessaris per comprar un habitatge, el cost d'entrada en percentatge de l'import mitjà de les compravendes d'un habitatge, el percentatge que representa la quota hipotecària per la compra d'un habitatge en relació amb el sou i el percentatge que representa la renda mitjana dels nous contractes de lloguer en relació amb el sou.

En el període 2015-2019, els anys de sou necessaris per comprar un habitatge han augmentat de 6,9 a 7,8. L'any 2020 representa un fort augment d'aquest indicador fins als 8,5 anys. Aquesta evolució per al conjunt de Catalunya és compartida en tots els àmbits territorials analitzats (amb l'excepció de l'àmbit de Ponent i la província de Lleida, en què no es dona un augment 2015-2019 d'aquest indicador).

lliures i amb protecció, en el segon cas, fetes tant per persones físiques com jurídiques. Tanmateix, les estadístiques de l'INE es nodreixen dels preus dels immobles en base als documents notariais, amb la qual cosa, els resultats d'aquestes dues fonts estarien més correlacionats. D'altra banda, les dades de l'INE fan un tractament més acurat dels ajustos de qualitat dels habitatges que les altres dues fonts. També hi ha diferències tècniques relacionades amb el mètode de càlcul. L'INE elabora un índex de preus basats en models d'econometria mentre que les altres dues fonts calculen valors mitjans que s'obtenen després d'eliminar valors atípics que depenen de cada zona geogràfica. L'Estadística de Valor Taxat d'Habitatge té com a principal objectiu estimar, al llarg del temps, el valor mitjà del metre quadrat dels habitatges en territori estatal, mitjançant l'elaboració d'un valor mitjà trimestral. La informació utilitzada per a l'elaboració de l'estadística prové de les societats de taxació integrades en l'Associació Espanyola d'Anàlisi de Valor (AEV), entitat sense ànim de lucre que agrupa empreses d'aquest sector. La població objecte d'estudi està formada per tots els habitatges que han estat valorats per les empreses de taxació en un determinat trimestre. La població és variable, ja que depèn del nombre de valoracions efectuades per les empreses de taxació. El valor de taxació és el valor jurídic o amb efectes jurídics per a les finalitats integrants de l'àmbit d'aplicació de les mateixes. Atenent al règim dels habitatges, es classifiquen aquests en dos grups heterogenis, habitatges lliures i de protecció oficial.

TAULA 8. Anys de sou necessaris per comprar un habitatge per àmbits territorials. Catalunya, 2015-2020

Àmbit territorial	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Catalunya</b>	6,9	7,0	7,6	7,6	7,8	8,5
Variació (%)	-	1,8	7,6	0,1	3,5	8,4
<b>Barcelona ciutat</b>	9,3	9,8	11,3	11,3	11,6	12,1
<b>Àmbit metropolità</b>	7,5	7,7	8,5	8,5	8,9	9,8
<b>Comarques gironines</b>	7,7	7,5	7,6	7,8	7,9	8,5
<b>Camp de Tarragona</b>	5,4	5,4	5,5	5,9	5,6	6,5
<b>Penedès</b>	6,1	6,2	6,7	6,9	7,5	8,0
<b>Comarques centrals</b>	4,4	4,3	4,5	4,5	4,6	5,3
<b>Ponent</b>	4,1	3,8	3,9	3,6	4,0	4,6
<b>Terres de l'Ebre</b>	3,8	4,3	4,4	4,2	4,1	4,5
<b>Alt Pirineu i Aran</b>	8,8	8,9	9,6	9,1	9,0	9,3
<b>Barcelona</b>	7,3	7,5	8,2	8,2	8,6	9,3
<b>Girona</b>	7,9	7,7	7,8	8,0	8,1	8,7
<b>Lleida</b>	4,9	4,9	5,0	4,5	4,8	5,2
<b>Tarragona</b>	5,1	5,2	5,4	5,6	5,5	6,2

Unitats: nombre d'anys i variacions interanuals en percentatges.

Font: elaboració pròpia a partir de l'Idescat, Dades Habitatge de la Generalitat i Enquesta del cost laboral, INE.

En relació amb el cost d'entrada en percentatge de l'import mitjà de la compravenda d'un habitatge, es pot constatar que ha disminuït del 26,2% al 24,4% en el període 2015-2019. Les dades del 2019 donen, però, un creixement interanual, que en part es corregeix en el darrer any 2020 (23,9%). A Barcelona ciutat i a l'AMB (sense Barcelona) no es dona una reducció 2015-2020 d'aquest indicador. És més, en aquest darrer àmbit territorial aquest indicador augmenta.

TAULA 9. Cost d'entrada en percentatge de l'import mitjà de la compra d'un habitatge a Barcelona ciutat, Àrea Metropolitana de Barcelona sense Barcelona ciutat i províncies. Catalunya, 2015-2020

Àrea / Províncies	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Catalunya</b>	26,2	24,4	24,0	22,9	24,4	23,9
Variació (%)	-	-7,0	-1,7	-4,5	6,7	-2,2
<b>Barcelona ciutat</b>	36,9	38,6	41,4	41,2	40,5	39,3
<b>AMB (sense BCN)</b>	27,8	24,0	26,1	25,5	27,4	29,4
<b>Barcelona</b>	28,1	26,6	27,4	26,6	27,9	28,1
<b>Girona</b>	33,9	27,1	24,1	25,3	27,0	25,0
<b>Lleida</b>	14,7	9,6	14,5	3,7	11,9	14,0
<b>Tarragona</b>	17,0	16,2	16,5	18,1	17,7	16,7

Unitat: percentatges.

Font: elaboració a partir de Dades Habitatge de la Generalitat.

Quant al percentatge que representa la quota hipotecària de les noves compravendes sobre el sou, aquest augmenta sense interrupció del 30,1% al 34,5% en el període 2015-2020. Només a Lleida s'observa una disminució d'aquest indicador en el període considerat.

**TAULA 10. Percentatge que representa la quota hipotecària per la compra d'un habitatge en relació amb el sou. Catalunya, Barcelona ciutat i províncies, 2015-2020**

Àrea / Províncies	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Catalunya</b>	30,1	30,2	32,4	32,8	33,2	34,5
Variació (%)	-	0,5	7,3	1,3	1,0	4,1
<b>Barcelona ciutat</b>	36,3	36,0	38,5	38,8	39,3	40,2
<b>Barcelona</b>	30,5	30,6	32,7	33,2	33,9	35,2
<b>Girona</b>	32,3	34,0	35,9	35,9	35,3	37,0
<b>Lleida</b>	27,6	26,1	25,2	26,1	25,3	25,8
<b>Tarragona</b>	26,3	25,9	27,1	27,2	26,9	28,9

Unitats: percentatges.

Font: elaboració a partir de l'Idescat, Dades Habitatge de la Generalitat i Enquesta del cost laboral, INE

Per últim, el percentatge del sou que significa la renda mitjana dels nous contractes de lloguer augmenta de forma ininterrompuda del 27,6% al 36,6% en el període 2015-2020. Aquest comportament és compartit per tots els àmbits territorials analitzats (excepte a l'Alt Pirineu i Aran, en què l'any 2018 aquest indicador no augmenta).

**TAULA 11. Percentatge que representa la renda mitjana dels nous contractes de lloguer en relació amb el sou per àmbits territorials i províncies. Catalunya, àmbits territorials i províncies 2015-2020**

Àmbits territorials i províncies	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Catalunya</b>	27,6	29,5	32,6	34,1	35,0	36,6
Variació (%)	-	6,8	10,2	4,6	2,9	4,5
<b>Barcelona ciutat</b>	29,8	32,5	35,7	37,1	38,2	39,4
<b>Àmbit metropolità</b>	29,5	31,8	35,0	36,5	37,6	39,3
<b>Comarques gironines</b>	25,4	26,4	28,0	29,4	30,3	32,5
<b>Camp de Tarragona</b>	23,6	24,3	25,6	26,8	27,4	29,5
<b>Penedès</b>	26,1	27,3	30,2	31,5	32,6	34,8
<b>Comarques centrals</b>	19,1	19,7	21,2	22,1	23,3	24,9
<b>Ponent</b>	19,8	20,1	21,0	21,4	22,0	24,1
<b>Terres de l'Ebre</b>	19,1	20,4	20,8	21,0	22,0	23,1
<b>Alt Pirineu i Aran</b>	21,6	23,1	23,3	23,2	23,9	26,1
<b>Barcelona</b>	28,8	31,0	34,2	35,8	36,9	38,5
<b>Girona</b>	25,3	26,4	28,0	29,3	30,3	32,4
<b>Lleida</b>	19,9	20,2	21,1	21,4	22,0	24,1
<b>Tarragona</b>	23,4	24,2	25,5	26,5	27,3	29,1

Unitats: percentatges.

Font: elaboració a partir de l'Idescat, Dades Habitatge de la Generalitat i Enquesta del cost laboral, INE.

Un altre indicador que mesura el cost de l'habitatge és la taxa de sobrecàrrega de les despeses d'habitatge. Aquest indicador mesura el percentatge de la població que viu en llars que han de destinar més del 40% dels seus ingressos al pagament de les despeses de l'habitatge, incloent els subministraments associats. Per al conjunt de Catalunya, l'Idescat informa que la taxa de sobrecàrrega de les despeses de l'habitatge, indistintament del règim de tinença de la propietat i sense incloure l'amortització de l'habitatge, és de l'11,1% l'any 2016. Una taxa que és lleugerament superior a la que dona EUROSTAT per al

conjunt d'Espanya (10,2% l'any 2016 i 8,9% l'any 2018) i idèntica a la de la UE-28 (11,1% l'any 2016 i 10,3% l'any 2018). L'Institut d'Estudis Regionals Metropolitans (IERM), per la seva banda, informa que els valors d'aquesta taxa en el període 2017-2018 per a l'Àrea Metropolitana de Barcelona (12,9%) i Barcelona ciutat (15,3%) estarien per sobre de la taxa del conjunt de Catalunya, mentre que a la l'Àrea Metropolitana de Barcelona sense Barcelona ciutat (10,5%), estaria lleugerament per sota.

Segons el règim de tinença, la taxa de sobrecàrrega de les despeses de l'habitatge presenta resultats molt desiguals. Així, mentre que la propietat té una taxa del 3,6%, aquesta s'enfila fins el 37,7% per al lloguer a preus de mercat i fins el 30,1% per al lloguer a preus inferiors als de mercat. En el cas de la cessió gratuïta, la taxa de sobrecàrrega és del 4,2%. Aquesta situació, que evidencia una àmplia extensió del sobrecost que representa el pagament de les despeses de l'habitatge de lloguer, també es dona a la resta de zones considerades.

Malgrat que la classificació del règim de tinença és diferent segons la font, es constata que la taxa de sobrecàrrega de les despeses de l'habitatge de lloguer a preus de mercat és del 43,0% a Espanya l'any 2016 (38,1% al 2018) i del 28,0% a la UE-28 l'any 2016 (27,0% al 2018). Els resultats mostren que la sobrecàrrega del lloguer està menys estesa a la UE-28 que en el conjunt de Catalunya. Paral·lelament, també es constata que el valor d'aquesta taxa en el període 2017-2018 –sense distingir si les rendes del lloguer són a preus de mercat o a preus inferiors de mercat– és del 35,2% a l'Àrea Metropolitana de Barcelona, del 36,8% a l'Àrea Metropolitana de Barcelona sense Barcelona ciutat, i del 35,8% a la ciutat de Barcelona. (A l'Annex hi ha informació relativa a la taxa de sobrecàrrega en els països de la UE-28.)

El càlcul de la taxa de sobrecàrrega de les despeses de l'habitatge pot incloure l'amortització de l'habitatge quan la tinença és de propietat. Si es calcula així, aleshores, els valors que pren la taxa canvien, no només per aquest règim de tinença, sinó també per a la taxa total. La inclusió de l'amortització de l'habitatge aixeca la taxa total de sobrecàrrega de les despeses de l'habitatge en el conjunt de Catalunya fins el 16,6%, sent el valor d'aquesta taxa per als habitatges en règim de propietat de l'11,1%.

**TAULA 12. Taxa de sobrecàrrega de les despeses de l'habitatge segons règim de tinença. Catalunya, 2016; Espanya i UE, 2018; Àrea Metropolitana de Barcelona, Àrea Metropolitana de Barcelona sense Barcelona ciutat i Barcelona ciutat, 2017-2018**

Règim de tinença / No inclou l'amortització	Catalunya	Espanya	Unió Europea	AMB	AMB sense Barcelona ciutat	Barcelona ciutat
<b>Total</b>	11,1	8,9	10,3	12,9	10,5	15,3
<b>En propietat totalment pagada</b>	3,6	2,6	5,6	1,8	1,8	1,8
<b>En propietat amb pagaments ajornats</b>		3,5	4,2	4,2	3,3	3,6
<b>En lloguer a preu de mercat</b>	37,7	38,1	27,0	35,2	36,8	35,8
<b>En lloguer a preu inferior de mercat</b>	30,1	10,1	11,0			
<b>Un altre tipus (cessió gratuïta)</b>	4,2					2,5

Règim de tinença / Inclou l'amortització	Catalunya	Espanya	Unió Europea	AMB	AMB sense Barcelona ciutat	Barcelona ciutat
<b>Total</b>	16,6	-	-	16,2	14,7	17,7
<b>En propietat totalment pagada</b>	11,1	-	-	2,1	2,1	2,2
<b>En propietat amb pagaments ajornats</b>		-	-	16,6	17,4	15,4

Unitats: percentatge de població.

Font: elaboració a partir d'Idescat (dades de Catalunya), EUROSTAT (dades d'Espanya i la UE), Institut d'Estudis Regionals Metropolitans (IERM) i Observatori Metropolità de l'Habitatge. *L'habitatge a la metròpoli de Barcelona 2018*

### La fiscalitat immobiliària

En el seu article sobre “El relevante efecto impositivo en el coste de la vivienda”, Gil (2019) argumenta que una de les causes de l'elevat preu de l'habitatge té a veure amb la imposició de la promoció immobiliària, que acaba sent assumida pels compradors i compradores dels habitatges. L'autor distingeix entre el cost impositiu directe i l'indirecte. Del cost impositiu indirecte pels compradors i compradores n'identifica els impostos següents:

-La compra del sòl pot estar gravada per dues vies que són incompatibles entre sí. Per una banda, l'impost sobre transmissions patrimonials (ITP), que pot ser entre un 10% i 11% del valor del sòl. Per una altra banda, l'IVA, que malgrat no esdevenir un cost perquè és recuperable pel promotor, sí que comporta afegir l'impost sobre actes jurídics documentats (IAJD) que pot ser entre el 1,5% i el 2,5% del valor del sòl.

-En paral·lel a la compra del sòl vindrà el finançament del projecte. El cost de l'impost per a la constitució d'una garantia hipotecària a càrrec de les entitats financeres es traslladarà previsiblement a les empreses promotores en virtut del principi de la llibertat de pacte. El tipus impositiu d'aquesta garantia és de l'1,5% del principal del préstec, els interessos d'almenys tres anys i de les costes, que pot acabar representant un tipus impositiu real del 2,1%.

-En aquesta fase prèvia a la promoció immobiliària poden produir-se fets susceptibles de generar més tributació a través de l'impost sobre actes jurídics documentats com, per exemple, segregacions en els sòls adquirits o canvis de rang en les garanties hipotecàries. El tipus impositiu aplicat seria de l'1,5% del valor de l'operació que es pretengui realitzar.

-Abans d'iniciar la promoció, el promotor haurà de realitzar una liquidació provisional sobre l'impost de construccions, instal·lacions i obres (ICIO). A la ciutat de Barcelona aquest impost representa el 3,35% sobre el cost efectiu i material de les obres que es pretenen executar. Finalitzada l'obra s'haurà de revisar el seu cost definitiu i liquidar la diferència en aquest impost.

-Un cop acabada la promoció, s'haurà de realitzar la declaració d'obra nova que tindrà un cost equivalent a l'1,5% de la base imposable que es va utilitzar per a la liquidació de l'ICIO.

-Després de la declaració d'obra nova, si la intenció del promotor és vendre els habitatges, s'haurà de procedir a realitzar la declaració de divisió horitzontal a l'efecte de distribuir l'edifici en habitatges i locals. El cost d'aquesta actuació és de l'1,5% sobre el cost de compra del sòl més el valor d'allò que s'ha liquidat per la declaració d'obra nova.

-L'autor aporta un exemple de càlcul de les implicacions que representen aquests costos indirectes. En aquest exemple se suposa que el valor de compra del sòl és de 100, el valor de cost de l'edificació és de 100 i el preu de venda és de 250. Segons aquestes quantitats, els costos indirectes relacionats anteriorment representen entre el 4,6% i el 8% del preu de venda, depenent si en la compra del sòl es va satisfer IVA o ITP.

El cost impositiu directe per al comprador està constituït principalment per dos impostos. El primer és l'IVA, que representarà el 10% del preu de venda i el segon és l'impost sobre actes jurídics documentats, que tindrà un cost de l'1,5% addicional.

### Aportacions dels i les compareixents en l'àmbit de la fiscalitat

“Tots volem habitatges econòmics i l'Ajuntament de Barcelona està a punt de pujar i portar al nivell màxim l'ICIO [impost sobre construccions, instal·lacions i obres], que és el que paguem els promotors per fer una obra. Barcelona no té habitatge però puja al màxim l'import, cosa que no és coherent”. (Elena Massot)

## 5.2.2. ALTRES INDICADORS

A continuació es consideren altres indicadors que reflecteixen les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo a Catalunya: les execucions hipotecàries, els llançaments practicats, les llars amb retards en el pagament de l'habitatge i les inscripcions al Registre de Sol·licitants d'Habitatge Protegit.

En el període 2013-2020, el nombre anual d'execucions hipotecàries ha seguit una tendència a la baixa i s'ha reduït de 18.341 a 4.643. S'observa un repunt de les execucions hipotecàries els anys 2018 i

2020. Aquesta evolució s'ha traduït en una reducció de la taxa d'execucions hipotecàries entre els anys 2013 i 2019 del 2,0% al 0,5% del nombre total d'habitatges en propietat amb pagaments pendents.

L'evolució dels llançaments practicats és similar, però en el darrer any 2020 es dona una forta disminució que no passa amb les execucions hipotecàries. El nombre de llançaments anuals es redueix de 16.008 a 12.446 en el període 2013-2019 i la dada de l'any 2020 els situa en 5.737. La taxa de llançaments practicats per execucions hipotecàries es redueix entre els anys 2013 i 2019 del 0,5% al 0,3% mentre que la taxa de llançaments practicats de la Llei d'arrendaments urbans també millora i es redueix de l'1,4% al 0,9%.

**TAULA 13. Taxa d'execucions hipotecàries i de llançaments practicats. Catalunya, 2013-2019**

Concepte	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Propietat amb pagaments pendents</b>	899,7	874,4	853,9	895,3	861,3	828,9	823,6
<b>Taxa d'execucions hipotecàries<sup>1</sup></b>	2,0%	1,9%	1,4%	1,1%	0,5%	0,7%	0,5%
<b>Taxa de llançaments d'execucions hipotecàries<sup>2</sup></b>	0,5%	0,6%	0,6%	0,5%	0,4%	0,5%	0,3%
<b>Lloguer, cessió gratuïta o baix preu</b>	795,9	815,0	812,5	821,7	896,1	939,2	949,1
<b>Taxa de llançaments de la Llei d'arrendaments<sup>3</sup></b>	1,4%	1,2%	1,2%	1,1%	1,0%	0,9%	0,9%

Unitats: nombre de llars en milers i percentatges.

(1) La taxa d'execucions hipotecàries es calcula dividint el nombre d'execucions hipotecàries entre el nombre de llars que tenen el seu habitatge de propietat amb pagaments pendents.

(2) La taxa de llançaments d'execucions hipotecàries es calcula dividint el nombre de llançaments d'execucions hipotecàries entre el nombre de llars que tenen el seu habitatge de propietat amb pagaments pendents.

(3) La taxa de llançaments de la Llei d'arrendaments urbans es calcula dividint el nombre de llançaments de la Llei d'arrendaments urbans entre el nombre de llars que tenen el seu habitatge de lloguer, cessió gratuïta o baix preu.

Font: elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de condicions de vida de l'INE i del Consell General del Poder Judicial.

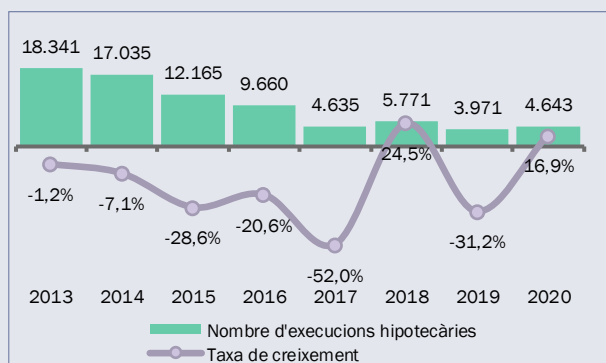
Pel que fa al percentatge de població amb despesa elevada en els pagaments que comporta l'habitatge, aquest indicador evoluciona a la baixa en el període 2015-2018 del 12,9% al 9,9%, però repunta de forma preocupant l'any 2019 fins al 10,2%.<sup>70</sup>

Per últim, les inscripcions al Registre de Sol·licitants d'Habitatge Protegit han augmentat sense interrupció en el període considerat 2013-2019 i han passat de 72.203 a 137.626. L'any 2019 representen el 4,2% del nombre total de llars catalanes.

<sup>70</sup> L'Enquesta de condicions de vida defineix les despeses totals de l'habitatge com aquelles que inclouen el lloguer (en cas que l'habitatge estigui llogat), els interessos de la hipoteca (en cas que l'habitatge sigui de propietat amb pagaments hipotecaris pendents) i altres despeses associades al manteniment de l'habitatge (comunitat, aigua, electricitat, gas, assegurança del continent i algunes taxes i impostos municipals). L'indicador inclou informació del percentatge de població que viu en llars en les quals les despeses totals en habitatge suposen una càrrega elevada que en concret representen el igual o superior al 40% de la renda disponible de la llar (sense subvencions).

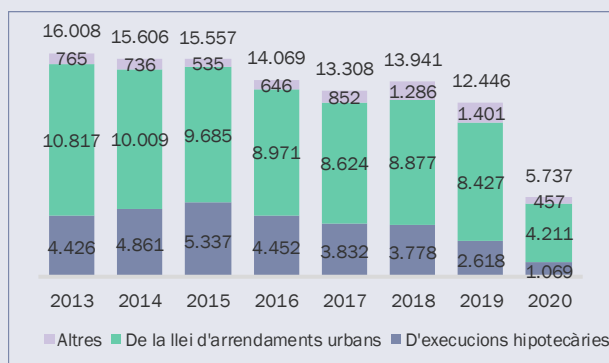
GRÀFIC 19. Indicadors de situació de les llars en relació amb l'habitatge principal. Catalunya, 2013-2020

Execucions hipotecàries



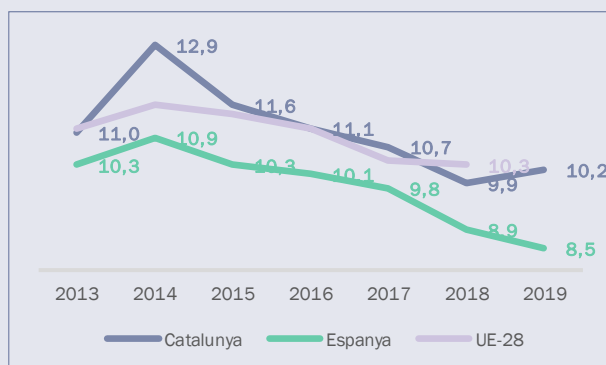
Unitats: nombre d'execucions i percentatges.  
Font: elaboració a partir del Consell General del Poder Judicial.

Llançaments practicats



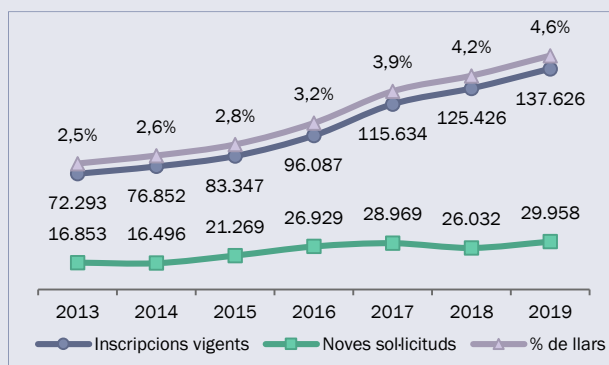
Unitats: nombre de llançaments.  
Font: elaboració a partir del Consell General del Poder Judicial.

Població amb despesa elevada en habitatge



Unitats: percentatge de població.  
Font: elaboració a partir de l'Enquesta de Condicions de Vida, INE.

Registre de sol·licitants d'habitatge protegit



Unitats: nombre d'inscripcions i de sol·licituds i percentatges.  
Font: elaboració a partir de les Dades Habitatge de la Generalitat.

**L'habitatge a la metròpoli de Barcelona 2018: necessitats i problemes**

La metròpoli de Barcelona és el territori que concentra bona part de les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo de Catalunya. L'O-HB disposa d'un sistema d'indicadors que permet conèixer les principals tendències en el sistema residencial metropolità. En el segon informe anual de l'O-HB (2018) s'ha posat l'èmfasi en l'anàlisi de cinc grans àmbits temàtics: 1) les necessitats de les persones i llars, 2) el parc d'habitatge, 3) la construcció i rehabilitació, 4) el mercat i 5) les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo.<sup>71</sup>

Pel que fa a les necessitats de les persones i llars i a les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo, l'O-HB (2018) constata des de l'any 2016 ampliació del saldo negatiu entre els municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i la resta de la demarcació, degut sobretot a la pèrdua demogràfica de la ciutat de Barcelona. L'acusació de la dinàmica de desconcentració és una qüestió rellevant des del punt de vista polític i social perquè les migracions metropolitanes estan motivades principalment per qüestions relacionades amb l'habitatge (O-HB, 2018, p. 7 i 8)

Durant els anys de recessió econòmica s'ha alentit la reducció de la dimensió mitjana de la llar que s'ha anat produint al llarg de les darreres dècades com a conseqüència dels canvis en les formes de convivència i tipologia de les llars (i.e. increment del pes de les parelles sense fills/es, de les llars monoparentals, les llars unipersonals i les llars múltiples i sense nucli) (O-HB, 2018, p. 10 i 11). De la mateixa manera, s'ha moderat el ritme de

<sup>71</sup> Per a més informació, vegeu O-HB (2018) i la nota de premsa "L'O-HB presenta el segon informe anual de l'habitatge a Barcelona i l'Àrea Metropolitana".



creixement de les llars durant el període 2011-2016 com a resultat del descens de les llars que es creen en les edats joves i de l'augment de les llars que desapareixen per efecte de la mortalitat.

Aquesta desaparició de llars es pot interpretar "com l'entrada d'habitatge potencial al mercat i mostra com d'important és el mercat de segona mà, així com la rehabilitació d'aquest parc, en una metròpoli madura, amb un nivell elevat de consolidació urbanística i amb unes limitacions físiques i ambientals evidents" (O-HB, 2018, p. 13). De fet, "de seguir el ritme del període 2011-2016, en poc més de sis anys, podrien arribar al mercat, només per efecte de la mortalitat, el mateix nombre d'habitatges que es podrien construir en les pròximes dècades" (O-HB, 2018, p. 13)

La separació entre la Renda Familiar Disponible Bruta (RFDB) per habitant i els preus mitjans de l'habitatge ha tendit a eixamplar-se entre els anys 2000 i 2018, tant a la ciutat de Barcelona com al conjunt de Catalunya. Els preus mitjans del lloguer han crescut més del doble que la renda mitjana mentre que els preus de compravenda ho han fet 2,5 vegades més. En concret, en el període 2013-2018 la separació entre la renda i els preus mitjans s'ha accentuat d'una manera molt ràpida en comparació amb el període anterior (2007-2013), especialment a la ciutat de Barcelona i en el segment de lloguer (O-HB, 2018, p. 39-41)

Aquesta separació creixent té conseqüències negatives sobre l'accés a l'habitatge i en la capacitat per fer front a altres despeses. Accedir a una llar en propietat o en lloguer a un preu raonable està lluny de les possibilitats de cada vegada més llars, fins i tot desplaçant-se en el territori. Així, l'any 2018 una llar amb uns ingressos equivalents a 2,5 salaris mínims interprofessionals (SMI) (és a dir, 2.146€ nets al mes) només podria accedir a un habitatge en propietat de segon mà destinant menys del 30% d'aquestes remuneracions a 12 dels 33 municipis metropolitans (a tres no hi ha dades) i a un dels deu districtes de la ciutat de Barcelona, sempre que disposés d'uns estalvis de 83.603€, és a dir, l'equivalent a 3,2 anys d'ingressos (O-HB, 2018, p. 42). D'altra banda, l'any 2018 un llar amb uns ingressos de 2,5 SMI només podria accedir a un habitatge de lloguer a cinc dels 36 municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i a cap districte de la ciutat de Barcelona destinant menys del 30% d'aquestes remuneracions (O-HB, 2018, p. 44)

En relació amb el cost de l'habitatge a les economies domèstiques, la separació creixent entre la renda familiar i els preus de l'habitatge es tradueix en més inseguretat residencial. L'any 2017 el 16,7% de la població de l'Àrea Metropolitana de Barcelona que viu en llars en propietat amb hipoteca i el 37,3% de les que ho fan en llars de lloguer ha de destinar més d'un 40% dels seus ingressos al pagament de l'habitatge (i.e. quota hipotecària o de lloguer i costos dels subministraments i serveis: aigua, gas, electricitat, assegurances, manteniment i impostos i taxes municipals). Aquestes taxes de sobrecàrrega no són molt diferents segons l'àmbit territorial, fet que influeix en la dimensió metropolitana i estructural d'aquest problema (O-HB, 2018, p. 45-47)

L'informe de l'O-HB emfatitza la idea segons la qual la creixent separació entre la renda familiar i els preus de l'habitatge és una de les principals causes de moltes situacions d'exclusió residencial. A més, es recolza en diversos treballs recents per afirmar que l'exclusió residencial no és només una conseqüència temporal de la darrera crisi econòmica, sinó que és un fenomen estructural.

### **Aportacions dels i les compareixents en l'àmbit de les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo**

"Tenim les taules d'emergència amb unes cues de sis mesos o més. Tenim famílies vivint en pensions, desnonaments de lloguers cada dia, amb els ajuntaments que no saben on portar les persones desnonades. A més, cal tenir en compte tota la gent que no es pot emancipar perquè avui dia trobar un lloguer amb els sous que hi ha és impossible. També hi ha la gent que treballa però que no pot accedir als lloguers de la primera corona de Barcelona. I tota la gent gran que amb el canvi de la normativa del lloguer es queden molts sense l'habitatge que tenien i, per tant, són expulsats als 70 anys i passen també a les taules d'emergència". (Eva Martínez)

"Que consecuencias nos encontramos por la imposibilidad del acceso a la vivienda? En primer lugar, y es un grave problema, la emancipación de los jóvenes. Los programas públicos de vivienda están destinando la mayoría de los recursos a familias que han sido desahuciadas y es un colectivo que no estamos atendiendo. Otro de los problemas sociales graves es el desplazamiento de la población [...]. Otra de las consecuencias sociales graves son las listas de espera interminables para acceso a cualquier recurso de vivienda [...]. Existen muy pocas alternativas habitacionales. En ocho años, Catalunya ha visto incrementadas las solicitudes de protección oficial, igual que el número de solicitudes para acceder a bolsa [...]. Para nosotros, como entidades sociales, otra de las consecuencias de la falta de vivienda es la imposibilidad de finalizar adecuadamente procesos de recuperación y mejora de la vida de las personas porque el punto final sería poder facilitarles una vivienda [...]. Los dispositivos municipales, como pueden ser albergues, viviendas de inclusión, están saturados. Ahora mismo, cualquier

ayuntamiento ya está alojando familias en pensiones [...]”. (Fermina Gómez)

“Pel que fa als costos dels habitatges, han tingut una tradició alcista històrica, especialment pronunciada des de finals de la crisi fins ara, produïda per una sèrie de circumstàncies [...]. Ens trobem amb que un dels principals problemes, a part de la gestió i administració, és la contractació de les obres. Hi ha un escenari de pressió alcista que no està compensat amb l'evolució dels preus de venda [...]. En paral·lel a la manca de teixit productiu, hi ha la incorporació d'uns estàndards normatius que són molt exigents i molt cars [...]. Hem de ser conscients que de vegades volem habitatge econòmic, però estem obligats a incorporar una sèrie de mesures que encareixen l'habitatge. A més, hi ha una mancança de mà d'obra qualificada i un increment del cost dels materials”. (Elena Massot)

“Pel que fa a la fiscalitat del sector [de la construcció], la nostra activitat està absolutament sobrecarregada a nivell impositiu. No parlo només de l'impost de societats, etc., sinó dels actes jurídics documentats, el qual és un impost que no grava cap tipus de generació de valor, sinó que grava actes que s'inscriuen en els registres, quantificables i públics, i que no fa més que sumar costos [...]. Pel que fa a la fiscalitat del comprador, per comprar-se un habitatge, a banda del 20% d'entrada que ha de donar per tal que el banc financi la compra, ha de pagar un 10% a l'Estat. Això és una barrera d'entrada relativament important [...]. Abans de la crisi això es finançava, però avui ha canviat totalment. La conseqüència directa és que hi ha tota una sèrie de gent que no té estalvi i s'ha abocat al mercat de lloguer. El parc d'habitatges de lloguer no ha crescut i, per tant, les tensions en el mercat de lloguer venen d'aquest traspàs de població que abans optava per la compra i avui opta pel lloguer”. (Elena Massot)

“En el IVA hay una figura para sociedad privada que se dedique solo al alquiler, que permite bonificar el 50% de la cuota o de la base imponible, pero en cualquier caso tiene un tratamiento fiscal favorable sobre la mitad de la recaudación que tiene esa empresa. Y después están las SOCIMIS, que en función de cómo operen pueden llegar a tributar a cero la empresa y después los partícipes, sean empresas o particulares, al tipo que les corresponda.” (Javier Burón)

### 5.3. HABITATGE, EXCLUSIÓ I SALUT

En aquest apartat s'analitza la situació de l'habitatge a Catalunya des del punt de vista de l'exclusió residencial. Per a això, es presenta en primer lloc la tipologia del sensellarisme i l'exclusió residencial proposada per la Federació europea d'organitzacions nacionals que treballen amb persones sense llar (FEANTSA per les seves sigles en anglès) (5.3.1). Aquesta tipologia està reconeguda internacionalment i ha estat utilitzada com a referent en diversos estudis fets a Catalunya i Espanya.

En segon i tercer lloc (5.3.2 i 5.3.3), s'analitza l'abast de l'exclusió residencial a Catalunya sobre la base de dues aproximacions complementàries: una quantitativa (*i.e.* a partir de l'explotació de l'Enquesta sobre integració i necessitats socials –EINSFOESSA 2018) i una altra qualitativa (*i.e.* a partir de la consideració de vuit històries de vida recollides per Càritas Diocesana de Barcelona).

Finalment, en quart lloc (5.3.4), es presenta una part de l'evidència empírica generada en els últims anys a propòsit dels efectes negatius de l'exclusió residencial en la salut de les persones i, en sentit contrari, dels efectes positius sobre el benestar de les persones i les comunitats que es deriven de les millores dels barris i els habitatges.

#### 5.3.1. UNA CLASSIFICACIÓ DE L'EXCLUSIÓ DE L'HABITATGE

La FEANTSA és la Federació europea d'organitzacions nacionals que treballa amb les persones sense llar i, com a tal, l'única ONG europea centrada exclusivament en la lluita contra el sensellarisme. Es va fundar l'any 1989 i actualment està formada per més de 130 organitzacions sense ànim de lucre, majoritàriament federacions nacionals o regionals de 30 països, inclosos els estats membres de la UE.<sup>72</sup>

La FEANTSA ha desenvolupat una Tipologia europea de les persones sense llar i l'exclusió de l'habitatge (ETHOS per les seves sigles en anglès) com a mitjà per millorar la comprensió i la mesura d'aquests

<sup>72</sup> Per a més informació, vegeu el [lloc web de la FEANTSA](#). Consulta: novembre de 2019.

fenòmens a Europa i proporcionar un llenguatge comú en l'àmbit internacional. Aquesta tipologia es va posar en marxa l'any 2005 i s'utilitza amb diferents finalitats: foment del debat, generació d'informació, disseny de polítiques públiques, monitoratge de resultats, etc. Tal com s'indica en el lloc web de la federació, cal tenir en compte que aquesta tipologia és un “exercici obert d'abstracció de les definicions legals que existeixen en els diferents estats membres de la UE”.<sup>73</sup>

El rigor metodològic i conceptual de la tipologia ETHOS ha estat sotmès a escrutini en diverses ocasions. Les crítiques i els debats sobre la diferència entre el “sensellarisme” i l’“exclusió de l'habitatge”, sobre el nivell d'exhaustivitat de la tipologia i sobre criteris com la “manca d'accés” a un habitatge adequat, entre d'altres qüestions, han ajudat a revisar i millorar les tipologies ETHOS i ETHOS Light (vegeu Amore, Baker i Howden-Chapman, 2011 i Amore, 2013). La primera tipologia continua sent un marc de referència conceptual per a la recerca acadèmica –i no tant un “menú” de categories– (Amore, Baker i Howden-Chapman, 2011, p. 27 i Amore, 2013, p. 226), mentre que la segona pretén oferir un conjunt de definicions harmonitzades amb finalitats estadístiques.

El sensellarisme i l'exclusió de l'habitatge es perceben i s'aborden de maneres diferents segons el país, però la tipologia ETHOS intenta cobrir totes les situacions que representen les formes d'exclusió residencial a Europa. Tal com aclareixen Bermúdez, Díaz, Feu *et al.* (2018, p. 16) a l'informe *La llar és la clau*:

“Sense sostre” és la situació que es produeix quan “la persona no disposa d'un espai físic on viure” i dorm “al ras, en un cotxe o en una autocaravana” o “en un alberg” i està “obligada a passar la resta del dia al carrer”

“Sense habitatge” és situació que caracteritza la persona que “té un sostre, però no és una llar ja que no en té la titularitat legal. Es considera una persona sense llar o sense habitatge la que pernocta en equipaments públics o d'entitats socials. També es consideren sense habitatge les persones que es troben a unitats de convalescència o a la presó i que en sortir-ne no tenen un allotjament”

“Habitatge insegur” consisteix en “viure en un habitatge sense títol legal (viure temporalment amb familiars o amics de manera involuntària, viure en un habitatge sense contracte d'arrendament, etc.)”, haver rebut una “notificació legal d'abandonament, viure sota l'amenaça de violència per part de la família o de la parella, etc.”

“Habitatge inadequat” és la situació de qui “viu en un espai que no reuneix les condicions adequades per a l'habitabilitat que estableix la legislació estatal, sense accés adequat a subministraments, o en condicions d'amuntegament, o viure en estructures temporals, assentaments, barraques, coves, etc.”<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Vegeu el [lloc web](#) amb informació sobre la tipologia ETHOS. Consulta: novembre de 2019.

<sup>74</sup> És rellevant fer constar que no totes aquestes categories de la tipologia ETHOS s'exclouen mútuament: per exemple, una persona o família pot viure al mateix temps en un habitatge insegur i inadequat. A més, en els millors dels casos, les categories del sensellarisme i l'exclusió de l'habitatge se succeeixen en la biografia de moltes persones, fent el camí fins a l'assoliment d'un habitatge segur i adequat una cursa de fons. Generalment, però, hi ha avenços i retrocessos, de manera que el camí cap a la integració residencial no és necessàriament lineal ni molt menys definitiu.

TAULA 14. Sensellarisme i exclusió de l'habitatge: tipologia ETHOS de la FEANTSA

Categoria conceptual	Categoria operativa	Situació residencial	Definició genèrica	
<b>1.-Sense sostre</b>	1.-Viure al carrer	1.1.-Espai públic o extern	Viure al carrer o en espais públics, sense cap mena de refugi que pugui ser definit com a allotjament	
	2.-Pernoctar en allotjaments d'emergència	2.1.-Refugi nocturn	Sense lloc de residència habitual i ús de refugis nocturns (amb condicions d'accés o no)	
<b>2.-Sense llar</b>	3.-Estància en allotjaments per a persones sense llar	3.1.-Alberg per a persones sense llar	Estades en principi de curta durada <sup>1</sup>	
		3.2.-Allotjament temporal		
		3.3.-Allotjament de transició amb suport		
	4.-Viure en refugis per a dones	4.1.-Refugi per a dones	Allotjament per a dones víctimes de violència domèstica [de gènere] en què es pretén que l'estada sigui de curta durada <sup>1</sup>	
	5.-Viure temporalment en allotjaments per a persones d'origen immigratori i demandants d'asil	5.1.-Allotjament temporal / centres de recepció	Persones d'origen immigratori i demandants d'asil en centres de recepció o allotjaments de curta estada	
		5.2.-Allotjament per a treballadors i treballadores d'origen immigratori		
6.-Viure en institucions	6.1.-Institució penal	Sense llar abans de l'alta		
	6.2.-Institució mèdica sense tenir un lloc on anar <sup>2</sup>	Estada més llarga del necessari degut a la manca de llar		
	6.3.-Llar / institució per a infants	Sense habitatge identificat (a l'edat de 18 anys)		
<b>3.-Allotjament insegur</b>	7.-Viure en allotjaments que ofereixen suport (sense contracte d'arrendament)	7.1.-Atenció residencial per a persones grans sense llar	Allotjament de llarga estada <sup>1</sup> amb atenció per a persones anteriorment sense llar (normalment més d'un any)	
		7.2.-Allotjament que ofereix suport a persones anteriorment sense llar		
	8.-Viure en un habitatge sense títol legal	8.1.-Viure temporalment amb família / amigats de manera involuntària	Habitatge convencional però no en el lloc de residència habitual degut a la manca d'habitatge	
		8.2.- (Sub)tinença no legal	Ocupació d'habitatge sense tinença legal / ocupació il·legal d'habitatge	
		8.3.-Ocupació il·legal de terres	Ocupació de terres sense drets legals	
	9.-Viure sota amenaça d'expulsió (notificació legal d'abandonament d'habitatge)	9.1.-Ordres de desnonament	Quan les ordres de desnonament es posen en marxa	
		9.2.-Ordres d'execució hipotecària	Quan les ordres per a execucions hipotecàries es posen en marxa	
	10.-Viure sota amenaça de violència per part de la família o la parella	10.1.-Incidents registrats per la policia	On l'acció de la policia té lloc per garantir la seguretat de les víctimes de violència domèstica [de gènere]	
	<b>4.-Allotjament inadequat</b>	11.-Viure en una estructura temporal / no convencional o barraca	11.1.-Casa mòbil	No pensada com a lloc de residència habitual
			11.2.-Construcció no convencional	Refugi improvisat, barraca o barraquisme
11.3.-Estructura temporal			Barraca o cabana d'estructura semi-permanent	
12.-Viure en un habitatge no apropiat segons la legislació estatal		12.1.-Habitatge no apte per a l'habitabilitat	No apte per a l'habitabilitat segons la legislació nacional o la normativa d'edificació	

Categoria conceptual	Categoria operativa	Situació residencial	Definició genèrica
	13.-Viure en un habitatge amb condicions d'amuntegament extrem	13.1-Habitatge per sobre de la norma nacional més alta d'amuntegament	Excedeix l'estàndard nacional de densitat per a superfícies útils

Font: elaboració pròpia a partir de la Tipologia europea de sensellarisme i exclusió de l'habitatge de la FEANTSA (Consulta: novembre de 2019)

(1) Estada a curt termini es defineix normalment com a inferior a un any; estada a llarg termini es defineix com aquella superior a un any.

(2) Inclou institucions de rehabilitació de persones drogodependents, hospital psiquiàtrics, etc.

És precisament aquesta característica –l'abordatge de totes les formes possibles d'exclusió residencial, i no només les més extremes– allò que determina les fortaleeses de la tipologia ETHOS, però també les seves debilitats potencials. Tal com argumenta Agulles (2019, p. 271), “en ampliar les categories de l'exclusió residencial, la mesura del fenomen pot créixer exponencialment, donant com a resultat [unes] dades sobre el nombre de persones que no tenen un accés adequat a l'habitatge [que són] políticament difícils d'assumir”.

En la seva proposta de marc conceptual global per mesurar el sensellarisme al món, Busch-Geertsema, Culhane i Fitzpatrick (2016, p. 3-4 i 8) preveuen els efectes desincentivadors d'aquesta mirada tan exhaustiva. Per aquest motiu diferencien entre, d'una banda, la consideració d'un conjunt ampli de circumstàncies d'exclusió residencial que pot ser d'interès de cara al coneixement, els debats i les comparacions internacionals i, de l'altra, l'ús de definicions més acotades que poden ajudar articular accions efectives contra les formes més severes d'exclusió residencial.

Una de les fortaleeses de la tipologia ETHOS és que, a banda d'oferir un marc conceptual ampli i flexible, permet comprendre l'exclusió residencial com “un procés actiu que enfonsa les seves arrels en l'accés desigual al mercat de l'habitatge, i que entronca així amb els processos de fragmentació social i desposseïció de llarg abast” (Agulles, 2019, p. 271). No en va, la tipologia representa una fita important en el canvi de paradigma que va des d'una visió psicopatològica de l'exclusió residencial (i.e. centrada en les “capacitats” i comportaments “desviats” de les persones) a una altra de tipus social i estructural (i.e. centrada en les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo). Parafraçant Amore (2013, p. 232), l'exclusió residencial, o “privació severa d'habitatge”, es pot definir i interpretar com el fet de viure en unes condicions d'habitabilitat molt deficientes *degut a* “la falta d'accés a un habitatge mínimament adequat”.

Aquest canvi de paradigma i de sensibilitat és paral·lel en gran mesura al canvi que representa l'ampliació des del “dret al sostre” al “dret a l'habitatge”. Tanmateix, algunes veus proposen que cal considerar críticament les “dinàmiques d'inclusió/exclusió que s'han esdevingut des dels inicis de la industrialització i la consolidació d'un “mercat de l'habitatge” urbà” (Agulles, 2019, p. 273). D'aquesta manera, la qüestió de l’“habitar” es podria abordar en un sentit encara més ampli en connexió amb la defensa del “dret a la ciutat” i el dret a romandre en el lloc de residència.<sup>75</sup>

En qualsevol cas, la tipologia ETHOS ha esdevingut un referent internacional. L'any 2010 el Comitè de les Regions de la UE l'acaba adoptant després de diversos esforços per coordinar estudis i informes (Agulles, 2019, p. 7). Per la seva banda, la Fundació FOESSA (2019a i 2019b) i Càritas Diocesana de

<sup>75</sup> El “dret a la ciutat” és una expressió que encunyar l'any 1968 el filòsof i sociòleg francès Henry Lefebvre. A través de l'expressió, Lefebvre reivindicava la reapropiació de la ciutat per part de les persones enfront de les efectes excloents provocats, segons el seu parer, per la privatització i mercantilització dels espais urbans. Lefebvre parla de la possibilitat de transformar col·lectivament la ciutat de manera que tothom pugui viure bé. Malgrat l'avenç que pot representar reivindicar el “dret a la ciutat” enfront del “dret a l'habitatge” o el “dret al sostre”, actualment preocupa el biaix urbà d'aquesta expressió i diverses veus reivindiquen la conveniència de garantir el “dret a habitar” i a romandre en el lloc de residència (“*ageing in place*”, en el cas de les persones grans), independentment de si es tracta d'un entorn urbà o d'un entorn rural amb una densitat baixa de població i de serveis. Per a més informació, vegeu la conferència marc de Marianne Abramsson (“Envel·liment i situacions residencials. Una perspectiva internacional”) i la presentació de Jordi Bosch (“Urbanisme amigable i envelliment”) a la *Jornada sobre envelliment, habitatge i entorn* celebrada a Barcelona el dia 27 de novembre de 2019. Consulta: desembre de 2019.

Barcelona (Bermúdez, Díaz, Feu et al., 2018) la prenen en consideració en les seves aportacions recents sobre l'exclusió residencial.

### 5.3.2. UNA APROXIMACIÓ QUANTITATIVA A L'EXCLUSIÓ RESIDENCIAL

El darrer informe sobre exclusió i desenvolupament social a Catalunya de la Fundació FOESSA (2019a) incorpora com a novetat l'anàlisi dels drets socials que qualifica "de baixa intensitat". Es tracta de drets que, com l'habitatge, no estan garantits per un sistema públic i universal a diferència d'altres drets que estan consolidats i s'han reconegut a la ciutadania (i.e. la salut, l'educació o les pensions) (FOESSA, 2019a, p. 147). L'informe utilitza les dades recollides a la quarta onada de l'Enquesta sobre integració i necessitats socials (EINSFOESSA 2018) i té com a objectiu aprofundir en el coneixement dels canvis que s'han instal·lat a la societat catalana arran de la darrera crisi econòmica.

Abans d'entrar en l'àmbit de l'exclusió de l'habitatge, cal destacar que Catalunya és juntament amb Extremadura i l'arc Mediterrani un dels territoris amb les taxes d'exclusió social més elevades de tot l'Estat (FOESSA, 2019a, p. 16 i FOESSA, 2019b, p. 213 i 214). L'informe FOESSA (2019a) assenyala que les desigualtats socials han crescut a Catalunya al llarg del període 2007-2017. Aquesta tendència s'explica principalment per l'empitjorament de la situació econòmica dels grups amb menys renda i no tant per la millora dels grups amb més renda. L'informe també constata que entre els anys 2013 i 2018 ha crescut el percentatge de persones que es troba en situació d'"integració plena" i s'ha reduït el pes de l'"integració precària" i l'"exclusió moderada", però en canvi es manté el de l'"exclusió severa". S'ha cronificat, per tant, la situació de pobresa i vulnerabilitat de les persones que es troben en l'espai més crític de l'exclusió social.

Al mateix temps, l'informe confirma que el percentatge de població que es troba en alguna de les vuit situacions d'exclusió de l'habitatge previstes en el sistema d'indicadors de FOESSA<sup>76</sup> s'ha reduït considerablement a Catalunya entre els anys 2013 i 2018 (5,2 punts percentuals menys). Tanmateix, l'habitatge és l'aspecte que genera més exclusió social, fins el punt que l'any 2018 el 27,9% de la població catalana es troba en alguna de les vuit situacions d'exclusió de l'habitatge. Pel que fa al conjunt de l'Estat, es calcula que el 23,7% de la població es troba sota alguna d'aquestes circumstàncies (FOESSA, 2019a, p. 69).

**TAULA 15. Indicadors FOESSA sobre exclusió de l'habitatge**

Indicadors
1.-Llars amb situacions d'infrahabitatge: xabola, baixos, barracó, prefabricat o similar
2.-Llars amb deficiències greus en la construcció, una situació de ruïna i/o necessitat de rehabilitar la major part de les estructures de l'habitatge
3.-Llars amb situacions d'insalubritat: humitats, brutícia i olors
4.-Llars en condicions d'amuntegament (<15m <sup>2</sup> per persona)
5.-Llars amb tinença de l'habitatge en precari: facilitat gratuïtament per altres persones o institucions, rellogat, ocupat il·legalment, haver patit algun tipus d'amenaça d'expulsió de l'habitatge
6.-Llars en un entorn molt degradat i/o en un barri conflictiu
7.-Llars amb barreres arquitectòniques i persones amb discapacitat
8.-Llars amb despeses excessives en l'habitatge (ingressos - despeses = per sota del llindar de pobresa severa) o amb deutes relacionats amb el pagament de l'habitatge i els subministraments de l'habitatge

Font: elaboració pròpia a partir de Laparra, Zugasti i García (2014) i FOESSA (2019b).

<sup>76</sup> La conceptualització del fenomen de l'exclusió social proposat per la Fundació FOESSA consta de tres eixos (i.e. "econòmic", "cívico-polític" i "socio-relacional"), sis dimensions (i.e. "participació de la producció", "participació del producte social", "drets polítics", "drets socials", "conflicte social i anomia" i "aïllament social") i trenta-cinc indicadors. Els vuit indicadors sobre situacions d'exclusió de l'habitatge es troben dins l'"eix cívico-polític" i la dimensió dels "drets socials" juntament amb altres "aspectes" com l'educació i la salut (vegeu Laparra, Zugasti i García, 2014).

En el cas de la població en exclusió social de Catalunya, el percentatge de persones que es troba en alguna de les vuit situacions d'exclusió de l'habitatge s'incrementa fins el 64,7% i fins el 70% quan es tracta de població en exclusió social severa (FOESSA, 2019a, p. 122). L'informe també concreta que 950.400 persones viuen alhora en situació d'exclusió social i exclusió de l'habitatge, fet que representa el 12,5% de la població i l'11,3% del total de les llars (338.300). Al mateix temps, hi ha 508.900 persones que viuen en situació d'exclusió social severa i exclusió de l'habitatge; és a dir, el 6,7% de la població i el 6,2% del total de les llars de Catalunya (185.600).

Tal com s'afirma a FOESSA (2019b), els problemes d'exclusió residencial s'expressen millor a través de la tipologia ETHOS de la FEANTSA perquè "permet classificar aquestes situacions en funció del control que tenen les persones respecte de les dimensions físiques, socials i legals del seu habitatge" (p. 251). Encara que "la informació de l'enquesta EINSFOESSA 2018 no permet una anàlisi exhaustiva de l'exclusió residencial a Espanya mitjançant aquesta classificació" (FOESSA, 2019b, p. 251), sí que és possible aproximar-se a les dificultats que tenen les persones i les famílies per accedir a un habitatge "segur" i "adequat" (categories conceptuals ETHOS 3 i 4) i mantenir-lo.

Així, es calcula que a Catalunya 305.400 persones (el 4% de la població) viuen en un habitatge insegur i 1.210.100 (el 15,9% de la població) ho fan en un habitatge inadequat. Pel que al conjunt de l'Estat, 2.104.700 persones (el 4,5% de la població) viu en un habitatge insegur i 4.643.300 (el 9,9% de la població) ho fa en un habitatge inadequat (FOESSA, 2019a, p.159).

**TAULA 16. Població i llars en situació d'exclusió social i/o de l'habitatge. Catalunya, 2018**

Concepte	Població	%	Variació 2012-2018 (p.p.)	Llars	%
<b>Total</b>	7.596,1	100,0	-	2.993,6	100,0
<b>Exclusió de l'habitatge<sup>1</sup></b>	2.119,3	27,9	-5,2	727,4	24,3
<b>Exclusió social amb exclusió de l'habitatge<sup>2</sup></b>	950,4	12,5	-3,1	338,3	11,3
<b>Habitatge insegur<sup>3</sup></b>	305,4	4,0	-	126,9	4,2
<b>Habitatge inadequat<sup>4</sup></b>	1.210,1	15,9	-	329,5	11,0

Unitats: població i llars en milers i percentatges i variació en punts percentuals.

(1) Una persona o llar està exclosa de l'habitatge si es troba en alguna de les situacions previstes en els 8 indicadors d'exclusió de l'habitatge de FOESSA.

(2) En aquest epígraf s'inclouen les persones o les llars amb exclusió social moderada o severa que també estan excloses de l'habitatge. L'exclusió social es mesura a través de 35 indicadors classificats en 8 dimensions: ocupació, consum, participació política, educació, habitatge, salut, conflicte social i aïllament social. La suma ponderada d'aquests indicadors dona l'Índex Sintètic d'Exclusió Social (ISES). Aquest indicador té un valor normalitzat igual a 1 per al conjunt de la societat espanyola en el primer any considerat (2007). Per valors d'aquest indicador inferiors a 2, es considera que una persona o llar està integrada. L'exclusió social moderada es correspon amb un valor de l'ISES entre 2 i 4 i l'exclusió social severa correspon a un valor de l'ISES de més de 4.

(3) "Habitatge insegur" és una categoria conceptual de la tipologia ETHOS de la FEANTSA. D'acord amb l'aproximació que en fa FOESSA en base al seu sistema d'indicadors, un habitatge es considera insegur quan es dona una o més de les tres situacions següents: tinença en precari (*i.e.* facilitat gratuïtament per altres persones o institucions, rellogat, ocupat il·legalment), haver patit alguna amenaça d'expulsió (immediata o no) i patiment de maltractaments físics o psicològics per part d'algun membre de la llar en l'últim any o en el moment de fer l'enquesta. Per a més informació, vegeu Arrondo i Bosch (2018).

(4) "Habitatge inadequat" és una categoria conceptual de la tipologia ETHOS de la FEANTSA. D'acord amb l'aproximació que en fa FOESSA en base al seu sistema d'indicadors, un habitatge es considera inadequat quan es dona una o més de les cinc situacions següents: infrahabitatge (barraca, baix, barracó, prefabricat o similar), deficiències greus en la construcció, ruïna, etc., amuntegament greu (<15m<sup>2</sup> / persona), entorns molt degradats, manca de subministraments o equipaments bàsics (aigua corrent, aigua calenta, energia elèctrica, evacuació d'aigües brutes). Per a més informació, vegeu Arrondo i Bosch (2018).

Font: elaboració a partir d'Arrondo i Bosch (2018) i FOESSA (2019a).

Alguns problemes importants d'exclusió de l'habitatge com la tinença en precari o les barreres arquitectòniques han reduït considerablement el seu pes entre els anys 2013 i 2018. Contràriament, les dues situacions d'exclusió de l'habitatge més freqüents a Catalunya –l'amuntegament greu i les despeses excessives en habitatge– han crescut al llarg d'aquest període i actualment afecten al 12,6 i al 12,4% de la població, respectivament

TAULA 17. Evolució del percentatge de persones afectades per situacions d'exclusió de l'habitatge. Catalunya, 2013-2018

Indicador	2013	2018	Variació 2013-18 (p.p.)
1.-Llars amb situacions d'infrahabitatge: xabola, baixos, barracó, prefabricat o similar	0,4	0,4	0
2.-Llars amb deficiències greus en la construcció, una situació de ruïna i/o necessitat de rehabilitar la major part de les estructures de l'habitatge	0,8	2,7	+2,7
3.-Llars amb situacions d'insalubritat: humitats, brutícia i olors	8,7	7,8	-0,9
4.-Llars en condicions d'amuntegament (<15m <sup>2</sup> per persona)	9,5	12,6	+3,1
5.-Llars amb tinença de l'habitatge en precari: facilitat gratuïtament per altres persones o institucions, rellogat, ocupat ilegalment, haver patit algun tipus d'amenaça d'expulsió de l'habitatge	7,5	3,9	-3,6
6.-Llars en un entorn molt degradat i/o en un barri conflictiu	1,6	1,1	-0,5
7.-Llars amb barreres arquitectòniques i persones amb discapacitat	6,8	1,9	-4,9
8.-Llars amb despeses excessives en l'habitatge (ingressos – despeses < lliniar de pobresa severa) o amb deutes relacionats amb el pagament de l'habitatge i els subministraments de l'habitatge	9,8	12,4	+2,6

Font: elaboració pròpia a partir de FOESSA (2019a). *Informe sobre exclusión y desarrollo social en Catalunya*. Madrid: Fundación FOESSA.

La diferència entre el preu de l'habitatge i la renda familiar disponible és un factor de risc d'exclusió residencial que apareix al llarg dels informes FOESSA. De fet, es conclou que les dades "posen de manifest la relativa extensió, en el conjunt de la població catalana, de determinades situacions problemàtiques en l'àmbit de l'habitatge derivades en gran mesura de la insuficiència de recursos econòmics, dels costos energètics i de la manca de desenvolupament d'unes polítiques públiques que aconseguixin reduir suficientment les dificultats en aquesta dimensió" (FOESSA, 2019a, p. 129).

Així, el 25,4% de la població de Catalunya s'ha vist obligada a reduir les despeses fixes de la llar (i.e. electricitat, aigua i calefacció) durant els dotze mesos anteriors a la realització de l'enquesta, el 22,0% les despeses de telèfon, televisió i internet, el 15,6% no ha tingut diners suficients per pagar les despeses relacionades amb l'habitatge, l'11,4% ha rebut avisos de talls de llum, aigua o telèfon i el 3,2% ha patit fins i tot alguna mena d'amenaça d'expulsió del seu habitatge (FOESSA, 2019a, p. 129).

FOESSA també constata una tendència rellevant de cara a l'objecte d'estudi d'aquest informe: el "recurs diferencial per part de la població en situació d'exclusió social a l'habitatge en lloguer" (FOESSA, 2019a, p. 131). No en va, el 54,6% de les llars catalanes en situació d'exclusió social ha accedit a l'habitatge a través del règim de lloguer enfront del 27% de les llars en situació d'inclusió social.

Finalment, però no per això menys rellevant, val a emfasitzar que l'exclusió residencial no es reparteix equitativament sinó que és més elevada sota determinades circumstàncies. El Comitè DESC de Nacions Unides ha dictaminat que l'Estat espanyol hauria de fer més esforços en matèria d'habitatge social, especialment per garantir el dret a l'habitatge a persones que es troben condicionades pel seu nivell d'ingressos (i.e. baixos), la seva edat (i.e. joves), el seu gènere (i.e. dones) o estat de salut (i.e. persones amb discapacitat) (Bermúdez, Díaz, Feu et al., 2018, p. 9), entre d'altres coses.

Els problemes de salut estan relacionats amb l'exclusió residencial i, més concretament, amb el sense-llarisme. L'informe *La llar és la clau* (Bermúdez, Díaz, Feu et al., 2018) reflexiona sobre aquest fet i recull diverses històries de vida en què els problemes de salut física o mental de les persones les han conduït a situacions d'exclusió residencial i, al mateix temps, en què les situacions d'exclusió residencial han donat lloc a problemes de salut que afecten molts àmbits de la vida, també dels infants. Aquestes



situacions estan condicionades pels dèficits que hi ha en protecció social en matèria d'habitatge i en la coordinació de les atencions social i sanitària.

L'estudi *Greuge econòmic de les persones amb discapacitat de la ciutat de Barcelona* de l'Institut Municipal de Persones amb Discapacitat (IMPD) de l'Ajuntament de Barcelona (IMPD, 2019) calcula que el sobrecost econòmic mitjà de les persones amb discapacitat i les seves famílies se situa entre els 17.700 i els 41.200 € anuals. L'estudi considera els costos directes associats a la discapacitat (com les adaptacions que s'han de fer als habitatges) i els indirectes (*i.e.* els costos d'oportunitat) i posa de manifest que el greuge varia molt en funció de l'edat o el tipus de discapacitat. En aquest sentit, l'IMPD (2019, p. 17) "constata la necessitat d'articular polítiques públiques que el compensin, que garanteixin la igualtat de drets i que evitin situacions d'exclusió".

L'informe anual de la FEANTSA i la Fondation Abbé Pierre sobre exclusió residencial denuncia que els problemes de salut (*i.e.* discapacitats físiques, malalties transmissibles, malalties de la pell, etc.) poden convertir-se en una barrera d'accés als allotjaments d'emergència en alguns països de la UE. La Fondation Abbé Pierre i FEANTSA (2019, p. 24) constaten que "a pràcticament tots els països europeus no hi ha normes vinculants que permetin l'accés físic a allotjament d'emergència a les persones amb mobilitat reduïda". Les persones amb problemes de salut mental també tenen prohibit l'accés als allotjaments d'emergència en alguns països, sovint sense una previsió d'oferta assistencial o habitacional alternativa. Moltes ONGs ofereixen suport a aquestes persones i, de fet, la pressió que exerceixen en l'opinió pública i els mitjans de comunicació permet suavitzar en alguns casos les barreres formals d'accés als allotjaments d'emergència.

D'altra banda, a la "Jornada sobre Envel·liment, habitatge i entorn" celebrada a Barcelona el 27 de novembre del 2019<sup>77</sup> es va evidenciar l'elevat risc d'exclusió residencial que experimenta una part important de les persones grans. L'envelliment demogràfic s'associa amb un increment d'aquest risc a mitjà i llarg termini, però també amb una pressió més elevada cap els governs per adaptar els habitatges i l'entorn urbà i rural a les necessitats específiques de les persones grans.

L'informe FOESSA també presenta per al conjunt de l'Estat alguns resultats sobre les distintes formes d'exclusió segons "grups de població". Pel que fa a l'exclusió de l'habitatge, destaca que "en els indicadors de la dimensió d'habitatge sobre insalubritat, tinença en precari i entorn molt degradat s'aprecia una clara correlació negativa amb l'edat del sustentador principal, atès que són problemes més generalitzats en les persones grans" (FOESSA, 2019b, p. 224). També observa que les llars en què la persona sustentadora principal és una dona estan més afectades per situacions d'exclusió de l'habitatge, l'ocupació, la salut i el conflicte social que quan la persona sustentadora principal és un home (FOESSA, 2019b, p. 225).

L'informe comenta breument que "una variable molt relacionada amb els problemes d'exclusió social és el tipus de tinença de l'habitatge" i destaca, en aquest sentit, una dada sorprenent: "la concentració més baixa de problemes dins del sector de la població amb lloguers socials en gairebé totes les dimensions, a excepció del conflicte i l'aïllament social" (FOESSA, 2019b, p. 225), la qual cosa dona una idea orientativa de la protecció addicional que pot oferir l'habitatge a preus assequibles a les persones i famílies més vulnerables.

### L'exclusió residencial a la Diòcesi de Barcelona

L'informe de Càritas Diocesana de Barcelona *La llar és la clau: històries d'un dret reconegut però vulnerat* (Bermúdez, Díaz, Feu *et al.*, 2018) confirma per al cas de la Diòcesi de Barcelona la composició de lloc que presenta l'informe FOESSA (2019a) per al conjunt de Catalunya. Es tracta, en realitat, d'un avançament dels

<sup>77</sup> CUIIMP – Centre Ernest Lluch i O-HB. *Jornada sobre envelliment, habitatge i entorn*, 27 de novembre de 2019. Barcelona, CCCB. Per a més informació, consulteu el [lloc web de la jornada](#). Consulta: desembre de 2019.

resultats de l'EINSFOESSA 2018 per a un àmbit territorial<sup>78</sup> en relació amb el qual mai abans no s'havia disposat d'informació estadística tan detallada (Bermúdez, Díaz, Feu et al., 2018, p. 17).

La xifra més destacable de l'informe de Bermúdez, Díaz, Feu et al. (2018) és que l'any 2018 el 36,3% de la població de la Diòcesi de Barcelona es troba en alguna de les vuit situacions d'exclusió de l'habitatge previstes en el sistema d'indicadors de FOESSA. L'informe relaciona aquesta xifra tan elevada amb "la major dificultat d'accés a un habitatge digne en l'àrea urbana de la ciutat de Barcelona i principals ciutats del voltant (L'Hospitalet de Llobregat, Badalona, Santa Coloma, Cornellà i Sant Adrià)" (Bermúdez, Díaz, Feu et al., 2018, p. 37).

Atenent a la tipologia ETHOS de la FEANTSA, aquest 36,3% es correspon amb les persones que viuen en un habitatge insegur o inadequat (i.e. categories conceptuals 3 i 4 de la FEANTSA) i, per tant, inclou les persones que han d'assumir una "despesa excessiva" en matèria d'habitatge, entesa com aquella que després de pagar-la les situa per sota del llindar de pobresa severa (Bermúdez, Díaz, Feu et al., 2018, p. 7 i 37). Es tracta, però, d'un "percentatge mínim" de l'exclusió residencial en el seu sentit més ample, atès que no engloba ni les persones sense llar ni les persones que viuen en institucions o assentaments temporals (i.e. categories conceptuals 1 i 2 de la FEANTSA).

L'informe subratlla la relació estreta que s'estableix entre l'exclusió social i l'exclusió residencial, fet que posa de manifest la importància que té l'habitatge digne a l'hora d'afavorir qualsevol procés d'inclusió (i.e. social, laboral, en salut, etc.). Així, d'acord amb l'explotació de l'EINSFOESSA 2018 de Bermúdez, Díaz, Feu et al. (2018, p. 37), el 76,2% de les persones en situació d'exclusió social de la Diòcesi de Barcelona, i el 90,4% de les que es troben en situació d'exclusió social severa, pateixen l'any 2018 alguna de les vuit situacions d'exclusió de l'habitatge previstes en el sistema d'indicadors de FOESSA. També l'any 2018, el 29,1% de les persones en situació d'exclusió social a la Diòcesi de Barcelona estan al mateix temps afectades per formes d'exclusió relacionades amb l'ocupació, l'habitatge i la salut.

### 5.3.3. UNA APROXIMACIÓ QUALITATIVA A L'EXCLUSIÓ RESIDENCIAL

A l'informe de Bermúdez, Díaz, Feu et al. (2018) *La llar és la clau*, les dades d'EINSFOESSA 2018 es complementen amb vuit històries de vida que recullen l'experiència de persones i famílies afectades per situacions d'exclusió residencial. Les històries s'agrupen sota quatre epígrafs que es corresponen amb les quatre categories de la tipologia ETHOS de la FEANTSA sobre el sensellarisme i l'exclusió de l'habitatge:

Sense sostre: "El carrer no és una llar" (Artur)

Sense llar: "Una llar sense claus no és una llar" (Manuel)

Habitatge insegur: "Un habitatge insegur no és una llar" (Tània, Lourdes i Jaume)

Habitatge inadequat: "Un habitatge sense espai ni condicions no és una llar" (Alba i Pedro)

Es tracta de persones que no tenen una llar i que "transiten entre viure al carrer, en albergs i en pisos de relloguer, [de] famílies que s'amunteguen en una habitació, que no saben quan hauran d'agafar les seves pertinences i buscar un altre lloc, un altre barri, una altra escola per als fills, desarrelar-se..." (Bermúdez, Díaz, Feu et al., 2018, p. 5). La situació de les persones sense sostre o amb sostre però sense llar és la més colpidora, però la resta de situacions d'exclusió residencial (i.e. viure en una habitació rellogada,

<sup>78</sup> L'àmbit d'actuació de Càritas Diocesana de Barcelona és el territori que comprèn l'arxidiòcesi de Barcelona i que no coincideix amb la divisió administrativa per províncies ni poblacions. Tal com s'especifica en el [lloc web de l'entitat](#), l'arxidiòcesi de Barcelona està subdividida en sis zones pastorals: "la Zona Pastoral 1 comprèn els districtes de Ciutat Vella i l'Eixample de Barcelona així com els barris del Poble Sec, Clot i Camp de l'Arpa; la Zona Pastoral 2 actua a Gràcia, Sarrià-Sant Gervasi, Les Corts i Horta-Guinardó, així com als barris de Vilapicina, Porta, Canyelles, Guineueta, Can Peguera i Turó de la Peira; els districtes de Nou Barris (excepte els barris anteriors), Sant Andreu i Sant Martí conformen la Zona Pastoral 3; les poblacions de Cornellà, Hospitalet de Llobregat, el districte de Sants-Montjuïc, la parròquia Sant Antoni de Pàdua d'Esplugues de Llobregat i la parròquia Mare de Déu del Carme de Sant Joan Despí constitueixen la Zona Pastoral 4; el Barcelonès Nord, és a dir, Sant Adrià de Besòs, Santa Coloma de Gramenet, Badalona, Montgat i Tiana, formen la Zona Pastoral 5 i, per últim, la resta del Maresme comprèn la Zona Pastoral 6. En total, una població de prop de 2.590.000 habitants (segons dades de gener del 2016)". Consulta: octubre de 2019.

amb una ordre de desnonament amb data de llançament, en una casa d'acollida, etc.) poden passar socialment i mediàtica desapercebudes malgrat l'afectació personal i social que generen.

### Sense sostre i amb sostre però sense llar

No hi ha una sola causa que expliqui el fenomen del sensellarisme, ans tot el contrari: es tracta d'un fenomen multicausal relacionat amb factors de tipus estructural (*i.e.* cicles econòmics, mercat de l'habitatge, drets de ciutadania, etc.), institucionals (*i.e.* orientació de les polítiques, recursos insuficients o inadequats, etc.), relacionals (*i.e.* xarxa social i familiar feble, ruptures o divorcis, aïllament, etc.), amb l'absència d'estatut legal (*i.e.* persones d'origen immigratori sense documentació etc.) i amb diverses formes de discriminació (*i.e.* aporofòbia, criminalització del sensellarisme, etc.) (Bermúdez, Díaz, Feu et al., 2018, p. 20-25).

Les persones sense llar pateixen al llarg de la seva vida un nombre més elevat de successos vitals estressants (SVE) que la resta de la població (9 vs 3), particularment si es tracta de dones sense llar, les quals experimenten 11 SVE de mitjana (Bermúdez, Díaz, Feu et al., 2018, p. 20, a partir de Vázquez, Rodríguez, Roca et al., 2016). Aquests SVE poden causar o ser conseqüència del sensellarisme, atès que viure al carrer és una situació extrema que porta a les persones a estar exposades a molts més riscos, incloent les agressions físiques i verbals.

Un dels SVE que sovint es troben enmig de les situacions més extremes d'exclusió residencial són les drogoaddiccions. En relació amb aquest fet, s'ha de remarcar que el model d'acompanyament dominant cap a la integració residencial a Catalunya encara continua sent el que es coneix amb el nom d'"escala". La metodologia consisteix en dissenyar un itinerari que la persona ha d'anar superant progressivament fins accedir a un habitatge cada vegada més autònom. Com s'afirma a l'informe de Bermúdez, Díaz, Feu et al. (2018, p. 30), "en aquest model al centre hi ha el recurs i l'habitatge es considera la recompensa final". Un dels inconvenients del model és que si les persones no aconsegueixen superar els passos d'aquest itinerari perquè –per exemple– tenen recaigudes en les seves addiccions, l'itinerari es converteix més aviat en una "porta giratòria" que les obliga "tornar a començar" i les allunya de la meta.

Com a alternativa més econòmica i eficaç a aquest model tradicional (Bermúdez, Díaz, Feu et al., 2018, p. 30) s'ha de mencionar el model genèric "*Housing Led*" o, més específicament, "*Housing First*" (HF) en el cas del sensellarisme (vegeu capítol 7 sobre experiències). Aquest model, implementat a la ciutat de Barcelona a través d'una prova pilot, posa la persona al centre i no condiciona l'accés a l'habitatge a un pla de treball previ ni tampoc a l'abandonament de les addiccions. Parteix, per tant, de la hipòtesi compartida amb la Declaració Universal de Drets Humans de 1948 segons la qual l'habitatge digne és una condició bàsica per al desenvolupament d'una vida plena.

De totes maneres, Bermúdez, Díaz, Feu et al. (2018) adverteixen que la lluita contra el sensellarisme o l'exclusió residencial no es pot limitar al disseny de respostes reactives davant d'aquest fenomen. Consideren que cal implementar polítiques públiques d'habitatge molt més potents i ambicioses, amb capacitat per prevenir l'exclusió residencial i en coordinació amb altres àrees administratives (*i.e.* salut, protecció social, treball, mediambient, etc.).

Un pas previ al desenvolupament d'aquestes polítiques consisteix a conèixer de prop el fenomen del sensellarisme. Segons el cens organitzat per Arrels Fundació, a Catalunya no hi ha dades actualitzades que permetin saber quantes persones dormen al carrer. Ara bé, es calcula que al 2019 s'hi troben en aquesta situació unes 1.555 persones en els 11 municipis on sí s'han dut a terme recomptes en els darrers anys: Barcelona (1.195), Tarragona (70), Girona (60), Lleida (55), Badalona (57), Mataró (40), Terrassa (29), Santa Coloma de Gramenet (19), Sant Adrià de Besòs (19), Sabadell (7) i Reus (4). En total, aquests 11 municipis acullen el 40% de la població catalana.

D'altra banda, segons l'informe de De Inés, Guzmán, Verdager et al. (2019), *Diagnosi 2019: el sensellarisme a Barcelona: evolució i joves en situació de sensellarisme*, el nombre de persones sense llar a la

ciutat de Barcelona ha anat creixent des de l'any 2008 –en què el recompte realitzat per la Xarxa d'Atenció a Persones Sense Llarisme (XAPSL) donava 2.017 persones com a resultat– fins a la darrera diagnosi de 2019 –que presenta el nombre més elevat de la sèrie estadística amb 3.696 persones. Les persones sense llar a la ciutat de Barcelona es distribueixen de la manera següent:

1.286 persones no tenen sostre; 1.027 persones viuen en un espai públic o a la intempèrie i 259 persones pernocten en un alberg i /o han estat forçades a passar la resta del dia en un espai públic. El 19,6% d'aquestes persones són joves

1.338 persones no tenen habitatge; 578 persones viuen en albergs o centres per a persones sense llar i 760 persones viuen en un allotjament amb recolzament sostingut per a persones sense llar. El 13,4% d'aquestes persones són joves

562 persones viuen en un habitatge insegur, sense pagar lloguer. El 17,9% d'aquestes persones són joves

498 persones viuen en un habitatge inadequat, en estructures temporals o no convencional

Arrels Fundació informa que l'any 2019 van morir a la ciutat de Barcelona 56 persones que vivien al carrer o que havien viscut al carrer. Tenien 56 anys de mitjana, la qual cosa significa 26 anys menys que la resta de barcelonins i barcelonines que també van morir aquell any.

#### **L'exclusió de l'habitatge a Europa: l'allotjament d'emergència per a persones sense llar**

L'any 2019, la Fondation Abbé Pierre i FEANTSA (2019) publiquen l'informe *Fourth Overview of Housing Exclusion in Europe 2019*. En aquesta edició, s'analitzen les mancances dels serveis d'allotjament d'emergència a Europa com a fracàs del sector d'atenció al sensellarisme i com a manifestació de la incapacitat de les polítiques públiques per prevenir la pobresa i la pèrdua de l'habitatge. D'acord amb l'evidència empírica recollida per l'informe, l'allotjament d'emergència a Europa està generalment massificat, és insegur i no dona una resposta adequada a les necessitats de les persones. Només a Finlàndia i a Dinamarca l'allotjament d'emergència bàsic i tradicional ha estat pràcticament reemplaçat per altres serveis de més qualitat que inclouen habitacions individuals i acompanyament social.

L'informe critica que l'accés a l'allotjament d'emergència a Europa no sigui incondicional per a les persones sense llar. Contràriament, es tracta molt sovint de dispositius estacionals posats en marxa per evitar la mort de persones durant l'hivern. Les sèries estadístiques posen de manifest, però, que els hiverns no són necessàriament pitjors que els estius atès que les morts de persones sense llar es produeixen al llarg de tot l'any. De fet, l'esperança de vida de les persones sense llar és molt més baixa que la de la població general. A França, on s'ha fet més estudis, està demostrat que una persona sense llar mor de mitjana 30 anys abans que les persones amb llar.

Al mateix temps, l'accés als allotjaments d'emergència està determinat per uns processos de selecció complexos que limiten l'accés i posen de manifest la parcialitat del dret a l'allotjament a Europa. Les discapacitats físiques, els problemes de salut mental, el consum de drogues o alcohol i la manca de documentació en el cas de les persones d'origen immigratori poden obstaculitzar l'accés als allotjaments d'emergència. En alguns països les persones sense sostre han de pagar les estades en els allotjaments d'emergència si volen accedir a aquest servei: entre 3,50 i 9 € als Països Baixos, de 2 a 5 £ en el Regne Unit, 3,97 € a Hongria, entre 1,5 i 2 € a la República Txeca, etc. A més, en alguns països europeus, els criteris establerts per part de les autoritats locals, les regionals, les nacionals i els proveïdors són contradictoris entre si i això dificulta considerablement l'accés.

L'informe argumenta que l'allotjament d'emergència és una "solució" de curta durada incapaç d'oferir resposta a necessitats de llarga durada. De fet, critica l'autocomplaença instal·lada en l'opinió pública dominant segons la qual les persones sense llar rebutgen anar voluntàriament als allotjaments d'emergència. L'informe contrasta aquesta percepció amb les condicions d'habitabilitat que caracteritzen molts d'aquests serveis i que han estat reportades per diversos estudis: manca d'higiene, manca de seguretat (i.e. robatoris de pertinences i episodis de violència), manca de privacitat, amuntegament, dificultat per descansar a les nits, etc.

Els dèficits dels allotjaments d'emergència generen efectes negatius i perllonguen la situació de les persones sense llar. L'informe postula que els allotjaments d'emergència són part del problema i un dels factors

contributius del sensellarisme crònic. En aquest sentit, les estades en aquests dispositius no són més que una sortida temporal en absència d'alternatives alineades amb les necessitats d'atenció integrada –molt sovint social i sanitària– que tenen les persones sense llar. A més, els darrers anys es constata una diversificació del perfil de les persones sense llar, de manera que creix el nombre de joves, dones i famílies amb infants que es troben en aquesta situació.

Per exemple, als Països Baixos, el pes que tenen els i les joves de 18 a 30 anys en la població sense llar ha passat del 27 al 41% entre els anys 2015 i 2016 segons dades oficials; a Dinamarca, els i les joves de 18 a 24 anys en situació de sensellarisme s'han incrementat el 102% entre l'any 2009 i el 2017; a França, una quarta part de les persones autòctones sense llar havien estat usuàries del serveis d'atenció a la infància; a Alemanya s'estima que el nombre de famílies sense llar s'ha incrementat el 31% entre els anys 2014 i 2016; i a Anglaterra el nombre de famílies que viuen a allotjaments temporals ha crescut el 71% entre desembre del 2010 i juny del 2018.

L'informe també denuncia el fort increment general de persones sense llar que s'ha produït a la UE al llarg dels darrers deu anys. Concretament, a Espanya el nombre de persones ateses diàriament als allotjaments d'emergència i als centres temporals s'ha incrementat el 20,5% entre els anys 2014 i 2016. L'únic país on la tendència s'ha revertit és Finlàndia gràcies al desplegament del model del *Housing First* (vegeu capítol 7) i a la substitució de l'allotjament d'emergència per alternatives habitacionals permanents.

Finalment, l'estudi posa sobre la taula l'elevat cost econòmic que generen unes polítiques ineficients a l'hora de fer front i acabar amb l'exclusió de l'habitatge i el sensellarisme a Europa. Quan les mesures i els dispositius d'emergència habitacional perden la seva funció primària i perpetuen l'exclusió de l'habitatge, les despeses es disparen inevitablement al llarg del temps. D'acord amb un estudi dut a terme als Països Baixos l'any 2013, cada euro invertit en polítiques efectives d'eradicació del sensellarisme redueix la despesa pública en altres àrees (*i.e.* salut, justícia criminal, habitatge) en 2€ com a mínim. Al mateix temps, si a la EU es transformés de cop tot l'habitatge inadequat en habitatge adequat, el cost per a l'economia dels països es recuperaria en 18 mesos a través dels estalvis estimats en altres àrees (fonamentalment en salut i en atenció social). En altres paraules, prevenir sempre és millor en termes humans i financers que haver de guarir.

### Habitatge insegur i habitatge inadequat

L'informe de Bermúdez, Díaz, Feu et al. (2018) recull, entre d'altres, l'experiència d'exclusió residencial de la Tània, una dona soltera i sense descendència que va arribar a Catalunya després de fugir del seu país d'origen. La Tània ha viscut sempre en habitacions rellogades en condicions d'amuntegament. La condició d'inseguretat residencial es tradueix en el seu cas en el patiment d'abusos i arbitrarietats que l'han obligat a canviar d'habitatge sis vegades en pocs anys. El "peatge" econòmic que s'ha de pagar per poder aconseguir un habitatge en règim de lloguer és tan elevat que aquesta opció queda fora del marc de possibilitats de moltes persones i famílies.

Segons l'informe, l'any 2017 el 6,7% de la població de la Diòcesi de Barcelona viu en un habitatge insegur en comparació amb el 4% de la població catalana. Aquest percentatge s'incrementa fins el 15,5% en les llars monoparentals, fins el 16,4% en les llars on tots els seus membres són d'origen extracomunitari i fins el 27,1% en les llars en les quals la persona sustentadora principal està en atur (Bermúdez, Díaz, Feu et al., 2018, p. 39). Viure de relloguer és una situació molt habitual en el col·lectiu de persones i famílies que atén Càritas, un perfil que s'ha incrementat més del 50% entre els anys 2007 i 2017 i més del 47% en el cas de les persones menors d'edat (Bermúdez, Díaz, Feu et al., 2018, p. 39 i 41).

Tal com s'assenyala a la *Memòria 2018* de les Càrites diocesanes amb seu a Catalunya, el nombre de persones ateses per aquesta institució que viuen en habitacions rellogades creix ràpidament:

"Ara ja són el 21% del total (10 punts per sobre la proporció de l'any anterior). Són persones que viuen amb la inseguretat de no saber quan les poden fer fora de la seva habitació, que potser pateixen restriccions per fer servir el lavabo o la cuina, que han de compartir l'habitatge amb persones desconegudes i que ho tenen molt difícil per poder-se empadronar, cosa que els impedeix l'accés a drets bàsics com l'educació o la sanitat" (Càritas Catalunya, 2019, p. 21).

Els inconvenients que genera la inseguretat residencial no es limiten, per tant, a la manca d'intimitat, privacitat o control sobre la pròpia vida sinó que també poden manifestar-se en forma de barrera d'accés als serveis i recursos de l'Administració pública. La Tània, per exemple, no va poder accedir a la Mesa d'Emergències de l'Ajuntament de Barcelona, atès que s'entenia per "emergència social" una "situació de pèrdua imminent de l'habitatge habitual" que s'ha de demostrar documentalment (Bermúdez, Díaz, Feu et al., 2018, p. 40). La Tània tampoc no va poder empadronar-se perquè l'inspector de policia que es va traslladar al pis on residia va decidir arbitràriament que no ho podria fer per no tenir un domicili fix, encara que la legislació digui tot el contrari. En la presentació de la *Memòria 2018* de les Càrites diocesanes amb seu a Catalunya, la cap de la Comissió d'Acció Social de Càritas Catalunya, Conxa Marquès, va fer referència a aquest problema reiterat i va denunciar "que en aquests casos s'està produint una clara "vulneració de drets"" (Seró, 2019).

L'informe de Bermúdez, Díaz, Feu et al. (2018) també aprofundeix en l'exclusió residencial vinculada a condicions habitacionals inadequades, i ho fa a través de l'explotació estadística de l'EINSFOESSA 2018 i de l'anàlisi de diverses històries de vida. L'any 2017, una quarta part de la població de la Diòcesi de Barcelona viu en un habitatge inadequat mentre que en el conjunt de Catalunya aquesta situació afecta el 15,9% de la població (Bermúdez, Díaz, Feu et al., 2018, p. 60).

El principal problema dels habitatges inadequats de la Diòcesi de Barcelona és l'amuntegament, un fenomen molt més freqüent a les ciutats i en els habitatges de les persones i les famílies d'origen immigratori. En aquest sentit, el 20,4% de la població de la Diòcesi de Barcelona viu en habitatges sobreocupats enfront del 12,6% de la població catalana. Aquest percentatge s'incrementa fins el 58,1% en les llars en què totes les persones són de nacionalitat extracomunitària (Bermúdez, Díaz, Feu et al., 2018, p. 61). Una altra condició comparativament freqüent dins l'habitatge inadequat a la Diòcesi de Barcelona és la de l'infrahabitatge. Segons l'EINSFOESSA 2018, el 6,9% de la població de la Diòcesi de Barcelona viu en un immoble que no té cèdula d'habitabilitat ni compleix les condicions per obtenir-la (el 15,3% en les llars on totes les persones que hi resideixen són de nacionalitat extracomunitària).

Una de les històries de vida de l'informe de Bermúdez, Díaz, Feu et al. (2018) és la del Pedro, que viu en una habitació de relloguer a l'Hospitalet de Llobregat en condicions d'amuntegament i infrahabitatge. Tal com descriuen els autors i autores:

"A la mateixa habitació d'uns 10 m<sup>2</sup> viuen quatre persones: ell i la seva dona, el seu fill de set anys i la seva filla de dos anys. El pis és un soterrani sense ventilació ni llum solar, que consta de cinc habitacions: una on viu la propietària del pis i quatre habitacions rellogades, a més de la sala d'estar, on es lloga un sofà per dormir-hi el cap de setmana" (Bermúdez, Díaz, Feu et al., 2018, p. 59)

Les situacions d'habitatge inadequats per amuntegament i/o infrahabitatge –sense entrar a considerar les estructures no convencionals i temporals, com caravanes, barraques i assentaments– provoquen molts problemes a les persones que les pateixen directament. Bermúdez, Díaz, Feu et al. (2018, p. 62-65) reporten problemes de convivència i salut relacionats amb la manca d'espai, barreres per dur a terme el projecte de vida desitjat i dificultats de criança i educació dels fills i filles.

Pel que fa als problemes de convivència, l'amuntegament pot afectar negativament la relació entre les persones que viuen en els immobles i també la relació amb la resta de veïns i veïnes de l'edifici. Tanmateix, en línia de continuïtat amb la mirada holística sobre l'exclusió residencial adoptada per l'OMS (vegeu subapartat següent), Bermúdez, Díaz, Feu et al. (2018, p. 65) fan notar que el barri pot actuar com a "amortidor de l'angoixa que es viu en situacions d'amuntegament i/o infrahabitatge", sobretot si existeix una xarxa social densa i ben articulada amb l'ajuda de projectes socials de base comunitària. Quant als problemes de salut, l'informe constata la presència de malalties mentals però també físiques com el mal d'esquena i casos de dermatitis, bronquitis i altres malalties respiratòries o alimentàries, com l'anèmia.

Finalment, en relació amb la infància, l'any 2017 el 50,5% de les persones menors d'edat de la Diòcesi de Barcelona viu en un habitatge insegur o inadequat i d'aquestes el 41% ho fa en habitatge inadequats. Bermúdez, Díaz, Feu *et al.* (2018, p. 64) adverteixen que quan es vulnera el dret a l'habitatge digne s'està vulnerant també el dret a la igualtat d'oportunitats educatives, “una de les poques eines que poden servir per trencar amb la transmissió intergeneracional de la pobresa”.

### 5.3.4. HABITATGE I SALUT

Tal com assenyala l'O-HB (2018, p. 48 i 54), l'exclusió residencial és “un fenomen multidimensional” en què intervenen, a més de l'habitatge, dinàmiques relacionades amb el funcionament del mercat de treball, el risc de pobresa i exclusió social, l'estatus migratori de les persones i aspectes de salut, tant física com mental.

Existeix des de fa dues dècades evidència empírica sobre els efectes negatius que té l'exclusió residencial i, més concretament, l'habitatge inadequat, en la salut de les persones. També ha estat demostrada la relació que s'estableix entre la pobresa, l'habitatge inadequat i les malalties cròniques (Bonney, 2007 i Braubach, Jacobs i Ormandy, 2011). De la mateixa manera, més recentment s'ha començat investigar la influència positiva que exerceix la millora de l'entorn (*i.e.* inversió urbana) i, sobretot, dels habitatges (*i.e.* rehabilitació) en la salut de les persones (Thomson, 2011).

La relació entre habitatge i salut està poc estudiada en el context espanyol i català, però l'any 2010 Càritas ja va publicar l'estudi de Marta Plujà *Amb sostre i sense llar: efectes de l'habitatge precari sobre la vida de les persones*, en el qual s'estudien els efectes que té l'exclusió residencial en el benestar i la salut de les famílies i els infants. Aquest estudi pioner combina tècniques d'investigació quantitatives i qualitatives (*i.e.* grups de discussió i entrevistes en profunditat). Després de repassar la dimensió històrica, econòmica i social de l'exclusió residencial a Catalunya, s'analitzen els seus efectes en la vida de les persones ateses a les Diòcesis de Barcelona, Sant Feliu i Terrassa.

Plujà (2010, p. 9) constata que el fet d'haver de compartir habitatge entre familiars o coneguts, estar acollit o viure en pisos i habitacions rellogades és “una situació que des de finals dels anys 50 no es donava amb tanta força” a Catalunya. Al mateix temps, reporta l'existència d'una “relació directa” entre viure en condicions d'amuntegament i:

“Determinades malalties relacionades amb la higiene i la salubritat, la humitat i la manca de ventilació, com la tuberculosi i altres malalties respiratòries com l'asma o la bronquitis, o infeccions causades pel contacte amb els xinxes, escarabats o rates. I d'altres més relacionades amb els hàbits alimentaris: problemes d'estómac, desajustos intestinals, problemes en el creixement, manca de vitamines i proteïnes, sobrepès i obesitat” (Plujà, 2010, p. 49).

Pel que fa als infants i als i les joves, l'estudi posa de manifest que la manca d'espai vital per créixer, l'exposició excessiva a dinàmiques de la vida adulta, la manca de seguretat, la mobilitat constant i altres característiques de la vida quotidiana en pisos i habitacions rellogades, afecta negativament el seu desenvolupament i salut. Viure en poc espai vital provoca estrès i irritabilitat i una de les respostes prototípiques davant d'aquest tipus de situacions –passar molta estona en el carrer– comporta l'exposició a riscos per supervisió insuficient d'uns pares i mares que sovint treballen moltes hores i tenen horaris complicats.

L'estudi adverteix que “algunes patologies adquirides en la infància es converteixen en cròniques”: “afecções respiratòries com la bronquitis o l'asma i algunes de pell, que poden tenir el seu origen en habitatges mal ventilats i amb deficientes condicions higièniques” (Plujà, 2010, p. 57). Tanmateix, la major part dels trastorns que pateixen els infants i els i les joves són de tipus emocional:

“Com a conseqüència [de viure en “sostres que no són llars”] tenen mals de cap, falta de concentració, dificultats cognitives (pèrdues de memòria, disminució dels reflexos, etc.), així com diversos símptomes com por, angoixa, enuresi, encopresi, irritabilitat i fins a depressió” (Plujà, 2010, p. 58)

Tots aquests problemes repercuteixen en la relació de les persones amb el seu entorn i generen un cost social i sanitari evitable. L'estudi menciona, en aquest sentit, l'augment de demanda d'atenció dels serveis socials i dels centres de salut mental infantils i juvenils (CSMIJ) i de persones adultes (CSMA).

Pocs anys més tard, es publica l'informe de Novoa, Ward, Malmusi *et al.* (2013) *Salut i habitatge en població vulnerable*. L'estudi es realitza en el context del projecte europeu SOPHIE<sup>79</sup> i representa una nova oportunitat per aprofundir en el coneixement de la relació entre l'exclusió residencial i la salut a través de l'explotació estadística d'una mostra de 320 llars ateses per Càritas Diocesana de Barcelona. L'estudi parteix del marc conceptual de l'OMS, sistematitzat a Bonnefoy (2007), segons el qual la influència de l'habitatge en la salut de les persones es pot explicar a partir de quatre àmbits interrelacionats els quals, al seu torn, estan condicionats pel sistema d'habitatge i les polítiques públiques de cada país:

1. Les condicions econòmiques i jurídiques de l'habitatge i el lligam emocional que n'hi estableixen les persones
2. Les condicions físiques de l'habitatge
3. L'entorn físic o barri
4. L'entorn social o comunitari

En el seu article, Bonnefoy (2007, p. 411) explica que les amenaces més rellevants per a la salut física i mental de les persones relacionades amb el primer i segon àmbit són “la qualitat de l'aire interior, la seguretat de la llar, el soroll, la humitat i creixement de fongs, les temperatures interiors, l'amiant, el plom, el radó, els compostos orgànics volàtils (COV), la manca d'higiene i d'equipaments per al sanejament i l'amuntegament”. A més, en relació amb el tercer i quart àmbit, l'autor considera que “l'entorn immediat de l'habitatge i el barri esdevé un paisatge quotidià que pot donar suport o limitar el benestar físic, mental i social de les persones que hi resideixen”.

El concepte “habitatge adequat” significa, per tant, molt més que disposar d'un sostre o estructura física i s'estén fins a solapar-se amb el de “llar”, un constructe ampli i complex que fa necessari adoptar una perspectiva multidisciplinària i considerar els aspectes socials, relacionals, emocionals i ambientals que intervenen en la relació entre l'habitatge i la salut de les persones.

L'estudi de Novoa, Ward, Malmusi *et al.* (2013) constata que moltes de les famílies ateses per Càritas Diocesana de Barcelona viuen en condicions molt precàries, tant pel que fa a la seguretat com a l'adequació habitacional, molt sovint en situacions d'amuntegament i amb problemes per fer front despeses bàsiques com l'alimentació. Les condicions d'habitatge d'aquestes famílies són pitjors que les del conjunt de la ciutat de Barcelona. En consonància amb aquesta dada, una elevada proporció de les persones entrevistades té un estat de salut molt deteriorat i, en el seu conjunt, presenten un estat de salut molt pitjor que la població del conjunt de la ciutat.

Tal com succeïa a l'estudi de Plujà (2010), Novoa, Ward, Malmusi *et al.* (2013) constaten que la població adulta i menor atesa per Càritas Diocesana de Barcelona fa un ús més grans dels serveis d'urgències

---

<sup>79</sup> SOPHIE és un projecte de recerca finançat pel Setè Programa marc de la Comunitat Europea. Té com a objectiu generar noves evidències sobre l'impacte de les polítiques estructurals en les desigualtats de salut i desenvolupar metodologies innovadores per a l'avaluació d'aquestes polítiques a Europa. En relació amb l'àrea d'habitatge, el [lloc web de SOPHIE](#) explica que la millora de les condicions d'habitatge és factor principal darrere dels avenços en la salut de la població. En aquest sentit, “la investigació ha demostrat l'impacte positiu en els resultats de salut de les intervencions centrades en la millora de les condicions dels habitatges existents”. Consulta: novembre de 2019.



que la població de referència. Alhora, la població menor atesa per aquesta institució utilitza amb menys intensitat els serveis d'atenció primària que el conjunt dels i les menors de la ciutat de Barcelona i, fins i tot, que els i les menors de les classes socials IV i V.<sup>80</sup>

Una interpretació d'aquestes diferències és que podrien estar relacionades amb les condicions de precarietat econòmica i d'habitatge, la inestabilitat de la residència i els problemes de documentació que afecten les persones (Novoa, Ward, Malmusi *et al.*, 2013, p. 36 i 39). Un estudi fet a França l'any 2015 també constata un gradient en l'ús dels serveis d'atenció sanitària i social per part de persones que pateixen exclusió residencial, de manera que com menys favorables són les seves condicions habitacionals menys predisposades estan a visitar aquests serveis (Legal, 2015, citat a Fondation Abbé Pierre i FEANTSA, 2019, p.39).

L'informe no estableix la relació de causalitat entre les condicions dels habitatges i l'estat de salut que sí han pogut determinar altres recerques anteriors (Bonnefoy, 2007 i Braubach, Jacobs i Ormandy, 2011). Tanmateix, demostra que "l'estat de salut de les persones ateses a Càritas Diocesana de Barcelona és molt pitjor que el del conjunt de les persones residents a Barcelona ciutat i de les classes socials IV i V" (Novoa, Ward, Malmusi *et al.*, 2013, p. 30). A més, les malalties o símptomes referits en l'informe apareixen identificats en la bibliografia especialitzada com a algunes de les manifestacions més comunes de deteriorament de l'estat de salut derivades d'unes condicions d'habitabilitat inadequades, en el seu sentit més holístic.

**TAULA 18. Percentatge de persones adultes que manifesten tenir determinades condicions i hàbits de salut, segons perfil i sexe. Arxidiòcesi de Barcelona i Barcelona ciutat, 2012**

Condicions i hàbits de salut	Càritas Diocesana de Barcelona				Barcelona ciutat (classes socials IV i V)	
	EAD <sup>1</sup>		SMH <sup>2</sup>		Dones	Homes
	Dones	Homes	Dones	Homes		
Salut regular o dolenta	53,1	24,4	60,3	45,8	20,5	12,8
Mala salut mental	66,9	62,2	72,6	75	17,4	12,1
Depressió o ansietat	63,8	57,8	86,1	70,8	10,6	6,8
Migranyes o mals de cap freqüents	62,3	28,9	65,8	38,9	7,9	3,6
Mal d'esquena crònic	73,9	37,8	83,6	63,4	18,2	15,8
Dorm sis hores o menys de mitjana els dies laborables	53,1	45,5	61,1	56,9	30,6	22,1
Consum de tranquil·litzants, antidepressius o pastilles per dormir en els dos últims dies	15,4	6,7	30,1	18,1	13,8	8,3
Ús del servei d'urgències durant el darrer any	44,6	37,8	61,6	38,9	32,9	26,5
Ús dels serveis d'atenció primària durant el darrer any	71,5	53,3	87,7	73,6	80,3	59,8

Font: elaboració pròpia a partir de Novoa, Ward, Malmusi *et al.* (2013).

(1) Equips d'Atenció Directa.

(2) Servei de Mediació en Habitatge.

<sup>80</sup> En el context de l'informe, i d'acord amb la proposta de la Societat Espanyola d'Epidemiologia (SEE) de l'any 1995 i la Classificació Nacional d'Ocupacions (CON) de l'any 2011, les classes socials IV (formada per les persones que realitzen un treball manual qualificat o semiqualicat) i V (formada per les persones que realitzen un treball manual no qualificat) són les més desfavorides.

**TAULA 19. Percentatge de menors que manifesten tenir determinades condicions i hàbits de salut, segons perfil i sexe. Arxidiòcesi de Barcelona i Barcelona ciutat, 2012**

Condicions i hàbits de salut	Càritas Diocesana de Barcelona				Barcelona ciutat (to-tes les classes socials)	
	EAD <sup>1</sup>		SMH <sup>2</sup>		Nenes	Nens
	Nenes	Nens	Nenes	Nens		
Salut regular o dolenta	22,9	22,7	22	7,1	1,7	0,9
Problemes de salut mental	37	61	25	43,2	5,1	4,3
Otitis de repetició	31,9	20,5	19,5	19	1,6	3,6
No esmorza cada dia abans de sortir de casa	20,8	15,9	22	26,2	8,4	6,4
Ús del servei d'urgències durant el darrer any	83	81,4	85,4	85,7	37,7 (43,9) <sup>3</sup>	33,2 (36,1) <sup>3</sup>
Ús dels serveis d'atenció primària durant el darrer any (pediatria)	36,2	55,8	45	36,6	88,4 (87,4) <sup>3</sup>	86,5 (80,3) <sup>3</sup>

Font: elaboració pròpia a partir de Novoa, Ward, Malmusi et al. (2013).

(1) Equips d'Atenció Directa.

(2) Servei de Mediació en Habitatge.

(3) Barcelona ciutat classes socials IV i V.

Una llar, com assenyala Bonnefoy (2007, p. 419), “aporta suport a determinats aspectes de l'estructuració psicològica individual –és el “punt de referència central” de l'existència humana (Relph, 1976, p. 20)”. No és d'estranyar, doncs, que quan les condicions d'habitabilitat no són les adequades per garantir la intimitat, la privacitat i el sentiment de protecció es puguin generar manifestacions patològiques d'ansietat, depressió, insomni, sentiments paranoics i disfunció social.

Aquesta situació és especialment greu si es té en compte que la majoria de les famílies viuen amb infants i que “l'estat de salut dels menors de les famílies ateses per Càritas [també] és molt pitjor que la dels menors del conjunt de Barcelona” i de les classes socials IV i V (Novoa, Ward, Malmusi et al., 2013, p. 39). Tal com assenyalen Ormandy i Braubach (2011, p. 1), l'exposició a condicions d'habitabilitat “insatisfactòries” és més rellevant en el cas dels infants, les persones grans, en situació d'atur, amb malalties o amb discapacitat, atès que acostumen a passar més temps a dins de casa que la resta de la població.

Bonnefoy (2007, p. 420) també posa de relleu que les condicions d'habitabilitat poden afectar el rendiment escolar dels infants. L'estat de salut i el rendiment escolar dels infants que viuen en condicions d'exclusió residencial han estat àmpliament estudiats a Anglaterra per l'associació caritativa Shelter. Els estudis publicats entre els anys 2004 i 2018 demostren que aquests infants tenen el doble de probabilitats d'abandonar l'escola sense el certificat corresponent que la resta d'infants, així com un risc més elevat d'experimentar estrès, ansietat, problemes de conducta i dificultats de socialització amb altres infants i el professorat (citats a Fondation Abbé Pierre i FEANTSA, 2019, p. 39).

Per la seva banda, Bermúdez, Díaz, Feu et al. (2018, p. 42) reporten les conseqüències de l'exclusió residencial en els infants a partir d'un estudi de cas. La filla d'una de les persones entrevistades:

“S'ha passat tota la seva curta infantesa, de zero a tres anys, sense una llar, sense un espai propi. Els efectes s'han deixat notar a l'escola bressol, on ja han comentat a la Tània que noten que passa alguna cosa a casa. [...] Viure en una situació d'estrès, com la que la filla de la Tània ha patit des que va néixer, dificulta que el cervell desenvolupi correctament àrees tan importants com les dedicades a l'aprenentatge i el desenvolupament cognitiu. No vol dir que no pugui desenvolupar-les més endavant, però sí que serà més costós i necessitarà un entorn més estable”.

Finalment, en línia amb l'evidència empírica recopilada i sistematitzada per Thomson (2011), la situació de les persones de l'estudi de Novoa, Ward, Malmusi *et al.* (2013) que un any més tard havien aconseguit accedir a un habitatge segur i adequat permet concloure que “els efectes de l'increment de recursos econòmics així com el canvi de les condicions de vida i d'accés a l'habitatge comportaven un increment en la millora de les condicions de salut de les persones entrevistades” (Bermúdez, Díaz, Feu *et al.*, 2018, p. 54).

### **Aportacions dels i les compareixents en l'àmbit de l'exclusió residencial**

“Otro de los problemas que nos encontramos continuamente, que ya venía produciéndose hace años pero que ahora ha vuelto a repuntar, es la sobreocupación de las viviendas. ¿Por qué se produce? Pues simplemente porque las personas no pueden acceder a la vivienda y realquilan habitaciones. Las alquilan a precios desorbitados que los están bloqueando para seguir unos procesos de mejora en sus vidas [...]. Nos estamos encontrando problemas de salud. A nivel psicológico: estrés, ansiedad y depresión; a nivel físico: graves problemas respiratorios, alergias, dermatitis. Esto para nosotros es el día a día”. (Fermina Gómez)

“Nosaltres rebem cada dia gent que viu en situacions d'infrahabitatge, en condicions pèssimes d'habitabilitat. Les persones llogateres que viuen en aquestes condicions no ho denuncien perquè tenen por que això comporti la pèrdua d'un lloguer que és l'únic que poden pagar”. (Carlos Águila)

## 6. LES POLÍTIQUES D'HABITATGE A CATALUNYA

### 6.1. EVOLUCIÓ HISTÒRICA

No es poden analitzar adequadament les polítiques d'habitatge a Catalunya sense un recorregut històric que ens permeti conèixer la seva evolució. A grans trets, podem distingir tres grans etapes, tal com han fet alguns autors (Trilla i Vilanova, 2019). La primera seria la que engloba el període que va des del desenvolupisme fins al 1997; la segona des de 1998 al 2007 i la tercera des de 2008 a l'actualitat.

Pel que fa a la primera etapa històrica, es poden distingir diverses fases: la fase predemocràtica, la fase de la transició democràtica i la fase democràtica.

La fase predemocràtica es caracteritza per un gran creixement de la població i una elevada mobilitat interna arreu de l'Estat, la qual cosa suposa un dèficit quantitatiu d'habitatges. És per això que els principals eixos de la política d'habitatge són la promoció pública d'habitatges i la promoció privada d'habitatges protegits. Tant és així que, fins al 1970, més del 60% dels habitatges són promoguts sota alguna forma de protecció pública. Cal tenir present que el règim d'accés que es decideix prioritzar en aquesta fase, per raons polítiques i de desenvolupament econòmic, és el de la propietat dels habitatges (vegeu apartat 2.4.-Context).

La fase de la transició democràtica es caracteritza per la caiguda de la immigració interna i, consegüentment, de les necessitats massives de nous habitatges de la fase anterior. No obstant això, s'observa una tendència cap a la reducció de la dimensió mitjana de les llars, la qual cosa genera la necessitat d'un nombre més gran d'habitatges per a un mateix volum de població.

Es constata que l'elevat volum de construcció d'habitatges de la fase predemocràtica no havia estat només per a finalitats de residència habitual, sinó que també havia estat motivat per la demanda de segones residències. Al mateix temps, s'havia generat un parc d'habitatges desocupats al territori.

A l'àmbit financer, també es produeixen dos canvis importants que condicionaran les futures polítiques d'habitatge. D'una banda, desapareixen progressivament els coeficients obligatoris de les caixes d'estalvis, que es dedicaven al finançament de la promoció o adquisició dels habitatges. També es privatitza el Banc hipotecari d'Espanya, que era el banc públic dedicat específicament a aquesta activitat. Aquestes dues modificacions financeres van suposar la pèrdua del suport financer públic. De l'altra, entre mitjans dels anys 70 i els 90 els préstecs hipotecaris tenen uns tipus d'interès molt elevats, la qual cosa fa que tant els promotors d'habitatge com el sector financer siguin demandants d'un nou instrument de política d'habitatge: la subsidiació del tipus d'interès, és a dir la subvenció d'una part dels interessos dels préstecs que l'Administració paga a les entitats financeres.

Ja en la fase democràtica es produeix el procés de descentralització de les competències de l'Estat cap a les comunitats autònomes, el qual té repercussió sobre els parcs públics però no sobre el disseny dels plans d'habitatge, que són convinguts per l'Estat amb les comunitats autònomes i el Govern central disposa dels recursos pressupostaris fonamentals.

A partir de 1980, perd pes la promoció pública d'habitatges protegits i, en contrapartida, s'introdueixen canvis en les regulacions de la fiscalitat (deduccions) i el finançament. En relació amb el primer aspecte, des de l'aprovació de l'impost sobre la renda de les persones físiques, l'any 1978, l'adquisició de l'habitatge gaudeix de beneficis fiscals que afavoreixen la propietat com a règim de tinença en detriment del lloguer. No obstant això, tal com es comenta posteriorment, la deducció per inversió en habitatge habitual adquirits s'elimina amb efectes l'1 de gener del 2013.

La regulació sobre el finançament es materialitza en forma de préstecs qualificats, subsidiació dels tipus d'interès i subvencions personals a les persones adquirents i usuàries. Així mateix, mitjançant el conegut

com a “Decret Boyer”, de 1985,<sup>81</sup> es liberalitza el mercat de lloguer, ja que es possibilita que els contractes tinguin la durada que convinguin les parts sense que en finalitzar el termini resulti d'aplicació la pròrroga forçosa a favor de l'arrendatari.

Entre els anys 1985 i 1990 s'observa un increment dels preus de compra, així com del tipus d'interès hipotecari, que se suma al dèficit d'habitatge amb protecció oficial (HPO). En aquest escenari, es crea el règim especial de protecció oficial<sup>82</sup> quan es tracti d'actuacions dutes a terme per promotors públics per a persones beneficiàries amb uns ingressos familiars ponderats que no excedeixin de dues vegades el salari mínim interprofessional.

Els factors mencionats en el paràgraf anterior provoquen una bombolla immobiliària entre 1986 i 1991, que coexisteix amb un període de creixement econòmic en el context de la incorporació d'Espanya a la UE. Tal com s'indica en la introducció d'aquest informe (capítol 2), aquesta bombolla, que és fonamentalment de preus i no pas d'unitats noves, acabarà derivant en la crisi econòmica dels anys 1992 a 1997.

Atès l'increment dels preus de l'habitatge, s'estableix per primera vegada un sistema de finançament qualificat<sup>83</sup> mitjançant el qual i, sota determinades limitacions, les famílies amb uns nivells d'ingressos més baixos (que no excedeixin de 3,5 vegades el SMI) poden accedir directament a l'adquisició d'habitatges. A més, s'obre la possibilitat que promotors privats puguin dur a terme actuacions de rehabilitació que incloguin la compra d'edificis, de manera que els seus compradors i compradores es puguin beneficiar d'ajuts econòmics directes similars a les dels compradors i compradores d'habitatge amb protecció de nova construcció. També s'amplien les possibles vies d'actuació en matèria de sòl edificable per habitatge amb protecció oficial susceptibles de rebre finançament. En aquest sentit, poden rebre finançament qualificat la urbanització de sòl, l'adquisició onerosa de la titularitat de terrenys per a la seva urbanització o l'adquisició onerosa de sòl per a la formació de patrimonis públics sempre i quan es destini a promoció d'habitatges amb protecció oficial.

D'altra banda, cal destacar també l'aprovació de la Llei 18/1991 sobre l'IRPF, que crea una nova deducció fiscal per a les persones que viuen en règim de lloguer i la Llei 29/1994 d'arrendaments urbans, que constitueix una mesura legislativa de caràcter estructural que anirà sent modificada al llarg dels anys.

En relació amb la segona etapa històrica, cal contextualitzar-la en l'escenari de l'acompliment dels compromisos del Tractat de Maastricht, la gran davallada dels tipus d'interès i la facilitat pel que fa a la concessió de crèdits, la qual cosa condueix a la gran bombolla immobiliària del període 1997-2007. Aquesta està caracteritzada per una gran pujada dels preus de l'habitatge, tant de compra com de lloguer, que no va acompanyada d'un increment dels salaris de la mateixa intensitat, i per un excés important d'oferta d'obra nova, que posteriorment es farà evident a través del fenomen de l'habitatge buit. A aquesta bombolla immobiliària hi contribueix la política de reducció dels tipus d'interès aplicada per la UE, la qual cosa fomenta una gran oferta de crèdit per part de les entitats financeres.

Addicionalment, en aquesta etapa també hi conflueix l'arribada a Catalunya de població fonamentalment estrangera cridada pel creixement econòmic, en particular del sector de la construcció. Aquest fet genera també una nova necessitat d'habitatge, que contribueix a reforçar la bombolla.

Tot i la gran producció d'habitatges nous i les bones condicions per accedir al crèdit, l'increment dels preus provoca que una part de la població no pugui accedir a aquests habitatges. Al mateix temps, l'oferta d'habitatges de lloguer és manifestament insuficient o no és competitiva, atès que les rendes són elevades en comparació amb les quotes hipotecàries a llarg termini. Conseqüentment, els sectors socials més

---

<sup>81</sup> Reial decret llei 2/1985, de 30 d'abril, sobre mesures de política econòmica. BOE núm. 111, de 09.05.1985.

<sup>82</sup> A través del Reial decret 1494/1987, de 4 de desembre, sobre mesures de finançament d'actuacions protegibles en matèria d'habitatge. BOE núm. 297, de 12.12.1987

<sup>83</sup> Reial decret 2190/1995, de 28 de desembre, sobre mesures de finançament d'actuacions protegibles en matèria d'habitatge i sòl per al període 1996-1999. BOE núm. 312, de 30.12.1995

vulnerables, com ara persones joves, les persones grans, immigrades i en situació de risc pateixen situacions d'exclusió del dret a l'habitatge.

Les polítiques públiques, en aquest context, segueixen adoptant mesures de foment de la construcció d'habitatges amb protecció oficial, mitjançant els plans d'habitatge estatals desenvolupats per la Generalitat, i de foment de l'adquisició en el mercat lliure, mitjançant les desgravacions fiscals generalitzades a la compra, regulades per l'Estat.

Davant d'aquesta situació, cal destacar l'aprovació a Catalunya de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, ja comentada al capítol 3 sobre el dret a l'habitatge. Tot i el caràcter innovador d'alguns aspectes de la Llei, aquesta no ha estat desenvolupada reglamentàriament, la qual cosa ha dificultat la seva aplicació efectiva.

La tercera etapa, des de 2008 fins l'actualitat, se situa en el context de l'aturada del crèdit a causa de la crisi financera dels Estats Units. Com a conseqüència d'aquest fet, baixa la demanda d'habitatges i es produeix una caiguda de la construcció. Aquesta situació de crisi posa de manifest la necessitat de reorientar les polítiques d'habitatge. Després d'un llarg període de producció d'un elevat nombre d'unitats s'acaba generant un volum significatiu d'habitatge buit a determinades zones de Catalunya.

D'altra banda, es constata un increment de preus a partir de l'any 2014, particularment intens en entorns territorials de forta dinàmica immobiliària, caracteritzats per una major activitat turística desenvolupada sobre el parc d'habitatges existent. Aquest contrasta amb la greu situació de vulnerabilitat econòmica i social d'un gran nombre de famílies i llars per afrontar el pagament d'un habitatge en el mercat. A banda d'això, no es pot obviar l'existència d'habitatges no ocupats que han estat recuperats pel sector financer i que procedeixen de famílies que no han pogut fer front al seu deute hipotecari i han estat desnonades.

Paral·lelament, els habitatges principals de lloguer augmenten el seu pes relatiu des del 16,6% l'any 2001 fins el 26,5% el 2018. No obstant això, el percentatge de llars catalanes que tenen el seu habitatge de lloguer social (1,9%), situa Catalunya en una posició baixa en relació amb la majoria de països de la UE. Aquesta situació respon a diverses causes, entre les quals es troba l'orientació, durant dècades i gairebé en exclusiva, de les polítiques públiques cap a models d'habitatge amb protecció en règim de propietat susceptibles de ser desqualificats.

Partint d'aquesta realitat, el Parlament de Catalunya aprova una Moció el juliol de 2018 en la qual insta la Generalitat a:

Promoure un nou Pacte nacional per al dret a l'habitatge que convoqui els actors socials i polítics a treballar conjuntament per afrontar l'emergència habitacional que viu Catalunya i a fer conjuntament una modificació estructural de les polítiques d'habitatge de la Generalitat i de la resta d'administracions públiques, amb l'objectiu de millorar l'accés de la ciutadania a l'habitatge, augmentar el parc públic i privat de lloguer social i assequible, reduir els casos d'exclusió residencial i potenciar el lloguer com a opció d'accés a l'habitatge.

Elaborar el Pla per al dret a l'habitatge 2018-2021, que fixi les prioritats socials i territorials en matèria d'habitatge públic de lloguer social i que garanteixi protecció i alternatives d'habitatge a les famílies que necessiten un habitatge social. Aquest pla ha de desplegar les mesures del Pla territorial sectorial d'habitatge, encara en fase d'aprovació, per assolir l'objectiu legal de solidaritat urbana, que fixa que el 15% del parc d'habitatges s'ha de destinar de manera permanent a habitatge social, tal com estableix la Llei 18/2007

Dotar pressupostàriament la creació d'un fons de solidaritat urbana derivada de l'aplicació del Pla territorial sectorial d'habitatge, quan aquest s'aprovi definitivament, que permeti finançar la

provisió d'habitatge social i la resta de modalitats residencials destinades a assolir l'objectiu de solidaritat urbana

Destinar recursos i executar programes per garantir la màxima disponibilitat immediata d'habitatge per a situacions d'emergència social

Pel que fa a la mobilització pel lloguer social de pisos buits en mans de grans tenidors i entitats financeres, donar compliment a la normativa vigent i executar els mecanismes sancionadors i les multes coercitives previstos per als casos d'entitats financeres i grans tenidors que no compleixin la Llei i continuar aplicant l'impost sobre els habitatges buits

El Parlament també insta la Generalitat a demanar al Govern de l'Estat que, d'una banda, modifiqui la Llei d'arrendaments urbans per limitar els pactes de revisió dels preus d'arrendament fins a l'import equivalent a les variacions dels índexs de preus de consum<sup>84</sup> i, de l'altra, que revisi la fiscalitat de les SOCIMIS amb l'objectiu de vincular-les a la promoció d'habitatges de lloguer assequible, de manera que es preservi la funció social de l'habitatge.

També es considera que cal dotar les comunitats autònomes i els ajuntaments amb més competències perquè disposin de més instruments per al desplegament de polítiques de garantia d'accés i estabilitat del mercat de lloguer. Addicionalment, el Parlament posa de manifest la necessitat de revisar les mesures i incrementar els recursos previstos en el Pla estatal d'habitatge 2018-2021 fins arribar a quatre-cents milions d'euros per al conjunt del període, i garantir que el Govern de la Generalitat farà l'aportació del 30% establert com a cofinançament català per tal de poder accedir a la quantia màxima que s'asseixi per a Catalunya en el marc del pla.<sup>85</sup>

## 6.2. ARTICULACIÓ DE LES POLÍTIQUES D'HABITATGE

### 6.2.1. ÀMBIT ESTATAL

Els plans d'habitatge són l'instrument que utilitzen les administracions per tal de canalitzar les polítiques públiques de foment de l'habitatge. El concepte de "pla d'habitatge" prové del sistema de convenis entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya, en el marc dels plans d'habitatges estatals.

A nivell estatal, els ajuts públics a l'habitatge s'han anat regulant en els successius plans estatals d'habitatge.<sup>86</sup> Tots els plans anteriors al Pla estatal 2013-2016 han tingut un caràcter unitari i constant al llarg del temps, tant pel que fa al seu disseny com al seu contingut. Els elements comuns en què es materialitza aquest caràcter unitari són: foment de la producció d'un volum creixent d'habitatge, ocupació de nous sòls i creixement de les ciutats, i aposta per la propietat com a forma essencial d'accés a l'habitatge.

La crisi econòmico-financera iniciada al 2008 es manifesta amb una gravetat especial en el sector de l'habitatge. La convivència en el temps del fenomen de l'habitatge buit i de les dificultats dels sectors més vulnerables per accedir a l'habitatge i mantenir-lo posa de manifest la necessitat de reorientar les

<sup>84</sup> Veure subapartat 6.3.4 sobre la regulació dels preus del lloguer privat.

<sup>85</sup> El Pla estatal 2018-2021 preveu que en els Convenis de col·laboració el Ministeri de Foment es comprometrà a aportar a cada Comunitat Autònoma en l'exercici 2018 el 70% de l'import que li correspongui. El percentatge restant està condicionat a què la Comunitat Autònoma cofinanci l'annualitat del 2018 amb una quantia addicional del 30% per a actuacions del pPla. En el cas que aquest cofinançament sigui inferior al 30%, el compromís del Ministeri es reduirà proporcionalment. El Pla també fa una previsió del cofinançament per als anys 2019, 2020 i 2021.

<sup>86</sup> 1981-1983, regulat al Reial decret 2455/1980, de 7 de novembre; 1984-1987, regulat al Reial decret 3280/1983, de 14 de desembre; 1988-1991, regulat al Reial decret 1494/1987, de 4 de desembre i al Reial decret 224/1989, de 3 de març; 1992-1995, regulat al Reial decret 1932/1991, de 20 de desembre; 1996-1999, regulat al Reial decret 2190/1995, de 28 de desembre; 1998-2001, regulat al Reial decret 1186/1998, de 12 de juny; 2002-2005 regulat al Reial decret 1/2002, d'11 de gener; 2005-2008, regulat al Reial decret 801/2005, d'1 de juliol; 2009-2012, regulat al Reial decret 2066/2008, de 12 de desembre; 2013-2016 regulat al Reial decret 233/2013, del 5 d'abril i el vigent actualment, el 2018-2021 regulat al Reial decret 106/2018, de 9 de març.

polítiques públiques i de facilitar un canvi de model que equilibri els règims de tinença i que propiciï la reactivació del mercat de treball, tenint en compte també el marc d'estabilització pressupostària.

Enmig d'aquest context, el Pla estatal 2013-2016 suposa un canvi respecte dels anteriors plans. En aquest sentit, intenta abordar aquesta problemàtica restringint els ajuts a les finalitats que es consideren prioritàries i incentivant el sector privat perquè, en termes de sostenibilitat i competitivitat, pugui reactivar el sector de la construcció a través de la rehabilitació, la regeneració i la renovació urbanes, així com contribuir a la creació d'un mercat de lloguer més ampli que l'actual, tal com estableix el preàmbul del mateix Pla.

Aquest Pla, prorrogat durant l'exercici 2017, es centra en els ajuts al lloguer i la rehabilitació sense fomentar amb ajuts públics l'adquisició d'habitatges en propietat ni la construcció d'habitatges nous. Pel que fa als ajuts al lloguer, el pla pretén que siguin més equitatius que en els plans anteriors i és per això que s'atorguen en funció de la renda, es calculen en funció de la unitat familiar i no de manera individual i limiten la quantia dels lloguers susceptibles de ser finançats, endemés de no assignar quantia fixa per tal d'evitar la generació de rendes addicionals superiors a la renda del propi lloguer.

L'esperit d'incentivar el lloguer també transcendeix a iniciatives legislatives aprovades, com la Llei 4/2013, de 4 de juny, de mesures de flexibilització i foment del mercat del lloguer d'habitatges i la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes, actualment text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana, aprovat pel Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre.

La primera Llei esmentada modifica la Llei d'arrendaments urbans, principalment pel que fa al règim jurídic aplicable, donant prioritat a la voluntat de les parts pel que fa a la determinació de la durada de l'arrendament. Tot i això, estableix que si aquesta durada és inferior a tres anys, es prorrogarà anualment el contracte fins arribar als tres anys i, en el cas en què no s'hagi convingut cap termini o aquest sigui indeterminat, s'entendrà que té una durada d'un any. Tant el Reial decret llei 21/2018, de 14 de desembre, de mesures urgents en matèria d'habitatge i lloguer i el posterior Reial decret llei 7/2019, d'1 de març, de mesures urgents en matèria d'habitatge i lloguer,<sup>87</sup> vigent actualment, estenen els terminis de la pròrroga obligatòria i la tàcita dels contractes d'arrendament i es recuperen aquells establerts amb anterioritat a la reforma liberalitzadora de 2013. D'aquesta manera, s'estableix en 5 anys el període de pròrroga obligatòria, excepte en el cas que l'arrendador sigui persona jurídica, en què el període serà de 7 anys. Pel que fa a la pròrroga tàcita, s'estableix que el contracte es renovarà anualment durant tres anys més.

La segona norma mencionada té tres objectius: en primer lloc, potenciar la rehabilitació edificatòria i la regeneració i renovació urbanes; en segon lloc, oferir un marc normatiu adequat per permetre la reconversió i reactivació del sector de la construcció, a través de la identificació de nous àmbits d'actuació, concretament, la rehabilitació edificatòria i la regeneració i renovació urbanes; i, en tercer lloc, fomentar la qualitat, sostenibilitat i competitivitat, tant en l'edificació com en el sòl i acostar el marc normatiu espanyol a l'europeu, sobretot pel que fa als objectius d'eficiència, estalvi energètic i lluita contra la pobresa energètica. Es tracta d'una norma vigent en el moment de redacció d'aquest informe tot i que la Sentència TC 143/2017, de 14 de desembre, declara inconstitucionals alguns articles.

En aquest context de crisi també s'aprova la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social. Algunes de les mesures que regula la Llei són la suspensió per un termini de dos anys dels desnonaments dels deutors hipotecaris en situació d'especial risc d'exclusió social, la modificació d'alguns aspectes de la normativa hipotecària i la modificació de la Llei d'enjudiciament civil, en relació amb la possibilitat que el Jutge pugui apreciar l'existència de clàusules abusives en el títol executiu. Aquesta norma ha estat recentment modificada a

---

<sup>87</sup> Reial decret llei 7/2019, d'1 de març, de mesures urgents en matèria d'habitatge i de lloguer. BOE núm. 55, de 05.03.2019. Convalidat per Resolució de 3 d'abril de 2019. El Tribunal Constitucional ha anul·lat dues disposicions addicionals (primera i tercera) d'aquest Reial decret llei, una referent als plans del Ministeri de Foment per promoure habitatge en règim de lloguer assequible en sòl públic de gestió privada i l'altra relacionada amb els convenis en matèria d'infraestructures de transport terrestre, aeri i marítim.



través del Reial decret llei 6/2020, de 10 de març, pel qual s'adopten determinades mesures urgents en l'àmbit econòmic i per a la protecció de la salut pública,<sup>88</sup> el qual allarga fins a 11 anys (quatre anys més que el previst a la Llei 1/2013) el període durant el qual es podran suspendre els desnonaments de deutors hipotecaris que es trobin en supòsits d'especial vulnerabilitat. La modificació també amplia el col·lectiu de beneficiaris d'aquesta mesura, donant cabuda a les famílies monoparentals amb només un fill o filla a càrrec i augmenta el límit d'ingressos màxims de la unitat familiar que serveix de referència per determinar la vulnerabilitat, en funció del nombre de fills i filles i de si és una família monoparental.

Altrament, també es pot mencionar la Llei 16/2012, de 27 de desembre, per la qual s'adopten diverses mesures tributàries dirigides a la consolidació de les finances públiques i a l'impuls de l'activitat econòmica, entre elles, l'eliminació de la deducció per inversió en habitatge habitual a partir de l'1 de gener de 2013, la qual podia incentivar la compra d'habitatge. Tal com es diu en l'apartat 6.4, aquesta mesura comporta una reducció dels beneficis fiscals derivats de l'IRPF a partir de l'any 2014. Alguns autors com Gemma Paton (2014, pàg. 17) afirmen que la Llei 16/2012 suposa la consolidació d'un canvi de tendència de la política fiscal en la línia de les recomanacions dels organismes internacionals, és a dir, cap a la neutralitat de l'impost pel que fa a les decisions del règim de tinença.

Actualment, a nivell estatal, està vigent el Pla estatal d'habitatge 2018-2021, que té els objectius següents:

Persistir en l'adaptació del sistema d'ajuts a les necessitats socials actuals i a la limitació de recursos disponibles, prioritzant dos eixos: el foment del lloguer i el foment de la rehabilitació i regeneració urbana i rural. El pla posa una atenció especial a les persones en situació de desnonament o llançament del seu habitatge habitual i als ajuts a l'accessibilitat universal des del punt de vista funcional (mobilitat). Pel que fa al foment del lloguer, s'incorpora la possibilitat d'atorgar ajuts a les persones que abonin una renda de fins a 900 euros mensuals, mentre que al pla anterior era de 600 euros

Contribuir a què les persones que adquireixen un habitatge amb protecció puguin fer front a les obligacions derivades dels seus préstecs hipotecaris

Enfortir la cooperació i coordinació interadministrativa, així com fomentar la corresponsabilitat en el finançament i en la gestió

Millorar la qualitat de l'edificació i, en particular, la seva conservació, eficiència energètica, accessibilitat universal i sostenibilitat ambiental

Contribuir a l'increment del parc d'habitatge de lloguer o en règim de cessió en ús, tant públic com privat, amb la determinació d'una renda o preu de cessió en ús màxim, durant un termini mínim de 25 anys

Facilitar als i les joves l'accés al gaudi d'un habitatge digne i adequat en règim de lloguer

Contribuir a evitar el despoblament de municipis de menys de 5.000 habitants, així com en nuclis de població de menys de 5.000 habitants,<sup>89</sup> facilitant als i les joves l'accés a l'adquisició o rehabilitació d'un habitatge en aquests municipis

---

<sup>88</sup>. Reial decret llei 6/2020, de 10 de març, pel qual s'adopten determinades mesures urgents en l'àmbit econòmic i per a la protecció de la salut pública. BOE núm. 62, d'11.03.2020.

<sup>89</sup> Aquesta precisió és introduïda pel Reial decret 1084/2020, de 9 de desembre, pel qual es modifica el Reial decret 106/2018, de 9 de març, pel qual es regula el Pla estatal d'habitatge 2018-2021 i l'Ordre TMA/378/2020, de 30 d'abril, per la qual es defineixen els criteris i requisits dels arrendataris d'habitatge habitual que puguin accedir als ajuts transitoris de finançament establerts a l'article 9 del Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, pel qual s'adopten mesures urgents complementàries en l'àmbit social i econòmic per fer front a la COVID-19. BOE núm. 322, de 10.12.2020.

Facilitar el gaudi d'un habitatge digne i adequat a les persones grans i a les persones amb discapacitat, en règim de lloguer o cessió d'ús amb renda o preu limitat, mitjançant el foment de conjunts residencials amb instal·lacions i serveis comuns i adaptats

A banda del Pla, cal destacar l'aprovació recent del Reial decret llei 7/2019 citada anteriorment. Aquest es dicta en un context de greu situació de vulnerabilitat econòmica i social d'un gran nombre de famílies i llars per afrontar el pagament de l'habitatge, d'increment dels preus del mercat de l'habitatge –particularment intens en entorns territorials de forta dinàmica immobiliària– i d'escassetat de parc d'habitatge social. Segons el preàmbul de la norma, aquests factors, entre d'altres, justifiquen la seva urgència i necessitat. Entre les modificacions que introdueix, convé destacar la de la Llei d'arrendaments urbans.

### 6.2.2. ÀMBIT AUTONÒMIC

La Llei 18/2007 del dret a l'habitatge (comentada en el capítol 3) regula aquest dret i estableix el conjunt d'actuacions, drets i obligacions dels agents públics, privats i socials implicats en el sector de l'habitatge, alhora que defineix les polítiques d'habitatge i els instruments de planificació i programació per aplicar-les.

D'acord amb aquesta llei, les polítiques d'habitatge es duen a terme bàsicament mitjançant plans i programes a través dels quals es pretén identificar i preservar els interessos generals relacionats amb l'habitatge, així com cercar el desenvolupament sostenible econòmic, ambiental i social amb l'objectiu de corregir els desequilibris que el produeix el mercat. Tal com determina la llei, els instruments de planificació i programació en aquesta matèria són el Pla territorial sectorial d'habitatge i els seus instruments de desenvolupament parcial, juntament amb els programes supralocals d'habitatge i els plans locals d'habitatge. Cal tenir en compte, però, que el Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya encara es troba en fase d'aprovació, en el moment d'elaboració d'aquest informe.

La llei del dret a l'habitatge determina que els plans d'habitatge són els instruments temporals que han de determinar o concretar a) el règim de les actuacions susceptibles de ser protegides, b) les modalitats d'habitatges amb protecció oficial, c) els criteris de prioritat en l'actuació pública, d) el finançament i els ajuts públics a càrrec de la Generalitat i e) la gestió dels ajuts estatals per portar a terme les actuacions susceptibles de ser protegides, així com f) el conjunt de mesures connexes i complementàries que permetin assolir els objectius del pla en el període temporal que estableixen.

L'organisme encarregat d'executar les polítiques i les decisions estratègiques del departament competent en matèria d'habitatge és l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, una entitat de dret públic de la Generalitat amb personalitat jurídica pròpia, plena capacitat d'obrar i patrimoni propi per assolir els seus objectius, creada l'any 2009.<sup>90</sup> L'Agència té per funció, entre d'altres, gestionar, coordinar i difondre els ajuts destinats a la promoció, foment i compra d'habitatge, així com l'administració i la gestió del parc d'habitatges de la Generalitat, les promocions d'habitatges amb protecció oficial en règim de lloguer i la posada a disposició del mercat dels habitatges privats que tinguin com a destí el lloguer social.

Actualment està vigent a Catalunya el Pla per al dret a l'habitatge 2014-2018.<sup>91</sup> Tradicionalment, el Pla català s'integrava en el pla estatal i el complementava, però en la darrera dècada això s'ha anat invertint. Així, ja des de l'any 2009 el pla estatal s'integra de manera subsidiària en el pla autonòmic (Pla per al dret a l'habitatge 2009-2012).

El Pla per al dret a l'habitatge 2009-2012 s'aprova en un moment en què ja s'ha iniciat la crisi econòmica, però no s'intueixen encara els greus efectes que hi haurà en el sector de l'habitatge. En els dos darrers

---

<sup>90</sup> Llei 13/2009, de 22 de juliol, de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya. DOGC núm. 5430, de 28.07.2009

<sup>91</sup> Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge. DOGC núm. 6633, de 27.05.2014. La seva disposició final primera preveu que el Pla té una vigència mínima de quatre anys i, en tot cas, fins que no s'aprovi un nou pla de l'habitatge que el substitueixi, com és el cas que ens ocupa. Per aquest motiu el pla es manté vigent.

anys de vigència del pla, la restricció de crèdit protegit també afecta greument els promotors, de manera que no poden accedir a les línies de finançament necessari. En conseqüència, la majoria d'habitatges qualificats amb protecció oficial no obtenen els préstecs necessaris per finançar les promocions, malgrat que les línies del pla que ho permetien seguien obertes. A més de la restricció al crèdit, l'aspecte que afecta més greument els ciutadans i ciutadanes de Catalunya és la possibilitat de perdre el seu habitatge habitual per no poder respondre al pagament, la qual cosa obliga a un canvi en la prioritització de les polítiques d'habitatge.

A l'agreujament de la situació econòmica general, s'hi ha d'afegir un canvi en el marc legal de la política d'habitatge estatal que redueix les línies clàssiques de foment compartides amb les comunitats autònomes. Així, el Pla estatal 2013-2016 no preveu línies de foment de l'habitatge amb protecció de nova construcció i, tot i la prioritat que atorga al lloguer i a la rehabilitació, en redueix les previsions pressupostàries destinades a aquestes finalitats. Per aquesta raó, el Pla estatal vigent (2018-2021) preveu que, si s'escau, els ajuts previstos en el pla estatal es desenvolupin directament i independentment dels que regula el pla català, d'acord amb els termes que s'estableixin en el necessari conveni interadministratiu de col·laboració entre l'Administració de l'Estat i la Generalitat de Catalunya.

El Pla per al dret a l'habitatge 2014-2018 posa l'accent en l'emergència habitacional i els programes socials, a diferència dels plans anteriors, que es basaven principalment en els programes de foment de l'habitatge amb protecció. No obstant això, el pla assenyala també que la regulació que proposa té voluntat de permanència més enllà del període quadriennal habitual i, per tant, cal mantenir també les línies clàssiques d'actuació, per tal que puguin servir en el moment en què canviï la tendència de la situació econòmica actual.

Per tant, el pla té dos eixos d'actuació. D'una banda, un eix social per facilitar l'accés a l'habitatge a la ciutadania i evitar l'exclusió social residencial, amb l'objectiu d'evitar la pèrdua de l'habitatge per motius econòmics, de facilitar l'accés a l'habitatge i d'incentivar l'entrada al mercat de lloguer d'habitatges desocupats. De l'altra, un eix econòmic per facilitar la recuperació econòmica del sector de l'habitatge i l'ocupació, així com incentivar la reactivació de la promoció d'habitatge amb protecció de nova construcció i promoure la rehabilitació.

A la taula següent es mostren els diferents plans i mesures que regula el Pla per al dret a l'habitatge 2014-2018.

**TAULA 20. Programes i mesures del Pla per al dret a l'habitatge 2014-2018**

Nom del programa	Mesures
Programa social d'habitatge	Ajuts per al pagament de l'habitatge
	Mediació en el lloguer social
	Habitatges d'inserció
	Actuacions socials en àrees de risc d'exclusió residencial o amb degradació urbana
Programa de foment de la rehabilitació	Mesures de foment a la rehabilitació d'habitatges i edificis d'habitatges
	Mesures de foment a la rehabilitació en àrees de rehabilitació
Programa d'habitatges amb protecció oficial	Promoció i qualificació d'habitatges amb protecció oficial, destinats a lloguer, venda, o altres formes de tinença intermèdia, o a l'ús propi
	Lloguer, adquisició o altres formes intermèdies d'accés als habitatges amb protecció oficial
	Promoció d'allotjaments col·lectius protegits per a persones especialment vulnerables i per a altres grups específics de població
Altres mesures connexes i complementàries	Suport a les oficines locals d'habitatge i borses de mediació per al lloguer social

Nom del programa	Mesures
Programa social d'habitatge	Ajuts per al pagament de l'habitatge
	Mediació en el lloguer social
	Habitatges d'inserció
	Actuacions socials en àrees de risc d'exclusió residencial o amb degradació urbana
	Avalloguer
	Ofideute
	Mesa de valoració de les situacions d'emergències econòmiques i socials

Font: Pla per al dret a l'habitatge 2014-2018

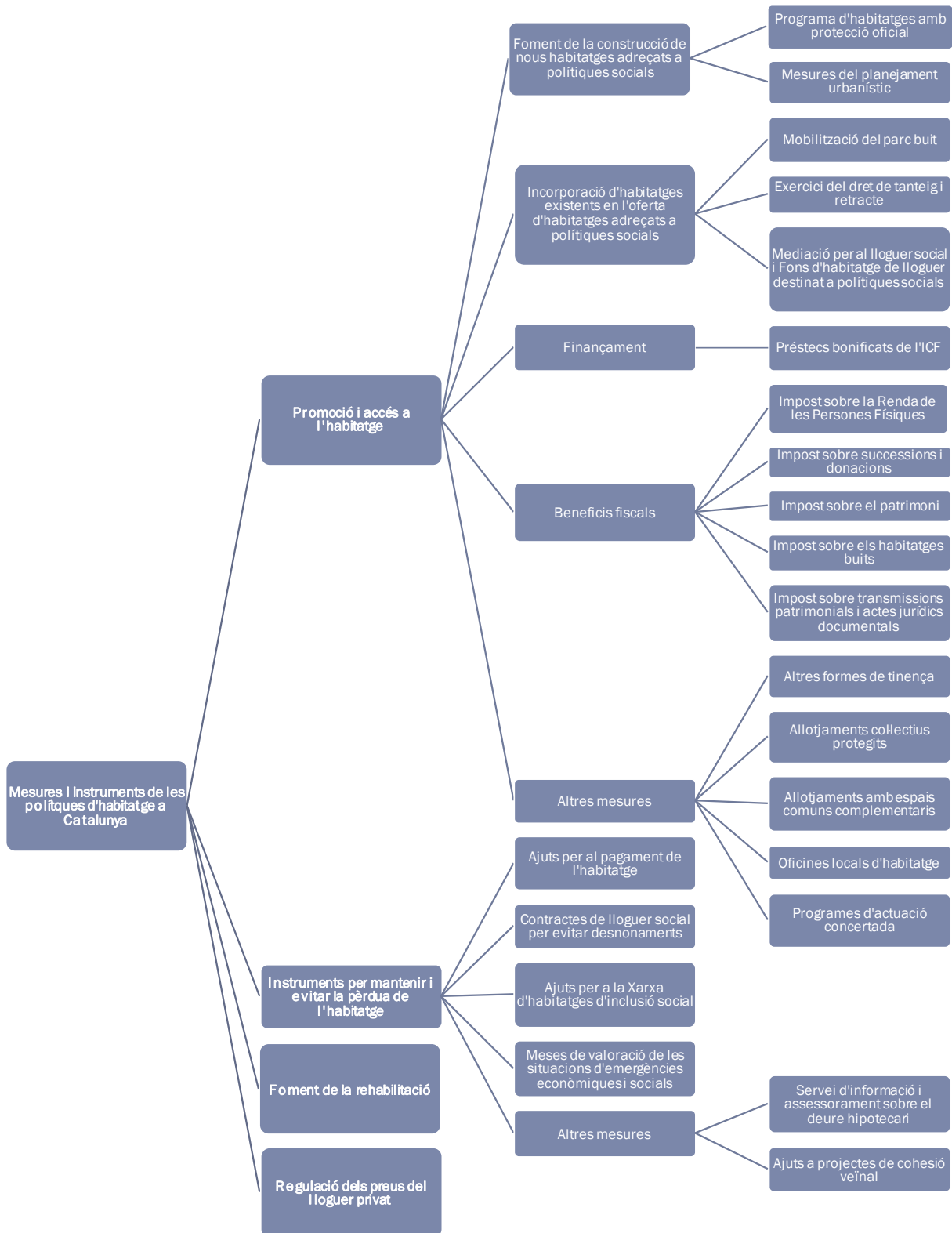
### 6.3. MESURES I INSTRUMENTS DE LES POLÍTIQUES D'HABITATGE

En aquest apartat es descriuen les línies principals de la política d'habitatge de Catalunya classificades en quatre línies:

1. Promoció i accés a l'habitatge
2. Ajuts per mantenir i evitar la pèrdua de l'habitatge
3. Foment de la rehabilitació
4. Regulació dels preus del lloguer privat

D'altra banda, atesa la crisi sanitària provocada per la COVID-19, s'ha introduït un subapartat (el 6.3.5) on es descriuen les principals mesures que s'han adoptat per tal de minimitzar l'impacte que aquesta situació té sobre les persones en situació de vulnerabilitat que han vist reduïts els seus ingressos com a conseqüència d'aquest fet.

FIGURA 1. Mesures i instruments de les polítiques d'habitatge a Catalunya



Font: elaboració pròpia

Cal tenir en compte que, tot i que el contingut de les polítiques d'habitatge prové del Pla per al dret a l'habitatge 2014-2018, en aquest apartat també es fa referència a la normativa vinculada amb les polítiques i el seu funcionament, la qual es va adaptant a les necessitats socials i a la conjuntura econòmica. Per la seva novetat, cal fer menció expressa al Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge.<sup>92</sup> Aquesta norma, en vigor en el moment d'elaboració d'aquest informe, ha estat convalidada per part del Parlament de Catalunya.<sup>93</sup> Tot i això, cal destacar que el mes de gener de 2021 el TC<sup>94</sup> declara inconstitucionals i nuls els articles d'aquesta norma<sup>95</sup> que tipifiquen com a supòsit d'incompliment de la funció social d'habitatge la seva desocupació permanent i estableixen mesures coactives per al seu compliment, així com els que fan extensiva l'obligació d'oferir habitatges de lloguer social en determinats supòsits, tal com s'explica a l'apartat 6.3.1, B.1., de mobilització del parc buit, i a l'apartat 6.3.2, B., de propostes de lloguer social per evitar desnonaments.

Com a consideració prèvia, és necessari posar de manifest que un element cabdal per poder dur a terme les polítiques públiques és disposar d'un pressupost ben dimensionat i suficient. En el cas de Catalunya, la crisi ha tingut un impacte negatiu sobre la despesa de la política d'habitatge, sobretot entre els anys 2012 i 2015. Si bé a partir del 2016 es constata un increment tímid del pressupost, aquest encara dista molt del de l'any 2008. Tal com es pot veure també reflectit en l'apartat 6.4 sobre les dades en matèria de polítiques públiques, la comparació internacional de la despesa de protecció social en habitatge deixa Catalunya en les darreres posicions.

Per a l'any 2020 s'aprova un pressupost<sup>96</sup> amb una despesa de 408,1 milions d'euros, la qual cosa representa un increment del 14,1% respecte del darrer pressupost aprovat l'any 2017, de 357,6 milions d'euros.

### Aportacions de i les compareixents en l'àmbit de la política d'habitatge en general

“Segurament el que ha passat és que la política d'habitatge ha estat negligent respecte dels problemes, no tant que els hagi provocat [...]. Per tant, negligència de la política d'habitatge sí, en el sentit que no tenim aquest element paliatiu del comportament del mercat”. (Carme Trilla)

“En respuesta a cómo ha contribuido negativamente la política económica y de vivienda en la configuración del problema [de la vivienda], es porque no se ha dotado de vivienda pública en alquiler social y asequible, porque las desgravaciones son a la compra y el régimen fiscal favorable es a las SOCIMIS, no al alquiler, [porque] la legislación, tanto de arrendamientos como de compraventa, es poco favorable a la protección de las personas usuarias y a los inquilinos, [por] una falta de regulación de los alquileres turísticos y de las plataformas digitales como AirB&B”. (Fermina Gómez)

“Otra de las consecuencias que ahora estamos viviendo de las políticas de vivienda viene de la modificación de la LAU del año 2013, para la flexibilización del mercado del alquiler. [...]. De los años 2013, 2017, 2018, lo que estamos viendo es que cuando se acaban los contratos, la especulación hace que los precios suban por las nubes y las familias sean incapaces ni de renovar los contratos ni de buscar otra vivienda. Esto produce también una rotación incesante de búsqueda de vivienda de las familias que es agotador y rompe cualquier normalidad”. (Fermina Gómez)

“En quant a la política econòmica o la política d'habitatge, algunes de les reflexions que feia anaven en la línia de què s'ha tendit a regular poc. Poc i malament potser seria massa injust. Poc perquè s'ha tendit a dir “Escolta, és un mercat que s'autoregula. Si hi ha demanda hi ha oferta i si la gent no ho necessita doncs ja no es

<sup>92</sup> Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge. DOGC núm. 8032, de 30.12.2019.

<sup>93</sup> Resolució 732/XII, del Parlament de Catalunya, de validació del Decret 17/2019, del 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge. DOGC núm. 8062, de 12.02.2020.

<sup>94</sup> Sentència 16/2021 de 28 de gener de 2021. Recurs d'inconstitucionalitat 2577-2020, interposat per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular del Congrés respecte dels Decrets lleis del Govern de la Generalitat de Catalunya 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, i 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica l'anterior, i l'acord del Parlament de Catalunya de convalidació del Decret llei 1/2020. BOE núm. 46, de 23.02.2021.

<sup>95</sup> Articles 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.7, 2.10, 2.11 (incís “sens perjudici del supòsit a què fa referència l'article 42.6), 2.12, 4.2, 4.5 (incís “i de l'apartat 2 de la disposició addicional primera), 5.5, 5.6, 5.7, 6.3, 6.6 i disposició transitòria primera.

<sup>96</sup> Llei 4/2020, de 29 d'abril, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020. DOGC núm. 8124, de 30.04.2020.

construeix". (Dolors Camats)

"A diferència d'altres polítiques, la política d'habitatge es dona en un context de mercat, això comporta que unes polítiques puguin ser eficaces avui i després perdin tota la seva eficàcia. [...]. Jo considero personalment que moltes de les mesures que estan sortint els últims temps per fer front a situacions d'emergència no donen els resultats ni els donaran, per molt que estiguin plenes de bones intencions. Són mesures mal dissenyades, mal implementades i no disposen de la necessària dotació pressupostària". (Joan Ràfols)

"En qualsevol cas, estem pràcticament sense política d'habitatge des de fa molts anys, perquè no hi ha instruments. Fins i tot les situacions d'emergència que s'estan atenent des de la Generalitat s'han fet a base de lleis molt específiques d'emergència, sense dotacions pressupostàries que permetin abordar el problema d'una manera integral i eficient dintre d'un marc estructurat de la resta de mesures pròpies de la política d'habitatge". (Joan Ràfols)

"Això lligaria a casa nostra: en una situació en què no hi ha política d'habitatge, en què hi ha moltes situacions d'emergència, no hi ha recursos pressupostaris, les administracions traspassen a la propietat i a la iniciativa privada la solució del problema, i òbviament no s'obtenen els resultats esperats". (Joan Ràfols)

"Quin hauria de ser el paper dels diferents actors en el disseny i la implementació de les polítiques públiques d'habitatge? Bàsicament tenim tres nivells o actors implicats en polítiques d'habitatge. D'una banda, en l'àmbit públic, hi tenim la Generalitat i l'administració local, i d'altra banda, com a actors molt importants i que s'han de tenir molt en compte, el sector privat i el denominat tercer sector. Una política d'habitatge sense el sector privat és una política impossible. [...] El sector privat només s'involucrarà en aquestes polítiques si veu que pot obtenir un rendiment econòmic, la qual cosa és òbvia [...] El paper de l'administració és satisfer l'interès general i el del sector privat n'és un altre, però això no treu que també pugui contribuir a satisfer aquest interès general". (Judith Gifreu)

"Estem dedicant pràcticament tots els esforços i recursos de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya a pal·liar les situacions d'emergència, que, com el nom indica són casos que requereixen actuacions urgents, però hi ha un sector de la població que també requereix atenció, mitjançant polítiques integrades amb Incasòl i el sector privat de la construcció a fi de promoure un gran parc públic d'habitatge a preus assequibles." (Judith Gifreu)

"[...] L'últim Plan Estatal de Vivienda, el vigent de 2018 a 2021, dota a Catalunya amb un pressupost de 52 milions d'euros. Però és que amb aquesta aportació econòmica no tenim recursos estatals suficients per desenvolupar les polítiques d'habitatge que requereixen els actuals reptes, tenint en compte, a més, que si reculem en el temps, als anys 2009 i 2010, fa deu anys, la dotació era de 100 milions, quan el problema de l'habitatge, que tot i que l'hem tingut sempre, encara no estava en els límits on va arribar fins ben entrat el 2015." (Judith Gifreu)

"En el conjunt d'Espanya, som comunitat autònoma pionera en moltes mesures. Hem aprovat la Llei 24/2015, la Llei 4/2016, el Decret llei 1/2015 per l'exercici del dret de tanteig i retracte, les propietats temporals, les propietats intermitges, el lloguer social obligatori, l'índex de referència de preus de lloguer ... Aquest marc normatiu propi incorpora tota una sèrie de mecanismes jurídics que hem dissenyat ex novo o que hem importat de països punters en matèria d'habitatge, adaptant-los a les nostres necessitats." (Judith Gifreu)

"Una altra cosa important és que tenim un sector de la promoció i la construcció molt potent, que ens poden ajudar moltíssim a avançar en l'assoliment de les fites socials que tenim previstes des de la Generalitat en matèria d'habitatge. I també tenim una molt bona experiència de col·laboració amb les entitats socials i del tercer sector, que també s'hi impliquen moltíssim en, per exemple, el dret de tanteig i retracte i moltes altres experiències que estem fent. Jo crec que Catalunya és un exemple d'actuació concertada entre els sectors públic i privat, sobretot en l'àmbit de la promoció i ara també de la rehabilitació d'habitatges, concertació que també s'estén a les entitats del tercer sector". (Judith Gifreu)

"La idea general que vull donar és que la política d'habitatge no s'ha adaptat a la nova realitat de la crisi, ha tingut una continuïtat del que es feia abans de la crisi, incrementant pressupostos, però evidentment la necessitat s'ha incrementat més que els pressupostos". (Carlos Àguila)

"Mai es comenta que existeix tot un seguit de persones excloses de les polítiques d'habitatge, tant per motius tècnics com econòmics. No només parlo de les persones que viuen en habitacions [relogades], sinó les rendes més baixes, o persones amb ingressos zero o amb ingressos inferiors a la quota o renda que poden pagar. Aquestes persones queden fora de tota política d'habitatge. Evidentment, pels que queden fora s'hauria d'haver desenvolupat una estratègia a partir de la Llei del 2007, com en part era l'Estratègia contra el sensellarisme, que a dia d'avui s'ha quedat en un pla pilot i no s'ha fet res més [...]". (Carlos Àguila)

“En el desarrollo de las políticas públicas de vivienda, hay unos cuantos “pensamientos mágicos”. Es decir, hay gente que piensa que el problema de la vivienda, que es súper complejo, tiene una sola solución. Estos pensamientos además, contienen la paradoja de que ninguno de ellos es completamente falso. Es decir, la mayoría de esas cosas hay que hacerlas, pero no hay que hacerlas solas o de manera aislada [...]. Uno de los primeros “pensamientos mágicos” pertenece al sector de los gestores públicos, que hemos decidido que si los parlamentos nos dan muchos recursos, tenemos un marco jurídico estable y las empresas públicas son potentes, nosotros seremos capaces de solucionar este problema [...]. El segundo de estos pensamientos es el de la gente que entiende que lo mejor que puede hacer la Administración es nada y que el mercado es un buen asignador de recursos en el caso de la vivienda [...]. El tercer pensamiento es que solo con la calificación de suelo se soluciona todo, pues se acabará haciendo vivienda y si se hace mucha vivienda baja el precio porque lo dice la teoría clásica de la economía [...]. Y el que yo llamo cuarto “pensamiento mágico” sería que lo que hay que hacer –esto es un pensamiento de activista- es ser muy estrictos y perseguir duramente a los grandes tenedores, que son el origen de todos los problemas”. (Javier Burón)

### 6.3.1. PROMOCIÓ I ACCÉS A L'HABITATGE

L'article 47 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) disposa que els poders públics han de facilitar l'accés a l'habitatge mitjançant la generació de sòl i la promoció d'habitatge públic i protegit, amb una atenció especial per als i les joves i els col·lectius més necessitats. L'Administració pública, per tal de donar compliment a aquest mandat, es troba amb l'obstacle de la manca d'un parc públic d'habitatges suficient.

Cal tenir en compte que la situació econòmica general, les dificultats per respondre al pagament de l'habitatge habitual d'una bona part de la població, així com la restricció al crèdit obliguen a canviar les prioritats de la política d'habitatge que han imperat fins el moment. Dit en altres paraules, el Pla per al dret a l'habitatge 2014-2018 atorga una importància cabdal a la garantia del dret a l'habitatge de totes les persones, en especial les que es troben en situació de vulnerabilitat, i deixa en un segon plànol les línies clàssiques d'actuació, que tenen com a objectiu principal la promoció i accés a l'habitatge. En aquest sentit, i tal com es pot observar a l'apartat 6.4, el parc d'habitatges destinat a polítiques socials ha tingut una evolució positiva en els darrers anys, en detriment de la despesa associada als habitatges acabats amb protecció oficial, que es redueix de manera significativa. Així mateix, durant els darrers anys s'han creat una sèrie d'instruments legals per facilitar la creació d'aquest parc.

L'obtenció d'unitats per a la creació d'un parc d'habitatge social pot adoptar diferents formes: cessió temporal d'habitatges, adquisició d'habitatges mitjançant l'exercici del dret de tanteig i retracte i compra directa d'habitatges. Tal com ens indiquen les dades de l'apartat 6.4., el parc d'habitatges cedits s'està nodrint bàsicament de les unitats procedents d'entitats financeres, mentre que el parc públic d'habitatge de la Generalitat de Catalunya es nodreix principalment amb l'exercici del dret de tanteig i retracte.

## A.-Foment de la construcció d'habitatges adreçats a polítiques

### 1.-Foment de la construcció d'habitatges amb protecció

Els habitatges amb protecció oficial són aquells que han estat declarats així per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya a petició d'un promotor. Les característiques d'aquests habitatges estaven definides al Pla per al dret a l'habitatge 2014-2018, si bé el Decret Llei 17/2019 introdueix diverses modificacions que cal tenir en compte. Segons aquest, és habitatge amb protecció oficial el que se subjecta a un règim de protecció pública que permet establir-ne com a mínim el preu màxim de venda, lloguer o altres formes d'accés a l'habitatge. La funció essencial dels habitatges amb protecció oficial és satisfer la necessitat d'habitatge de les persones que els ocupen legalment perquè en constitueixin la seva residència habitual.

El Decret Llei incorpora com a novetat que la qualificació de l'habitatge amb protecció oficial variï segons la forma d'accés a l'habitatge de les persones. En aquest sentit, aquesta pot ser, d'una banda, genèrica quan l'accés a l'habitatge de les persones pugui ser en règim de propietat, arrendament o altre règim de



cessió de l'ús sense transmissió de la propietat i, de l'altra, específica quan l'accés a l'habitatge sigui només en règim d'arrendament.

Amb aquesta modificació se substitueixen les tres tipologies que existien fins el moment de l'aprovació del Decret Llei (regulades al Pla per al dret a l'habitatge): la de règim general, la de règim concertat i la de règim especial, en funció dels ingressos de les persones sol·licitants a les quals es destinaven.

El Decret Llei estableix que, a partir de la seva entrada en vigor, la qualificació dels habitatges amb protecció oficial serà permanent mentre concorrin alguna de les dues circumstàncies següents: que el planejament urbanístic reservi els habitatges al règim de protecció pública o que formin part d'un patrimoni públic de sòl i d'habitatge. En la resta de circumstàncies, la durada podrà ser determinada, segons s'estableixi reglamentàriament en funció, si s'escau, dels ajuts percebuts per a la seva promoció. En aquest sentit, el nou Decret Llei vincula la durada de la qualificació amb la durada indefinida de les determinacions del planejament urbanístic que qualifiquen el sòl destinat a l'ús d'habitatge de protecció pública.

Quan la qualificació no tingui caràcter permanent,<sup>97</sup> el termini de vigència de la qualificació dels habitatges en els municipis inclosos en àrees de demanda residencial forta i acreditada és de 30 anys en el cas de les promocions en sòl de reserva urbanística de destinació a l'habitatge amb protecció i obtenció d'ajuts directes. En el cas contrari, és a dir, en el de les promocions sense reserva urbanística i sense ajuts directes, el termini de vigència de la qualificació dels habitatges és de 10 anys. En la resta de supòsits és de 20 anys. Fora de les àrees esmentades, el termini es redueix a la meitat.

Pel que fa als preus de venda, el Decret Llei indica que, en el termini de 6 mesos des de l'entrada en vigor de la Llei es determinarà mitjançant una ordre un preu de venda màxim dels habitatges amb protecció oficial únic per a tot el territori, el qual pot tenir variacions en funció:<sup>98</sup>

Del municipi on es localitza l'habitatge. En el cas de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, aquest valor que determinarà els preus màxims de venda i rendes serà únic

De les característiques de l'habitatge. Es tindrà en compte el nivell d'eficiència energètica, antiguitat o estat de conservació

Dels costos d'edificació, incloses totes les despeses necessàries per a la seva construcció i el benefici industrial de la constructora

En el cas de la promoció privada també es tindrà en compte si han rebut ajuts públics en la construcció.

Mentre no es determini el preu de venda màxim dels habitatges amb protecció oficial ni s'aprovi un nou pla per al dret a l'habitatge, el Decret Llei 17/2019 estableix que és aplicable el sistema de determinació de preus de venda i de les rendes màxims d'acord amb el règim anterior. El Decret Llei 50/2020<sup>99</sup> afegeix una nova disposició transitòria al Decret Llei 17/2019 que estableix els preus i rendes màxims per metre quadrat de superfície útil dels habitatges amb protecció oficial en règim general i especial que es qualifiquin a partir de la seva entrada en vigor.

El preu màxim de venda d'un habitatge amb protecció oficial és el resultat d'aplicar un factor de localització i un factor de característiques al preu de venda bàsic representatiu del valor d'un habitatge de característiques estàndards en qualsevol punt del territori. Aquest valor es calcula a partir d'un valor mínim del sòl no transformat urbanísticament a prop del nucli de població. El factor de característiques permet corregir el preu bàsic a la baixa o a l'alça en funció de l'eficiència energètica. Per la seva banda,

---

<sup>97</sup> És a dir, quan no sigui fruit de la reserva establerta pel planejament urbanístic i quan no formin part d'un patrimoni públic de sòl i d'habitatge.

<sup>98</sup> Mentre no s'estableixin els nous preus de venda restaran vigents els preus regulats al Pla per al dret a l'habitatge.

<sup>99</sup> Decret Llei 50/2020, de 9 de desembre, de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatge amb protecció oficial i de noves modalitats d'allotjament en règim de lloguer. DOGC núm. 8292, d'11.12.2020.

la renda màxima d'un habitatge amb protecció oficial de lloguer és el resultat d'aplicar al seu preu de venda màxim una taxa anual de rendibilitat raonable (del 4,8%, sens perjudici que es pugui actualitzar mitjançant la llei d'acompanyament de la Llei de pressupostos de la Generalitat).

Es parteix de la premissa que el nou model d'habitatges amb protecció oficial ha de satisfer les necessitats de la població més desafavorida econòmicament i, progressivament, de les classes mitjanes i que se n'ha de potenciar l'accés en règim d'arrendament amb ajuts públics per a la població més vulnerable econòmicament.

Per poder accedir a un habitatge amb protecció oficial cal estar inscrit en el Registre de Sol·licitants d'Habitatge amb Protecció Oficial i, segons el nou Decret llei, cal renovar la inscripció cada any en comptes de cada tres, com es preveia anteriorment. Així mateix, l'ordre d'inscripcions al Registre de Sol·licitants d'Habitatge amb Protecció serà obligatori també per a l'adjudicació d'habitatges protegits de promoció privada. Cal tenir en compte que estem davant d'una reducció de l'activitat en matèria d'habitatges acabats amb protecció oficial a causa de les dificultats financeres en què es troben les administracions, les entitats socials i del fet que alguns habitatges han anat perdent la qualificació de protecció oficial una vegada transcorregut el seu termini de vigència. A tot això, cal sumar-hi la reducció i la supressió de les subvencions públiques que tradicionalment havia garantit l'Estat espanyol amb relació a la promoció d'habitatges amb protecció oficial.

El Pla per al dret a l'habitatge 2014-2018 també preveu el sistema de tinences intermèdies, entre la propietat i el lloguer, per a l'accés a l'habitatge amb protecció oficial, les quals poden tenir les modalitats següents:

La propietat compartida

El dret de superfície i altres tipus de propietat de caràcter temporal

La cessió d'ús, entesa com la que efectua una cooperativa de cessió d'ús als seus associats i associades

#### Aportacions dels/de les compareixents en l'àmbit del Programa d'habitatges amb protecció

"Tenim en aquest moment tot el tema de les cooperatives en cessió d'ús, un tema encara incipient. Això resol el problema per a una part de la població, però no per a una altra part, perquè no tindran mai els 18.000 euros de l'entrada [es refereix a un cas concret] i, per tant, cal habitatge públic". (Oriol Nel·lo)

"L'avantatge del sistema de la cessió d'ús és que té les coses positives del lloguer, perquè la quota d'ús s'assimila a un lloguer o fins i tot és més baixa que la d'un lloguer de mercat [...]. El desavantatge és que requereix en la majoria de casos una forta inversió inicial per començar el projecte. Cal accedir al finançament i, per tant, exclou a persones que sí que poden pagar la quota del lloguer, però que no tenen 10, 20, 30 o 40 mil euros estalviats per posar en un projecte així. El règim d'ús també té com a avantatge la tinença col·lectiva, la qual permet garantir la permanència d'aquell habitatge com a social o assequible. [...] El règim de cessió d'ús permet fer projectes a mida, amb les necessitats d'aquella comunitat, amb serveis comuns, amb un tipus de convivència volguda [...]". (Dolors Camats)

"Amb relació a això que he dit de la desaparició de la política d'habitatge, s'ha de constatar que hi ha una producció molt limitada d'habitatge nou, nul·la producció d'habitatges de protecció oficial, ni existeixen des de la política social mesures d'ajuts a les famílies amb baixos nivells d'ingressos per a l'accés a l'habitatge". (Joan Ràfols)

"Quan parlem de construir habitatge protegit, el preu de venda està topat per un mòdul. Els mòduls no s'actualitzen en correspondència amb el que està passant en el mercat. Perquè algú desenvolupi aquests habitatges, com a mínim el resultat ha de ser positiu o zero, però no negatiu". (Elena Massot)

"Es bastante frustrante que cueste muchísimo llegar a hacer viviendas protegidas y que a día de hoy el ritmo de

descalificaciones sea muy superior al ritmo de entrada de nuevas viviendas. Básicamente estamos siempre construyendo un stock que nunca acaba de ser un stock". (Javier Burón)

### 2.-Mesures del planejament urbanístic

A banda de les polítiques que emanen dels plans i programes, el planejament urbanístic també incideix en la configuració de l'habitatge. Tant la normativa urbanística com la normativa vigent en matèria d'habitatge ofereixen instruments legals per incrementar el parc públic d'habitatge.

En aquest sentit, la legislació del sòl estatal i la legislació urbanística catalana estableixen que, amb caràcter general, el planejament urbanístic ha de preveure l'obtenció d'habitatges amb protecció oficial per dues vies. D'una banda, a través de les reserves d'habitatge de protecció pública en sòl urbanitzable o sòl urbà no consolidat. D'altra banda, a través de la qualificació d'habitatge de protecció pública directa en sòl urbà consolidat, sigui amb destí total o parcial de l'edificació a habitatge de protecció oficial.

La primera inflexió en aquest camp es duu a terme a la Llei 2/2002 d'urbanisme, amb la introducció de l'obligació d'incloure en el planejament urbanístic reserves del 20% del sostre residencial total en l'habitatge amb protecció ubicat a sectors amb sòl residencial en localitats de més de 10.000 habitants i a les capitals de comarca.

Aquesta previsió ha sofert diverses modificacions a través de la Llei 10/2004 i del text refós de la Llei d'urbanisme de l'any 2010,<sup>100</sup> que alhora fou modificat l'any 2012.<sup>101</sup> Altrament, la regulació ha estat modificada pel Decret Llei 17/2019, adaptant-la als canvis que també s'han fet en matèria d'habitatge amb protecció oficial.

Conseqüentment, la norma vigent en el moment d'elaboració d'aquest informe<sup>102</sup> preveu que els plans d'ordenació urbanística municipal, així com les seves modificacions i revisions, han de reservar per a la construcció d'habitatges de protecció pública destinats a la venda, al lloguer o a altres formes de cessió d'ús, sòl suficient per al compliment dels objectius específics definits en la memòria social<sup>103</sup> i, com a mínim, el sòl corresponent al 30% del sostre que es qualifiqui per a l'ús residencial de nova implantació. D'aquesta norma de caràcter general se n'exceptuen els municipis que per la seva complexitat urbanística no distingeixen entre sòl urbà i no urbanitzable i els de menys de 5.000 habitants que no són capitals de comarca i que compleixen determinats requisits.

També es preveu que les reserves per a la construcció d'habitatges de promoció pública s'emplantin evitant la concentració excessiva d'aquest tipus d'habitatges per tal d'afavorir la cohesió social i evitar la segregació territorial dels ciutadans i ciutadanes per raó del seu nivell de renda.

La Llei del dret a l'habitatge estableix que els municipis que estan obligats a fer reserves per a la construcció d'habitatge amb protecció també han de qualificar terrenys i preveure reserves destinades al sistema urbanístic d'habitatges dotacionals. Aquests allotjaments estan destinats a satisfer les necessitats temporals de persones amb dificultats d'emancipació o que requereixen acolliment o assistència residencial, com ara els i les joves, la gent gran, les dones víctimes de la violència de gènere, les persones d'origen immigratori, les persones separades o divorciades que hagin perdut el dret a l'ús de l'habitatge compartit, les persones pendents de realotjament per operacions públiques de substitució d'habitatges o per actuacions d'execució del planejament urbanístic o les persones sense llar. També s'inclouen dins d'aquesta categoria els habitatges destinats a estades de curta durada de persones amb necessitat

<sup>100</sup> Aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme. DOGC núm. 5686, de 05.08.2010.

<sup>101</sup> El Decret Llei 5/2019 introduïa canvis en matèria d'urbanisme però no va ser validat pel Parlament i, en conseqüència, va ser derogat.

<sup>102</sup> Article 57.3, 57.6, 57.7 i 57.8 del text refós de la Llei d'urbanisme.

<sup>103</sup> Document que ha de contenir la definició dels objectius de producció d'habitatge de protecció pública en les modalitats corresponents.

d'acompanyament per assegurar-ne la inserció social, amb tipologies i dissenys que en permetin l'ús compartit de persones sense vincle familiar.

Per tal de construir aquest tipus d'habitatges, cal que la titularitat del sòl sigui pública, si bé els ajuntaments poden obtenir sòl de titularitat privada destinat al sistema d'habitatge dotacional públic per expropiació o per cessió obligatòria i gratuïta o per cessió onerosa acordada amb el propietari o propietària. Segons la darrera modificació mitjançant el Decret Llei 17/2019, els ajuntaments poden obtenir sòl de titularitat privada destinat al sistema d'equipaments comunitaris d'allotjament dotacional de titularitat pública per cessió obligatòria i gratuïta, per expropiació o per cessió onerosa acordada amb el propietari o propietària. El Decret Llei 17/2019 integra el sistema urbanístic d'habitatges dotacionals públics en el sistema urbanístic d'equipaments comunitaris, amb l'objectiu que aquests habitatges siguin més adaptables a les necessitats de residència temporal. Aquest tipus d'habitatges es poden promoure en règim de lloguer i ser sotmesos a la regulació dels habitatges amb protecció oficial.

D'altra banda, cal fer menció també als municipis compresos a l'Àrea Metropolitana de Barcelona, atès que tenen un règim especial previst al nou decret llei que afecta els percentatges mínims exigibles de reserves d'habitatge amb protecció pública del sostre que es qualifiqui per a ús residencial de nova implantació. Aquests percentatges són:

El 40% en sòl urbanitzable delimitat

El 40% en sectors de sòl urbà no consolidat que tinguin per objecte la transformació global dels usos principals cap a l'ús residencial

Es preveu la salvaguarda de poder reduir aquests percentatges fins al 30% quan no es pugui garantir la viabilitat financera de les actuacions i també s'estableix que, com a mínim, la meitat de les reserves d'habitatge s'han de destinar al lloguer.

Finalment, és important fer esment al fet que el nou Decret Llei no només emplaça al Govern a aprovar el Pla territorial sectorial d'habitatge en el termini d'un any des de l'entrada en vigor d'aquest, sinó que també es fa referència a què aquest pla ha de determinar els estàndards de reserva de sòl destinat a habitatges amb protecció pública en els municipis inclosos en àrees de demanda residencial forta i acreditada que, per les especials dificultats d'accés a l'habitatge de la població, requereixen uns estàndards superiors als establerts per la Llei d'urbanisme com a norma general. Aquests estàndards han de ser:

Com a mínim del 50% del sostre que es qualifiqui per a l'ús residencial de nova implantació en sòl urbanitzable delimitat

El 40% en sòl urbà no consolidat, que es pot reduir fins el 30%, amb les mateixes condicions esmentades pels municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

Cal tenir en compte que anteriorment, al 2018, s'havia fet una modificació del Pla general metropolità per a l'obtenció d'habitatge de promoció pública en sòl urbà consolidat.<sup>104</sup> Aquesta modificació va preveure el destí d'un 30% del sostre urbanístic a habitatge amb protecció oficial de règim general en actuacions edificatòries plurifamiliars de nova construcció i gran rehabilitació de més de 600 metres quadrats i que els habitatges resultants quedessin subjectes als drets d'adquisició preferent a favor de l'Ajuntament de Barcelona.

#### **Aportacions dels i les compareixents en l'àmbit de les mesures del planejament urbanístic**

"Atenció: el 30% del sostre és molt més que el 30% de les unitats, perquè les unitats protegides són més petites

---

<sup>104</sup> I AEls articles del text refós de la Llei d'urbanisme als quals s'ha fet referència al principi de l'apartat es refereixen al sòl no consolidat.

que les lliures -70 normalment, per 100 [m<sup>2</sup>]-. Vol dir que amb el 30% del sostre acabes fent el 45, el 47 i depèn de com l'apuresis podries arribar a fer el 50% d'habitatge". (Oriol NeHo)

"Per què no ha funcionat [la reserva del 30% per habitatge protegit]? No ha respòs a les expectatives que en aquell moment s'hi van posar. Per què? En el moment de la pujada, és clar, el promotor que podia col·locar amb molt bona situació en el mercat el 70% restant, el que va fer és dir "jo col·loco aquest i, fins i tot col·locant aquest, puc aguantar la càrrega financera que em suposa deixar aquest sòl sense construir". I a vegades el repercutia sobre el preu d'aquest 70%. Això ha passat bastant sovint, no sempre. [...]. Quan després han vingut les vaques magres, a partir del 2008, ja no s'ha construït aquest [el 70% a preu de mercat], i el 30% de 0 és 0". (Oriol NeHo)

"També hem patit que les polítiques públiques han anat escorant cap als serveis socials i han oblidat els àmbits urbanístics durant aquests anys. Crec que això és un error, que s'entén perquè la pressió de la crisi ha fet que s'hagués d'incrementar molt el paper dels serveis socials". (Carme Trilla)

"Han desaparegut els plans locals d'habitatge i no s'ha implantat l'exigència de la solidaritat urbana que estava prevista a la Llei del 2007". (Carme Trilla)

"L'escassetat física del sòl en entorns urbans és un factor estructural i afecta decisivament la política d'habitatge, independentment d'altres temes". (Joan Ràfols)

"El Pla director urbanístic de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que es va començar a redactar el 2014 i ara s'ha aprovat inicialment l'avenç, que agafa 36 municipis de l'Àrea Metropolitana, té una informació sobre necessitats de nous habitatges fins a 2030 que situa el problema i que fa palès la manca de sòl físic per atendre aquestes noves necessitats". (Joan Ràfols)

"Des de 2008 la creació de sòl urbanitzable per part dels privats s'ha demostrat que és una activitat de risc. Amb la crisi han desaparegut gairebé tots els promotors privats, però especialment han tingut moltes més dificultats sobretot els que estaven invertits en sòl per a la seva transformació. El sòl és un producte a llarg termini, que necessita finançament a llarg termini i falta seguretat jurídica en la legislació del sòl per poder desenvolupar-lo i urbanitzar". (Joan Ràfols)

"[...] hi ha moltes mesures possibles, però sobretot fa falta seguretat jurídica. Per exemple legislar que en sòl urbà s'ha de fer el 30% d'HPO portarà a la paralització definitiva de l'escàs sòl urbà a les grans ciutats. En primer lloc, és una mesura de dubtosa legalitat tant en el marc jurídic de la Llei del sòl com en el marc constitucional. A Barcelona, on està pràcticament tot edificat, i on l'únic que aconseguirem és que fins que es decideixi si és legal o il·legal els propietaris privats reduiran encara més l'oferta de nous habitatges. En el cas de Barcelona, a més, té un gran efecte encara més pernicios, que és que també s'estableix la reserva del 30% d'HPO per a les rehabilitacions de més de 600 metres quadrats, la qual cosa fa impossible la rehabilitació, i per tant l'aturarà, i Barcelona el que necessita és la rehabilitació del parc d'habitatges allargant la seva vida útil i el nivell de dotacions exigibles avui dia. Aquest és un objectiu molt més important i transcendent per la ciutat i per la política d'habitatge que el possible increment, sempre limitat, d'habitatge assequible que persegueix la mesura". (Joan Ràfols)

"Nosaltres considerem que la mesura del 30% d'habitatge protegit incorporada el desembre del 2018 ha tingut un impacte directe i molt negatiu en la producció d'habitatge". (Elena Massot)

"Creo que las reservas de suelo para vivienda protegida en suelo urbanizable y en suelo urbano consolidado es una técnica ya por todos entendida constitucional, no disputada y que ahora mismo lo único que hay son diferencias porcentuales: hay una reserva mínima estatal del 30% en suelo urbanizable, pero ninguna reserva mínima estatal en suelo urbano no consolidado y, en función de cada comunidad autónoma, hay porcentajes muy dispares (en suelo urbanizable y urbano no consolidado)". (Javier Burón)

## B-Incorporació d'habitatges existents en l'oferta d'habitatges amb protecció

### 1.-Mobilització del parc buit

La Llei 18/2007 preveu que l'exercici del dret a la propietat ha de complir la seva funció social. Així mateix, assenyala en quins supòsits es produeix un incompliment de la funció social de la propietat d'un habitatge. El Decret Llei 17/2019 introdueix a la Llei 18/2007 la definició d'habitatge buit, entès com aquell que roman desocupat permanentment, sense causa justificada, per un termini de més de dos anys.

Es consideren causes justificades el trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència, l'abandonament de l'habitatge en una zona rural en procés de pèrdua de població i el fet que la propietat o la possessió de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució. L'ocupació sense títol habilitant, segons la Llei, no impedeix que es pugui considerar buit un habitatge. La darrera modificació de la definició es produeix el 22 de febrer de 2020 a través del Decret Llei 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica el Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge.<sup>105</sup> Aquesta modificació ha provocat que el Consell de Garanties Estatutàries hagi emès un dictamen<sup>106</sup> el qual conclou que el fet de suprimir com a causa justificada de la desocupació permanent de l'habitatge l'ocupació d'aquest sense títol legítim quan la persona propietària acreditada haver iniciat les accions judicials adequades per a la recuperació efectiva de la possessió és inconstitucional perquè vulnera els articles 9.3 i 33 de la CE (principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics i dret a la propietat privada).<sup>107</sup>

Cal assenyalar que el Decret Llei 17/2019 preveia com a supòsit d'incompliment de la funció social de la propietat el fet que un habitatge estigués buit, segons la definició anterior, i, per tant, podia ser objecte d'una infracció administrativa. El TC ha declarat inconstitucional aquesta previsió en la seva sentència 16/2021, esmentada anteriorment.

Així mateix, la Llei 18/2007 estableix un mandat a les administracions públiques a l'hora d'actuar per evitar la desocupació permanent dels habitatges, impulsant polítiques de foment per potenciar la incorporació al mercat, preferentment de lloguer, dels habitatges buits o permanentment desocupats.

La normativa vigent ofereix diversos instruments i mecanismes per identificar quins habitatges estan buits de manera injustificada i incompleixen la funció social del dret de propietat:

Els plans locals d'habitatge han de contenir l'anàlisi del parc d'habitatges, la diagnosi de les situacions d'infrahabitatge, així com la diagnosi d'edificis d'habitatges i dels habitatges que no compleixen les condicions de qualitat exigides legalment

El Registre d'Habitatges Buits i d'Habitatges Ocupats sense títol habilitant, que incorpora el Decret Llei 1/2015. Cal dir que el Decret Llei 17/2019 amplia els supòsits en què els habitatges han de ser inscrits al Registre ja que es preveu que s'hi incloguin no només els habitatges desocupats permanentment adquirits en un procés d'execució hipotecària sinó també els adquirits mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària que no disposin d'un contracte que habiliti per a la seva ocupació

Si bé els darrers anys han estat marcats per una situació d'inestabilitat normativa motivada, almenys en part, per la impugnació del Govern estatal de diverses normatives en matèria d'habitatge –les quals estan actualment suspeses–, el marc normatiu vigent preveu una sèrie de mesures aplicables per part de l'Administració a l'hora d'afrontar les situacions de desocupació injustificada d'habitatges:

Mitjançant l'aplicació de la Llei 14/2015, de 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits<sup>108</sup> i el Decret 183/2016, de 16 de febrer, pel qual es desenvolupa, l'objectiu del qual és reduir

<sup>105</sup> Decret Llei 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica el Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge. DOGC núm. 8047, de 22.01.2020. Aquest Decret Llei ha estat convalidat pel Parlament: Resolució 751/XII, del Parlament de Catalunya, de validació del Decret Llei 1/2020, del 21 de gener, pel qual es modifica el Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge. DOGC núm. 8080, de 09.03.2020.

<sup>106</sup> Dictamen 2/2020, de 17 de febrer, sobre el Decret Llei 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica el Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge.

<sup>107</sup> El Partit Popular ha interposat un recurs d'inconstitucionalitat en el mateix sentit que el Consell de Garanties Estatutàries.

<sup>108</sup> L'Avantprojecte de llei de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic per al 2020, dictaminat pel CTEESC i que es troba en fase de tramitació parlamentària, conté un article que incrementa el nombre d'habitatges destinats a lloguer assequible exigible per tenir dret a una bonificació, amb l'objectiu de fomentar la destinació dels habitatges a aquesta finalitat.

<sup>109</sup> Es va presentar un recurs d'inconstitucionalitat contra aquesta llei, però el TC el va desestimar en la STC 4/2019, en considerar que l'impost no vulnera la prohibició de doble imposició, atès que presenta diferències substancials amb l'IBI i descarta l'extralimitació competencial del Parlament de Catalunya.

l'estoc d'habitatges buits i augmentar-ne la disposició per a lloguer social. El fet imposable és la desocupació d'un habitatge de manera permanent durant més de dos anys sense causa justificada i el contribuent és la persona jurídica que n'és titular. Queden fora de l'impost les entitats del tercer sector de la Xarxa d'Habitatges d'Inserció

A través de l'aplicació del recàrrec sobre el tipus de gravamen de l'impost sobre béns immobles que recull el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals

En virtut de la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, l'Administració pot resoldre la cessió obligatòria d'habitatges per un període de tres anys per incorporar-los al Fons d'habitatges de lloguer per a polítiques socials, en el cas d'habitatges buits que siguin propietat de persones jurídiques i sempre que es compleixin una sèrie de requisits, com ara que el subjecte passiu no estigui exempt del pagament de l'impost d'habitatges buits i que disposi d'habitatges buits en un municipi en què hi hagi com a mínim una unitat familiar en situació d'exclusió residencial

### Aportacions dels i les compareixents en l'àmbit de la mobilització del parc buit

“Hi ha ajuntaments que tenen en les seves ordenances fiscals mesures sancionadores per als habitatges que no surten [al mercat], com recàrrecs a l'IBI i tot això, però fa deu anys que no poden utilitzar aquestes mesures perquè tampoc existeix una normativa que habiliti aquest tipus d'actuacions. Tenim una normativa que no es relaciona amb la realitat”. (Carlos Àguila)

## 2.-Exercici del dret de tanteig i retracte

Segons el Codi Civil, el tanteig és aquell dret d'adquisició preferent que faculta al seu titular per adquirir a títol onerós un bé en les mateixes condicions pactades amb un altre adquirent i el retracte és aquell dret que faculta el seu titular per subrogar-se al lloc de l'adquirent en les mateixes condicions convingudes en un negoci jurídic onerós, una vegada ha tingut lloc la transmissió.

Feta aquesta definició de caràcter general, cal assenyalar que el Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària regula *ex novo* el dret d'adquisició preferent de què disposa l'Administració de la Generalitat de Catalunya en relació amb la transmissió dels habitatges adquirits a través d'aquests processos que es trobin situats en municipis de forta i acreditada demanda residencial. Mentre no s'aprovi el Pla territorial sectorial d'habitatge, es tracta de 234 municipis a Catalunya. És important destacar que el Decret Llei 17/2019 amplia el dret i, en aquest sentit, l'estén a tots els municipis i es refereix tant a la primera com a les posteriors transmissions que es duguin a terme durant la vigència del Decret Llei 1/2015 esmentat, la qual s'amplia fins a 12 anys des de la seva entrada en vigor.

## 3.- Mediació en lloguer social i Fons d'habitatge de lloguer destinat a polítiques socials

La Mediació en el lloguer social és un programa d'habitatge gestionat per l'Administració Local. El seu objectiu és incrementar el parc d'habitatges destinats a lloguer social per possibilitar l'accés a l'habitatge a persones amb uns ingressos inferiors a 4 vegades l'IRSC ponderats, mitjançant l'establiment d'un sistema de garanties públiques per als propietaris i propietàries d'habitatges desocupats.

Aquest programa s'articula mitjançant la Xarxa de Mediació per al Lloguer Social, un sistema de mediació en el mercat immobiliari que té com a objectiu d'augmentar l'oferta de lloguer per sota dels preus de mercat i, al mateix temps, mobilitzar el parc de pisos desocupats. La Xarxa facilita l'equilibri entre les diverses formes de tinença d'habitatge i el manteniment sostenible del parc d'habitatges, així com la millora en les polítiques d'integració i de composició sociocultural dels municipis. Segons les dades Habitatge de la Generalitat, aquesta Xarxa ocupa el segon lloc dins dels habitatges destinats a polítiques

socials, darrera del Fons d'habitatge de lloguer destinat a polítiques socials, descrit més endavant, que ocupa el primer lloc, tal com es constata en l'apartat 6.4.

La Xarxa de Mediació per al Lloguer Social està constituïda pel conjunt de borses de mediació que gestionen els habitatges nous o de segona mà buits que es posen al mercat. Les borses ofereixen als propietaris i propietàries i als llogaters i llogateres una sortida a l'oferta i la necessitat d'habitatge amb la garantia que l'Administració pública vetllarà pels seus interessos. Aquestes borses capten pisos buits i els posen en lloguer a un preu per sota del de mercat, fan el seguiment de la relació contractual i aporten seguretat i professionalitat a les dues parts.

Cal destacar que els propietaris i propietàries que signen un contracte de lloguer a través de les borses de mediació per al lloguer social reben, entre d'altres, un assegurança de cobrament de les rendes, mitjançant el sistema denominat Avalloguer, que assegura com a norma general la percepció d'una quantitat equivalent a tres mesos de renda en cas d'instar un procés judicial per resoldre un contracte d'arrendament en cas d'impagament.

D'altra banda, el juny de 2015 se signa un Acord pel qual es constitueix el Fons d'habitatge de lloguer destinat a polítiques socials. Aquest fons neix de la constatació que les polítiques d'habitatge dutes a terme abans de la crisi –centrades majoritàriament en l'habitatge amb protecció en règim de compra-venda– no són les adequades actualment per donar una resposta a les necessitats d'allotjament de les persones vulnerables o amb rendes mitjanes o baixes, les quals requereixen accedir a un habitatge en règim de lloguer i amb una renda adequada a la seva capacitat de pagament.

El fons es configura com un instrument destinat a posar a disposició d'aquestes persones els habitatges de titularitat pública o privada que integrin el fons en règim de lloguer social. L'Acord també preveu que es puguin incorporar altres habitatges gestionats per entitats financeres o grans tenidors,<sup>110</sup> sempre que compleixin les condicions establertes a l'Acord.

Els habitatges adscrits al Fons d'habitatges de lloguer destinat a polítiques socials es gestionen directament per les administracions públiques o a través de les entitats sense ànim de lucre i s'ajusten a les condicions següents:

El lloguer dels habitatges serà inferior en un 20% a la mitjana del lloguer de mercat de la zona, d'acord amb les estadístiques del Registre de Fiances de Lloguer de la Generalitat de Catalunya

Els adjudicataris i adjudicatàries dels habitatges podran accedir a un ajut al pagament del lloguer en qualsevol de les modalitats previstes al Pla per al dret a l'habitatge, de manera que garanteixin que l'esforç pel pagament del lloguer no superi el 15% dels ingressos ponderats de la unitat familiar si els ingressos d'aquesta estan per sota del 0,89 IRSC, el 20% si els ingressos estan per sota del 0,95 IRSC o el 30% si estan per sobre del 0,95 IRSC. L'Agència de l'Habitatge de Catalunya incorpora aquests criteris a les bases dels ajuts a partir de l'exercici del 2016

Els contractes de lloguer es formalitzaran per un mínim de 5 anys, llevat que s'utilitzi la fórmula de la cessió d'ús o altra equivalent amb finalitat assistencial. Aquesta condició contractual s'aplicarà als habitatges buits el contracte dels quals s'hagi formalitzat a partir de la signatura d'aquest Acord i als habitatges ocupats quan es formalitzi un nou contracte

Tal com indica *l'Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya* del Departament de Territori i Sostenibilitat (2019a) de la Generalitat de Catalunya, des de la seva constitució fins a finals de 2018 en aquest fons s'hi han integrat 26 entitats de 27 municipis que aporten un total de 7.879 habitatges, xifra que

---

<sup>110</sup> Es consideren grans tenidors, segons el Decret llei 17/2019, les persones, tant físiques com jurídiques, que tenen més de 15 habitatges, a diferència de la previsió anterior, que els definia com a les persones amb més de 1.250 metres quadrats de superfície habitable.



mostra una evolució positiva des de l'any 2016. L'any 2019, el nombre d'habitatges dels fons ascendia fins a les 7.928 unitats.

### C.-Finançament

#### 1.-Préstecs bonificats de l'Institut Català de Finances

Cal fer menció també d'algunes mesures adoptades per l'Institut Català de Finances (ICF). L'ICF i l'Agència de l'Habitatge de Catalunya ofereix dues línies de crèdit per promoure i construir habitatge destinat al lloguer social en línia amb els objectius estratègics del Govern de la Generalitat d'incrementar aquest parc d'habitatges, millorar les vies d'accés a l'habitatge amb la construcció i rehabilitació del parc ja construït i de millorar la resposta davant les situacions d'emergències.

Una primer línia de crèdit és l'"ICF habitatge social". Consisteix en préstecs per finançar projectes de promoció d'habitatge amb protecció oficial per destinar a lloguer o cessió d'ús en règim general. Compten amb una bonificació del cost financer per part de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya.

Una segona línia de crèdit és l'"ICF habitatge social (adquisició)". Consisteix en préstecs per finançar entitats socials i ajuntament per a la compra de pisos destinats a lloguer social (requalificats com HPO), l'adquisició dels quals derivi de l'exercici dels drets de tanteig i retracte que té legalment reconeguts la Generalitat de Catalunya i també per adquisicions mitjançant contractes de compravenda. Aquests préstecs compten amb una bonificació del cost financer per part de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya.

D'altra banda, tot i que també se'n podria fer referència en el subapartat 6.3.3 sobre rehabilitació, s'ha optat per mencionar aquí la línia "ICF barris", la qual consisteix en préstecs per finançar les obres de manteniment estructural, accessibilitat i eficiència energètica en comunitats de veïns i veïnes ubicades en els barris socials que administra l'Agència de l'Habitatge de Catalunya.

#### Aportacions dels i les compareixents en l'àmbit dels préstecs bonificats de l'Institut Català de Finances

"Des de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya hem promogut un programa de préstecs bonificats, de préstecs protegits per a la promoció d'habitatges i allotjaments en règim de lloguer que es gestionen a través de l'Institut Català de Finances, i que permet als promotors públics i privats obtenir finançament amb unes condicions molt favorables pel fet d'aplicar una bonificació d'interessos, que queden en un percentatge del 2% fix, a tornar en un període de 25 anys. Aquesta mesura va adreçada a ampliar el parc d'habitatges del nostre país a mig termini. Evidentment, els habitatges no es construeixen d'avui per demà: cal aprovar el pla parcial urbanístic, els projectes de reparcel·lació i d'urbanització i tramitar la llicència d'obres. La tramitació i aprovació municipal de les llicències urbanístiques és una qüestió que cal abordar, el ROAS estableix un termini de dos mesos, però a la pràctica molts ajuntaments poden trigar molts mesos en autoritzar les obres d'edificació". (Judith Gifreu)

### D.-Beneficis fiscals

A continuació es presenta una taula resum de les diferents bonificacions fiscals en matèria d'habitatge que existeixen en el moment d'elaboració de l'informe i, a continuació, s'explica el seu contingut principal.

TAULA 21. Beneficis fiscals relacionades amb l'habitatge

Tipus	Descripció dels beneficis fiscals
IRPF	Deducció per inversió en habitatge habitual (suprimida amb efectes 1.01.13, amb algunes excepcions)
	Deducció per lloguer de l'habitatge habitual
	Deducció per rehabilitació de l'habitatge habitual
Impost sobre successions i donacions	Reducció per transmissió habitatge habitual del o la causant
	Reducció per donació d'un habitatge que ha de constituir el primer habitatge habitual
	Reducció per donació de diners per l'adquisició del primer habitatge habitual
Impost sobre el patrimoni	Exempció en el cas d'habitatge habitual
Impost sobre els habitatges buits	Bonificació per habitatges destinats a programes de lloguer assequible
Impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats	Aplicació del tipus reduït en les adquisicions d'habitatges amb protecció oficial
	Aplicació del tipus reduït en adquisicions d'habitatges per part de persones joves
	Aplicació del tipus reduït en adquisicions d'habitatges per part de famílies nombroses
	Aplicació del tipus reduït en adquisició d'habitatges persones amb discapacitat
	Aplicació del tipus reduït en els documents d'adquisició d'habitatges declarats protegits
	Bonificació en la quota en les transmissions d'habitatge a empreses immobiliàries
	Bonificació en la quota en la transmissió d'habitatge habitual que efectui el seu propietari o propietària a favor de l'entitat financera creditora o d'una filial immobiliària del seu grup
	Bonificació en la quota de l'impost per a l'adquisició d'habitatges per part de persones físiques que, en no fer front als pagaments, havien transmès l'habitatge a l'entitat financera creditora o a una filial immobiliària del seu grup i que, posteriorment, el tornen a adquirir
	Bonificació en la quota de l'impost sobre transmissions patrimonials oneroses dels contractes d'arrendament d'habitatges del parc públic destinat a lloguer social
	Tipus de gravamen reduït en l'adquisició d'habitatge habitual per famílies monoparentals
Bonificació dels actes notariais en què es formalitzen els dipòsits d'arres penitencials i la resta de documents notariais que es puguin atorgar per a la seva cancel·lació registral	

Font: elaboració pròpia a partir de l'Agència Tributària.

## 1.-IRPF

*-Deducció per inversió en l'habitatge habitual amb el límit màxim de base de deducció de 9.040 €*

Amb efectes d'1 de gener de 2013 se suprimeix la deducció, la qual cosa fa que els beneficis fiscals derivats de l'IRPF pateixin una retallada, tal com es pot veure en el subapartat 6.4. Tot i això, es manté el règim transitori pels supòsits següents:

Contribuents que haguessin adquirit l'habitatge o haguessin satisfet quantitats per a la seva construcció abans de l'1 de gener de 2013, o que haguessin satisfet quantitats per a la rehabilitació o ampliació de l'habitatge abans de l'1 de gener de 2013, sempre que les obres estiguin acabades l'1 de gener de 2017. Per aquests supòsits el tram estatal és del 7,5% mentre que el tram autonòmic general a Catalunya és del 7,5%, si bé hi ha un tram autonòmic incrementat a Catalunya del 9 % per adquisicions abans del 30 de juliol de 2011 quan es donin determinades condicions: tenir 32 anys o menys en la data de meritació de l'impost o haver estat a l'atur 183 dies o més durant l'exercici; tenir un grau de discapacitat igual o superior al 65%; formar part d'una unitat familiar que inclogui almenys un fill o filla en la data de meritació de l'impost

Contribuents que haguessin satisfet quantitats per a l'adequació de l'habitatge habitual de les persones amb discapacitat abans de l'1 de gener de 2013, sempre que les obres estiguin acabades l'1 de gener de 2017. Per a aquest supòsit el tram estatal és del 10% mentre que el tram autonòmic a Catalunya és del 15%, amb un límit màxim de base de deducció de 12.080 €.

### *-Deducció per lloguer de l'habitatge habitual*

Deducció en la quota íntegra autonòmica del 10% sobre les quantitats satisfetes en concepte de lloguer de l'habitatge habitual amb el límit màxim de 300 € anuals (600 € anuals en el cas de tributació individual de famílies nombroses o tributació conjunta). Per gaudir d'aquesta deducció, s'han de complir una sèrie de requisits establerts a la llei.

### *-Deducció per rehabilitació de l'habitatge habitual*

Deducció en la quota íntegra autonòmica de l'1,5% de les quantitats satisfetes durant el període impositiu per a la rehabilitació de l'habitatge que constitueixi o hagi de constituir l'habitual del o la contribuent. La base màxima de la deducció és l'establerta per a la deducció per inversió en l'habitatge habitual.

## **2.-Impost sobre successions i donacions**

### *-Reducció per transmissió de l'habitatge habitual del o la causant*

Reducció en la base imposable del 95% del valor de l'habitatge, amb el límit de 500.000 € pel valor conjunt de l'habitatge, en la transmissió per herència de l'habitatge habitual a favor del cònjuge, persones descendents o adoptades, ascendents o adoptants i parents col·laterals, sempre que aquestes persones hagin conviscut amb el causant o la causant els últims 2 anys anteriors a la seva mort.

### *-Reducció per donació d'un habitatge que ha de constituir el primer habitatge habitual*

Reducció en la base imposable del 95% del valor de l'habitatge. L'import màxim de la donació amb dret a reducció és de 60.000 € i de 120.000 € en cas de discapacitat d'un grau igual o major del 65%. Aquest límit és aplicable tant en el cas de donació única com en el cas de donacions successives fetes per una o més persones ascendents. L'aplicació de la deducció està subjecta al compliment de determinats requisits, entre els quals hi ha l'edat màxima del donatari o donatària, que s'ha incrementat fins als trenta-sis anys, llevat que tingui un grau de discapacitat major o igual al 65%.

### *-Reducció per donació de diners per l'adquisició del primer habitatge habitual*

Reducció en la base imposable del 95 % de la quantitat de diners donada per a l'adquisició del primer habitatge habitual. Els requisits per a la seva aplicació són els mateixos que els de la reducció per donació d'un habitatge que ha de constituir el primer habitatge habitual.

## **3.-Impost sobre el patrimoni**

### *-Exempció en el cas d'habitatge habitual*

Exempció, fins a un import màxim de 300.000 euros, del valor total de l'habitatge habitual de la persona contribuent, inclosos, en el seu cas, els drets reals d'usdefruit dels quals sigui titular.

## **4.-Impost sobre els habitatges buits**

### *-Bonificació per habitatges destinats a programes de lloguer assequible*

Els subjectes passius que destinen part del seu parc d'habitatges al lloguer assequible, directament o per mitjà de l'Administració o d'entitats del tercer sector, poden aplicar una bonificació en la quota.

### **5.-Impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats**

*-Aplicació del tipus reduït en les adquisicions d'habitatges amb protecció oficial*

Per a aquestes adquisicions s'aplica un tipus impositiu del 7%.

*-Aplicació del tipus reduït en l'adquisició d'habitatges per part de persones joves*

S'aplica un tipus impositiu del 5% a les adquisicions d'habitatge habitual per part de persones joves de 32 anys o menys, sempre que la seva base imposable total, menys el mínim personal i familiar, en la seva darrera declaració de l'IRPF no excedeixi de 30.000 €.

*-Aplicació del tipus reduït en l'adquisició d'habitatges per part de famílies nombroses*

S'aplica un tipus impositiu del 5% a les adquisicions d'habitatge habitual per part de famílies nombroses sempre que la suma de les bases imposables totals, menys els mínims personals i familiars, corresponents als membres de la família nombrosa en la darrera declaració de l'IRPF no excedeixi de 30.000 €. Aquest límit s'incrementarà en 12.000 € per cada fill o filla que excedeixi del mínim exigut per la condició legal de família nombrosa.

*-Aplicació del tipus reduït en l'adquisició de l'habitatge habitual per part de persones amb discapacitat*

S'aplica un tipus impositiu del 5% a les adquisicions d'habitatge habitual per part de persones amb discapacitat en grau igual o superior al 65%, sempre que la suma de les bases imposables totals, menys els mínims personals i familiars, corresponents als membres de la unitat familiar en la darrera declaració de l'IRPF no excedeixi de 30.000 €.

*-Aplicació del tipus reduït en els documents d'adquisició d'habitatges declarats protegits*

S'aplica un tipus impositiu de l'0,1% en concepte d'actes jurídics documentals quan el document es refereixi a l'adquisició d'habitatges declarats protegits.

*-Bonificació en la quota en les transmissions d'habitatge a empreses immobiliàries*

La transmissió de la totalitat o d'una part d'un o més habitatges i els seus annexos a una empresa a la qual siguin aplicables les normes d'adaptació del Pla general de comptabilitat del sector immobiliari pot gaudir d'una bonificació del 70% de la quota de l'impost en la modalitat de transmissió patrimonial onerosa, sempre que es compleixin una sèrie de requisits. El subjecte passiu haurà de justificar la transmissió de l'habitatge dins del termini de tres anys des de la data d'adquisició.

*-Bonificació en la quota en la transmissió de l'habitatge habitual que efectui el seu propietari o propietària (persona física) a favor de l'entitat financera creditora, o d'una filial immobiliària del seu grup, perquè no pot fer front al pagament dels préstecs o crèdits hipotecaris concedits per a la seva adquisició*

Es crea una bonificació del 100% de la quota tributària sempre que es compleixin els requisits següents:

El o la transmissor ha de continuar ocupant l'habitatge mitjançant contracte d'arrendament amb opció de compra signat per l'entitat financera

La durada del contracte d'arrendament ha de ser, com a mínim, per deu anys, sense perjudici del dret de l'arrendatari o arrendatària de tornar a adquirir l'habitatge abans de la finalització d'aquest termini

L'import màxim de la bonificació es fixa en la quantia equivalent a l'aplicació del tipus impositiu sobre els primers 100.000 euros de base imposable.

*-Bonificació en la quota de l'impost per als contractes d'arrendament amb opció de compra signats entre les entitats financeres creditores, o una filial immobiliària de llur grup, i els propietaris que transmeten la propietat del seu habitatge habitual a aquestes entitats*

Es crea una bonificació del 100% de la quota tributària sempre que es compleixin els requisits següents:

Els contractes d'arrendament han d'ésser sobre els habitatges habituals que es transmeten

Els o les titulars de l'habitatge han de ser persones físiques

L'habitatge ha de ser l'habitual

La bonificació es fa extensiva a l'opció de compra.

*-Bonificació en la quota de l'impost per a l'adquisició dels habitatges per part de les persones físiques que, en no fer front als pagaments, havien transmès l'habitatge a l'entitat financera creditora o a una filial immobiliària del seu grup i que, posteriorment, el tornen a adquirir*

Es crea una bonificació del 100% de la quota tributària sempre que es compleixin els requisits següents:

Els o les titulars de l'habitatge han de ser persones físiques

L'habitatge ha de ser l'habitual

El termini per tornar a adquirir l'habitatge és de deu anys des de la transmissió

*-Bonificació del 99% en la quota de l'impost sobre transmissions patrimonials oneroses dels contractes d'arrendament d'habitatges del parc públic destinat a lloguer social*

*-Bonificació del 100% en les transmissions d'habitatges adquirits per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya en exercici dels drets de tanteig i retracte*

*-Tipus de gravamen reduït en l'adquisició d'habitatge habitual per famílies monoparentals*

El tipus impositiu aplicable a un immoble que ha de constituir l'habitatge habitual d'una família monoparental és del 5% sempre que es compleixin simultàniament els requisits següents:

El subjecte passiu ha de ser membre de la família monoparental.

La suma de les bases imposables totals, menys els mínims personals i familiars, corresponents als membres de la família monoparental en la darrera declaració de l'IRPF no ha d'excedir els 30.000 euros. Aquesta quantitat s'incrementa en 12.000 euros per cada fill o filla que excedeixi del nombre de fills/es que la legislació vigent exigeix com a mínim perquè una família tingui la condició legal de família monoparental de categoria especial.

*-Bonificació dels actes notariais en què es formalitzen els dipòsits d'arres penitencials i la resta de documents notariais que es puguin atorgar per a la seva cancel·lació registral*

Aquests actes gaudeixen de la bonificació del 100% de la quota gradual de l'impost.

## **E.-Altres mesures**

### **1.-Altres formes de tinença: la propietat temporal i la compartida**

Cal destacar la creació, el 2015, dels règims de la propietat temporal i la compartida mitjançant la Llei 19/2015, de 29 de juliol, d'incorporació de la propietat temporal i de la propietat compartida al llibre cinquè del Codi Civil de Catalunya.<sup>111</sup> La introducció d'aquestes modalitats de domini obeeix principalment al propòsit d'aportar solucions al problema de l'accés a la propietat de l'habitatge, tot flexibilitzant les vies d'adquisició, oferint fórmules que permetin abaratir o minorar els costos econòmics i respectant la naturalesa jurídica del dret de propietat, de conformitat amb la tradició jurídica pròpia.

En la propietat temporal el propietari gaudeix, durant el termini fixat, d'un poder jurídic idèntic al del propietari ordinari que el legitima per actuar com a propietari únic i exclusiu, mentre que el titular successiu ho és d'un dret de reversió. Aquest dret a la recuperació de la propietat quan arribi el dia final té un contingut jurídic i econòmic, del qual es pot disposar *inter vivos* i *mortis causa*, però no permet al seu titular fer cap ingerència en l'exercici de les facultats del propietari temporal. Una vegada transcorregut el termini fixat, el bé esdevé propietat plena del titular successiu –l'originari o el que l'hagi adquirit d'aquest–, lliure de qualsevol càrrega o contracte que excedeixi del termini establert.

En el règim de la propietat compartida, a partir de l'adquisició d'una quota inicial, el propietari material adquireix progressivament les quotes restants del propietari formal mitjançant l'exercici gradual del dret que és inherent a la institució. La situació jurídica real que deriva d'aquesta forma de propietat comporta que el propietari material monopolitzi gairebé totes les facultats dominicals a canvi del pagament d'una contraprestació dinerària al propietari formal, mentre no adquireixi la totalitat de les quotes, per l'ús exclusiu i exclouent de l'objecte. Per això, el propietari material ha de satisfer totes les despeses i assumeix el pagament dels impostos i tributs vinculats a la propietat del bé amb ple respecte a la legislació tributària llevat que s'hagi pactat altrament.

### **2.-Allotjaments col·lectius protegits**

Els allotjaments col·lectius protegits són solucions habitacionals que, a diferència dels habitatges convencionals, no han de complir amb els requisits d'habitabilitat atès que són de caràcter temporal i tenen com a finalitat proporcionar allotjament a persones vulnerables en situació d'exclusió residencial. El Pla per al dret a l'habitatge estableix que aquests allotjaments temporals només es poden edificar en sòls la qualificació dels quals admeti la construcció d'aquest tipus d'allotjaments i determina les superfícies útils mínimes, entre d'altres aspectes.

Aquests poden ser d'iniciativa pública o privada i han de complir una sèrie de requisits de superfície mínima útil segons les persones ocupants i de rendes inicials màximes. Han de ser promoguts amb un conveni previ, que s'haurà de concertar entre les promotores o gestores, l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i l'ajuntament corresponent. Les persones o entitats promotores es poden acollir al mateix sistema d'ajuts que s'aplica en el cas dels habitatges amb protecció oficial.

### **3.-Allotjaments amb espais comuns complementaris**

---

<sup>111</sup> Llei 19/2015, de 29 de juliol, d'incorporació de la propietat temporal i de la propietat compartida al llibre cinquè del Codi Civil de Catalunya. DOGC núm. 6927, de 04.08.2015. Aquesta norma fou dictaminada pel CTESC: dictamen 12/2014, el qual valora que la Llei amplii les possibilitats jurídiques d'accés a l'habitatge.

Els allotjaments amb espais comuns complementaris són una tipologia d'habitatge que es crea en virtut del Decret Llei 50/2020, citat a l'apartat de foment de la construcció d'habitatges amb protecció. Aquests allotjaments, d'acord amb la normativa d'habitabilitat, tenen una superfície de l'espai privatiu inferior a la fixada per a la resta de tipologies d'habitatge i disposen d'uns espais comuns complementaris ajustats als requisits mínims i de qualitat. Aquests espais complementen l'ús i gaudi dels espais privatis de tot o part dels habitatges o allotjaments que comprèn l'edifici.

Els allotjaments poden construir-se en sòl destinat pel planejament urbanístic a usos d'habitatge. La normativa d'habitabilitat ha de determinar la superfície mínima que ha de tenir tant l'espai privatiu com els espais comuns complementaris. La suma de l'espai privatiu i la part proporcional que li correspon dels espais comuns complementaris no pot ser inferior a la superfície mínima establerta a la normativa d'habitabilitat per als habitatges complets.

Quan els allotjaments amb espais comuns complementaris ocupen la totalitat d'un edifici, aquest edifici no es pot dividir en propietat horitzontal. En el cas que ocupin una part d'un edifici en propietat horitzontal, aquesta part ha de configurar-se com un sol element privatiu diferenciat dels altres elements que s'integren en el mateix règim de propietat horitzontal, com habitatges, locals o aparcaments.

El Decret Llei 50/2020 estableix, de manera transitòria fins que s'adapti la normativa per la qual es regulen les condicions mínimes d'habitabilitat dels habitatges i la cèdula d'habitabilitat, els requisits mínims que han de complir tant els allotjaments com els espais comuns complementaris.

#### **4.-Oficines locals d'habitatge**

Les oficines locals d'habitatge tenen una naturalesa doble. D'una banda, són un organisme col·laborador de la Generalitat de Catalunya que presta els serveis reglats que es desprenen de programes autonòmics. De l'altra, són un organisme local de caràcter instrumental que pot dur a terme programes i serveis propis a iniciativa de l'ens local.

La seva finalitat principal és aproximar gestions i serveis de l'habitatge a la ciutadania, com ara serveis transversals en l'àmbit de la informació i l'assessorament general en habitatge, serveis transversals en l'àmbit de la rehabilitació i control de l'habitabilitat del parc construït, serveis integrals en l'àmbit de la mediació en el parc privat d'habitatges de lloguer, serveis integrals en l'àmbit de la gestió del parc públic d'habitatge amb protecció i serveis de suport en l'àmbit de la gestió d'altres habitatges amb finalitats socials.

#### **5.-Programes d'actuació concertada**

El Decret Llei de la Generalitat 17/2019 preveu que els municipis de més de 50.000 habitants, així com els compresos a l'àmbit territorial de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, han de coordinar les seves actuacions en matèria d'habitatge. En aquest sentit, els atorga un termini de dos anys des de l'entrada en vigor del Decret Llei per subscriure un programa d'actuació que detalli les línies principals per fer efectiu el dret a un habitatge digne i adequat. La prioritat d'aquests ha de ser posar a disposició dels ciutadans i ciutadanes habitatges amb protecció oficial en règim de lloguer.

### **6.3.2. INSTRUMENTS PER MANTENIR I EVITAR LA PÈRDUA DE L'HABITATGE**

Tal com s'ha dit anteriorment, un dels pilars bàsics de la política d'habitatge en els darrers anys ha estat el reforçament dels instruments orientats a mantenir i evitar la pèrdua de l'habitatge, donada la situació de vulnerabilitat de moltes persones i la insuficiència de parc públic per satisfer les seves necessitats.

## A.-Ajuts per al pagament de l'habitatge

Tal com es pot observar a l'apartat 6.4, aquesta és la política més destacada i mostra d'això n'és l'evolució del nombre d'actuacions des de l'any 2014. Aquests ajuts poden tenir diferents modalitats:

Prestacions per al pagament del lloguer a persones en risc d'exclusió social, entès en el cas que la unitat de convivència a què pertany la persona que sol·licita l'ajut pagui un lloguer superior al definit com a "lloguer just", és a dir, el lloguer l'import del qual no supera el 30% dels ingressos de la unitat de convivència

Prestacions d'especial urgència, la finalitat principal de les quals és deixar sense efecte l'acció de desnonament judicial per l'impagament del lloguer o d'embargament de l'habitatge per impagament de les quotes hipotecàries i possibilitar la permanència continuada de la persona sol·licitant i la seva família a l'habitatge

Ajuts implícits, l'objecte dels quals és ajudar a pagar el lloguer a les persones usuàries dels habitatges gestionats per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya amb ingressos baixos, als quals el cost de l'habitatge els pot situar en risc d'exclusió social

Cal tenir en compte també el Fons d'habitatges de lloguer destinat a polítiques socials, ja descrit com a programa de protecció i accés a l'habitatge amb protecció.

### Aportacions dels i les compareixents en l'àmbit dels ajuts per al pagament de l'habitatge

"S'acaba de prendre una mesura totalment contrària perquè tindrà com a resultat que hi haurà molts llogaters que no tindran dret als ajuts de lloguer. Abans d'aquesta mesura els ingressos mínims que es demanaven per tenir dret als ajuts s'acreditaven amb declaracions jurades d'ingressos diguem no regulars. Ara aquestes declaracions no s'admeten i, per tant, els ingressos mínims baixen i llavors hi haurà famílies que, tenint necessitat dels ajuts, no hi podran accedir perquè no tenen els ingressos mínims acreditats". (Carme Trilla)

"La política d'habitatge de la Generalitat està centrada bàsicament en els ajuts al lloguer. Els ajuts al lloguer, primer, són una política que no és estable en el temps. Vull posar un exemple: el major ajut al lloguer, que ha tingut el pressupost més alt, ha estat la renda bàsica d'emancipació de l'Estat. Aquest ajut ja no existeix, però va crear un efecte inflacionari en els preus del lloguer. [...]. La realitat és que aquest ajut ha desaparegut, però els preus no baixen. I el mateix passa amb els ajuts al lloguer, que van patir una retallada importantíssima al 2010 i que a nivell pressupostari no es va recuperar fins el 2015. [...] L'Administració no pot anar pujant indefinidament el pressupost als ajuts al lloguer perquè és una mesura inviable. Actualment existeix, però si a la llarga vols assegurar que tothom pugui accedir a un habitatge has de regular els lloguers, els ajuts no és viable com a mesura a llarg termini". (Carlos Àguila)

## B.-Propostes de lloguer social per evitar desnonaments

La Llei 24/2015 preveu dos supòsits per tal d'evitar les situacions de manca d'habitatge.

D'una banda, abans d'adquirir un habitatge resultant de dació en pagament de préstecs i crèdits hipotecaris sobre l'habitatge habitual, o abans de la signatura de la compravenda d'un habitatge que tingui com a causa de la venda la impossibilitat per part del prestatari o prestatària de retornar el préstec hipotecari, l'adquirent ha d'oferir a les persones afectades una proposta de lloguer social, sempre i quan l'adquisició o la compravenda afecti a persones o unitats familiars que no tinguin una alternativa d'habitatge pròpia i que es trobin dins dels paràmetres de risc d'exclusió residencial (definitos per la mateixa Llei).

D'altra banda, abans d'interposar qualsevol demanda judicial d'execució hipotecària o de desnonament per impagament de lloguer, la part demandant ha d'oferir a les persones afectades una proposta de



lloguer social en les mateixes condicions que al supòsit anterior, és a dir, en cas de manca d'habitatge propi i complint els paràmetres de risc d'exclusió residencial. En aquest cas, són necessaris dos requisits:

Que la part demandant tingui la condició de gran tenidor d'habitatge. Cal recordar que, com s'ha dit anteriorment, el darrer Decret Llei 17/2019 considera grans tenidors les persones jurídiques següents: a) Les entitats financeres, les filials immobiliàries d'aquestes entitats, els fons d'inversió i les entitats de gestió d'actius, inclosos els procedents de la reestructuració bancària i b) les persones jurídiques i físiques<sup>112</sup> que, per si soles o per mitjà d'un grup d'empreses, siguin titulars de més de 15 habitatges (inclosos els fons de capital risc i de titulació d'actius).<sup>113</sup> Hi ha dues excepcions per aquest darrer supòsit: els promotors socials i les persones que tinguin més d'un 15% de la superfície habitable de la propietat qualificat com a habitatges amb protecció oficial destinats a lloguer

Que la part demandant sigui una persona jurídica que hagi adquirit després del 30 d'abril de 2008 habitatges que siguin, en primera o en ulteriors transmissions, provinents d'execucions hipotecàries, provinents d'acords de compensació de deutes o de dació en pagament o provinents de compravendes que tinguin com a causa la impossibilitat de retornar el préstec hipotecari

El Decret Llei 17/2019 feia extensiva l'obligació d'oferir proposta de lloguer social als supòsits següents: a) venciment de la durada del títol jurídic que habilita l'ocupació de l'habitatge (en aquest cas, la proposta de lloguer social és exigible durant un període de tres anys a partir de l'entrada en vigor del Decret Llei 17/2019); b) per manca de títol jurídic que habiliti l'ocupació, quan la part demandant tingui la condició de gran tenidor i endemés es tracti d'un habitatge buit, que els ocupants acreditin que l'ocupació es va iniciar com a mínim sis mesos abans de l'entrada en vigor del Decret Llei 17/2019, que no hagin rebutjat cap opció de real·lotjament social en els darrers dos anys i que els serveis municipals emetin informe favorable sobre el compliment, per part dels ocupants, dels paràmetres de risc d'exclusió residencial i sobre l'arrelament i la convivència en l'entorn veïnal. El TC declara inconstitucional aquesta ampliació de supòsits a la seva sentència 16/2021.

Cal assenyalar també que perquè la proposta pugui ser considerada de lloguer social ha de fixar rendes de lloguer que no poden superar entre el 10% i el 18% dels ingressos (segons si estan per sota d'un percentatge o altre de l'IRSC) de la unitat familiar. L'habitatge ofert ha de ser preferentment l'afectat pel procediment o, alternativament, un habitatge situat dins del mateix municipi, sens perjudici que els serveis socials acreditin que el trasllat a un altre municipi no afectarà negativament la situació residencial de la unitat familiar.

La durada mínima dels contractes de lloguer social no pot ser inferior a cinc anys, en cas que el o la titular de l'habitatge sigui una persona física, i a set anys si ho és una persona jurídica. Fins a l'aprovació del Decret Llei 17/2019, aquest termini era de tres anys. Com a novetat també, fruit del Decret Llei, s'establí que quan finalitzi el termini dels contractes de lloguer social les persones afectades tenen dret a la formalització, per una única vegada, d'un nou contracte, sempre que es mantinguin les condicions que les van donar el dret a obtenir-lo. El TC, a través de la sentència 16/2021, declara inconstitucional aquest dret a la renovació del contracte.

---

<sup>112</sup> S'afegeix una nova disposició adicional a la Llei 24/2015 que incorpora les persones físiques.

<sup>113</sup> S'exceptuen l'Institut Català del Sòl, els ajuntaments, les societats i els patronats municipals d'habitatges, les cooperatives d'habitatges i les entitats urbanístiques especials. També estan exempts del límit de 15 habitatges els promotors privats d'habitatges i les entitats sense ànim de lucre dedicades a la promoció d'habitatges que tinguin per objecte social i com a objecte de llur activitat efectiva la promoció d'habitatges amb protecció oficial destinats a lloguer, la gestió i explotació d'aquest tipus d'habitatges en casos de constitució de dret de superfície o de concessió administrativa o la promoció d'habitatges amb protecció oficial destinats, en règim de venda, a les persones beneficiàries amb ingressos més baixos. També en són una excepció les persones que tinguin més d'un 15% de superfície habitable de la propietat qualificat com a habitatges amb protecció oficial destinats al lloguer.

### C.-Ajuts per a la Xarxa d'Habitatges d'Inclusió Social

L'Agència de l'Habitatge de Catalunya té establert un sistema d'ajuts a entitats sense ànim de lucre i administracions locals per dur a terme la seva tasca d'integració social de col·lectius amb dificultats, és a dir, persones sense llar, dones afectades per la violència masclista, persones amb drogodependències, persones amb trastorn mental, persones perceptores de prestacions molt baixes, persones joves extutel·lades i altres situacions anàlogues que requereixen una atenció especial, tutela o suport especialitat. Aquest programa s'articula mitjançant la Xarxa d'Habitatges d'Inclusió Social.

Els ajuts a les entitats gestores es determinen mitjançant l'acord amb l'Agència de l'Habitatge al qual s'hi adhireixen les entitats. En aquests acords s'estableix el nombre d'objectius anuals d'habitatges, el procediment de càlcul dels ajuts i la seva quantia, sempre segons la disponibilitat pressupostària. D'acord amb les dades estadístiques disponibles, aquesta política ha anat guanyant pes en el període 2007-2019 (vegeu apartat 6.4).

### D.-Meses de valoració de les situacions d'emergències econòmiques i socials

Les persones en risc d'exclusió residencial per trobar-se en situacions de vulnerabilitat i d'emergència econòmica i social poden sol·licitar el reallotjament a la mesa d'emergències municipal, si l'ajuntament té mesa pròpia o, en la resta de casos, a la Mesa d'Emergències de Catalunya.<sup>114</sup> La Mesa és un òrgan col·legiat tècnic de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i proposa l'adjudicació d'habitatges de lloguer social a les persones que compleixin uns requisits determinats i tinguin una renda màxima, per un període de 3 anys com a mínim. En el cas de les persones que viuen soles, els ingressos mensuals han de ser iguals o inferiors a dues vegades l'IRSC ponderat i pel que fa a les unitats familiars de dos membres o més, han de ser iguals o inferiors a 2,5 vegades l'IRSC ponderat, excepte per a les sol·licituds de persones amb discapacitat o unitats familiars amb persones amb gran dependència, que serà de tres vegades l'IRSC ponderat.<sup>115</sup>

Al 2019 els municipis amb mesa pròpia són: Badalona, Barcelona, Cornellà de Llobregat, l'Hospitalet de Llobregat, Lleida, Martorell, Sabadell, Sant Adrià de Besòs, Sant Cugat del Vallès, Terrassa i Vic.

#### Aportacions dels i les compareixents en l'àmbit de les meses de valoració de les situacions d'emergències econòmiques i socials

"[...] La Generalitat ha ideat una iniciativa molt interessant, que és el "Programa 60/40", per aplicar-lo en aquests municipis on no hi ha una oferta suficient d'habitatge de lloguer a preus socials. Quan les meses d'emergència no poden proporcionar habitatge públic a les famílies necessitades, atesa la manca de parc públic suficient, aquest programa permet oferir-los un habitatge del parc privat. És clar que la renda de lloguer serà més elevada. Per això, la Generalitat assumeix el 60% del cost del lloguer, mentre que el 40% restant l'assumeix la família, en la part que pot, i la resta, l'Ajuntament. Malauradament, encara són molts pocs els municipis que s'han adherit al Programa 60/40 i seria necessari que en fossin més". (Judith Gifreu)

"L'any 2018, hi ha 894 habitatges gestionats per les meses d'emergència. No sé si sou conscients que a Catalunya les persones en situació d'emergència relacionada amb l'habitatge no són menys de 1.000. Aquestes persones es deriven o fora del mercat o fora de l'administració, o bé es deriven als ajuntaments, que acaben pagant lloguers a preus de mercat inflats. No té gaire sentit". (Carlos Àguila)

<sup>114</sup> Resolució TES/987/2019, de 15 d'abril, per la qual es publica el Reglament de la Mesa de Valoració de situacions d'emergències econòmiques i socials de Catalunya. DOGC núm. 7857, de 14.04.2019.

<sup>115</sup> Resolució TES/987/2019, de 15 d'abril, per la qual es publica el Reglament de la Mesa de valoració de situacions d'emergències econòmiques i socials de Catalunya. DOGC núm. 7857, de 18.04.2019

## E.-Altres mesures

### 1.-Servei d'Informació i Assessorament sobre el Deute Hipotecari

Complementàriament als ajuts per l'allotjament i per donar resposta a la problemàtica que pateixen algunes famílies i persones per fer front al deute hipotecari, l'any 2010 es va impulsar aquest Servei, conegut també com a Ofideute. La seva finalitat és la d'intermediar entre les famílies i les persones, d'una banda, i les entitats financeres titulars dels préstecs, de l'altra, per tal d'arbitrar solucions i evitar la pèrdua de l'habitatge. Tal com estableix l'*Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya. Any 2018*, en els últims anys s'ha fet un desplegament significatiu al territori de punts d'atenció que ofereixen aquest servei, els quals han passat d'un únic punt l'any 2011 a 70 oficines l'any 2018.

### 2.-Ajuts a projectes de cohesió veïnal

Aquests ajuts són subvencions a entitats i associacions veïnals del parc d'habitatge públic, en règim de concurrència competitiva. El seu objecte és el finançament d'actuacions comunitàries i activitats de cohesió social, per a l'adequació o el manteniment de dependències en barris d'habitatges públics administrats o gestionats per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, i en àrees de risc d'exclusió residencial o amb degradació urbana. Les actuacions objecte de subvenció s'inclouen en dos programes.

D'una banda, el programa format per les actuacions que tenen a veure amb les comunitats de persones propietàries i residents. Dins d'aquest programa se subvencionen:

Actuacions de mediació en la gestió de conflictes comunitaris, de constitució de comunitats, de formació i de gestió i administració comunitària

Actuacions per evitar la degradació del parc d'habitatges i d'àrees urbanes, l'infrahabitatge, el barraquisme, la sobreocupació, l'ocupació no autoritzada i situacions anàlogues

Actuacions per a la millora dels hàbits de consum i de l'eficiència energètica, i per a l'ús i el manteniment dels espais comuns i de l'entorn

Actuacions de dinamització i cohesió social en parcs d'habitatge social

De l'altra, el programa format per les actuacions destinades a l'adequació i manteniment de les dependències que constitueixen la seu de les entitats veïnals i dels espais o elements comuns. Dins d'aquest programa se subvencionen:

Despeses d'adequació, rehabilitació i manteniment de les dependències que constitueixen la seu de les entitats veïnals i dels espais o elements comuns

Despeses per a l'adquisició d'equipaments, com mobiliari, emmagatzematge, il·luminació, entre d'altres

Despeses de manteniment de serveis: lloguer, electricitat, aigua, gas, telèfon i connexió a internet

Les convocatòries d'aquestes subvencions determinen la quantia màxima que es pot rebre i l'import de la subvenció es determina per a cada sol·licitud d'acord amb la dotació pressupostària. L'any 2019, la quantia màxima pel que fa al primer programa han estat 15.000 euros per entitat/associació veïnal i, en relació amb el segon programa, la quantia màxima ha estat de 4.600 euros. No obstant, en el cas que una entitat demani subvencions per a ambdós programes la suma no pot excedir de 15.000 euros.

### 6.3.3. FOMENT DE LA REHABILITACIÓ

Aquest programa consisteix en convocatòries anuals de subvencions de mesures de rehabilitació adreçades tant al parc privat d'habitatges com al parc públic de la Generalitat. A l'apartat 6.4 sobre magnituds de les polítiques d'habitatge es pot comprovar que l'any 2019 l'import total dels ajuts és pràcticament la meitat que el del període 2007-2011.

El Programa de foment de la rehabilitació inclou les actuacions següents:

Mesures de foment a la rehabilitació d'habitatges i edificis d'habitatges, les quals tenen per objecte l'adequació de l'interior dels habitatges als requeriments tècnics de la normativa d'habitabilitat. Els edificis hauran de disposar, amb caràcter obligatori i previ a la sol·licitud dels ajuts, de l'informe d'avaluació de l'edifici (IAE), que ha de contenir l'informe d'inspecció tècnica de l'edifici (IET)<sup>116</sup> i el certificat d'eficiència energètica de l'edifici (CEE)<sup>117</sup>

Mesures de foment a la rehabilitació en àrees de rehabilitació, les quals tenen com a objecte impulsar i donar suport a la realització d'obres de rehabilitació d'edificis d'habitatges i d'habitatges en àmbits territorials declarats àrees de conservació i rehabilitació. També es poden dur a terme en el marc de programes específics de rehabilitació impulsats per les administracions locals.

El nou Decret llei 17/2019 inclou una definició de la rehabilitació edificatòria en el medi urbà, entesa com la que té per objecte executar obres d'intervenció sobre edificis existents, les seves instal·lacions i espais comuns per conservar-los en les condicions exigides per les lleis. Així mateix, taxa els supòsits en què aquestes actuacions poden comportar l'enderroc d'un edifici i la substitució per un altre de nova planta.

Durant l'any 2019 s'han realitzat les següents convocatòries de subvencions a la rehabilitació:

Subvencions per a la rehabilitació d'edificis d'ús residencial dels barris gestionats per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya: destinades a rehabilitar els elements comuns dels edificis de tipologia residencial, amb la finalitat de fomentar la millora de l'eficiència energètica i la sostenibilitat, la conservació i la millora de la seguretat d'utilització i de l'accessibilitat. La convocatòria no inclou els edificis d'ús residencial de la ciutat de Barcelona ni dels municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que es regeixen per les convocatòries de subvenció dels respectius consorcis d'habitatge

Subvencions per a obres d'arranjament a l'interior dels habitatges per a les persones grans situats als àmbits dels serveis territorials de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya de Girona, Tarragona, Lleida i Terres de l'Ebre. La convocatòria no inclou la demarcació de Barcelona, ja que la Diputació de Barcelona té línies d'ajuts molt similars per al mateix col·lectiu de persones dels municipis de fins a 300.000 habitants

Préstecs a comunitats de propietaris i propietàries dels barris gestionats per l'agència de l'Habitatge de Catalunya

<sup>116</sup> La ITE consisteix en una inspecció visual de l'edifici feta per un tècnic o tècnica competent que té per objecte determinar-ne l'estat en el moment de la inspecció i orientar la propietat en les actuacions a realitzar per complir el deure de conservació i manteniment. En cap cas té per objecte detectar vicis ocults. Una vegada obtingut l'informe tècnic, cal sol·licitar a l'Administració el certificat d'aptitud de l'edifici.

<sup>117</sup> El CEE d'un edifici és el procés pel qual es verifica la conformitat de la qualificació energètica obtinguda mitjançant qualsevol de les eines reconegudes per obtenir aquesta qualificació. Un cop verificada aquesta conformitat, l'Administració emet la corresponent etiqueta d'eficiència energètica de l'edifici.

**Aportacions dels i les compareixences en l'àmbit del foment de la rehabilitació**

"A través del que es va anomenar "la Llei de barris" es va intervenir en 140 barris de tot Catalunya amb una inversió molt notable, que tenia dos objectius. Primer, millorar-hi les condicions de vida, i segon, també temperar les diferències de preus entre aquests barris i la resta de la ciutat" (Oriol Nel·lo)

**6.3.4. REGULACIÓ DELS PREUS DEL LLOGUER PRIVAT**

Tal com s'ha esmentat, Catalunya, de la mateixa manera que altres països del seu entorn, ha patit increments importants en el preu del lloguer durant els darrers anys. En termes generals, les rendes del lloguer han augmentat amb més intensitat que els ingressos de les llars i això situa moltes persones i famílies en situació de vulnerabilitat.

Partint d'aquesta premissa, cal esmentar que el Reial decret llei 7/2019, de caràcter estatal, modifica la Llei d'arrendaments urbans. En aquest sentit, es manté el fet que durant la vigència del contracte (actualment 5 anys per a persones físiques i 7 per a persones jurídiques) la renda només podrà ser revisada per la persona arrendadora o arrendatària en la data en què es compleixi cada any de vigència del contracte, en els termes pactats per les parts. En el cas que no hi hagi pacte, no s'aplicarà revisió de rendes als contractes. Es concreta, però, que en tot cas l'increment produït com a conseqüència de l'actualització anual de la renda no podrà excedir del resultat d'aplicar la variació percentual experimentada per l'IPC en la data de l'actualització.

A més, aquest Reial decret llei crea el sistema estatal d'índex de referència del preu del lloguer per tal de garantir la transparència i el coneixement de l'evolució del mercat de lloguer d'habitatges, així com per aplicar polítiques públiques que incrementin l'oferta d'habitatge a preu assequible i per facilitar les mesures de política fiscal. També s'emplaça les comunitats autònomes perquè puguin definir de manera específica i adaptada al seu territori el seu propi índex de referència.

A Catalunya es va crear l'índex de referència de preus de lloguer, un indicador de consulta pública amb caràcter informatiu que permet conèixer una estimació del preu mitjà del metre quadrat de lloguer d'un habitatge ubicat en una zona i amb unes característiques definides per qui fa la consulta, a l'hora que orienta sobre el preu mínim i el preu màxim que aquest mateix habitatge pot arribar a tenir.<sup>118</sup> Aquest indicador s'aplica a 53 municipis de Catalunya.

El nou Decret llei 17/2019, amb l'objectiu de propiciar una moderació dels preus del lloguer dels habitatges lliures, regula l'obligació d'incloure les dades de l'índex en la publicitat i en les ofertes d'habitatges de lloguer i en els contractes que se signin i es tipifica com a infracció administrativa l'incompliment d'aquestes obligacions. També estableix que el departament competent en matèria d'habitatge ha d'elaborar l'índex a partir de les dades que consten al Registre de Fiances dels Contractes de Lloguer de Finques Urbanes. Així mateix, preveu que l'Administració de la Generalitat ha de tenir en compte aquest índex en el desenvolupament de les seves polítiques i que la persona arrendadora d'un habitatge no es pot beneficiar dels ajuts públics adreçats al foment del lloguer quan la renda pactada sigui superior a l'índex.

Cal destacar també la Llei 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge,<sup>119</sup> fruit d'una proposició de llei.<sup>120</sup> El seu objecte és regular la contenció i moderació de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge que sigui

<sup>118</sup> Més informació sobre l'índex de referència de preus del lloguer.

<sup>119</sup> Llei 11/2020, del 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge. DOGC núm. 8229, de 21.09.2020.

<sup>120</sup> Aquesta proposició es va debatre, votar i aprovar al Parlament de Catalunya després que el Consell de Garanties Estatutàries en fes un dictamen a petició de Cs i el PPC. Aquest dictamen, no vinculant, conclouia que el text conté punts que no troben l'empareda en l'Estatut d'autonomia de Catalunya i vulneren la Constitució espanyola.

destinat a residència permanent de l'arrendatari i que estigui situat en zones del territori qualificades com a "àrees amb mercat d'habitatge tens", enteses com els municipis o les parts de municipi que estan especialment en risc de no disposar de la dotació suficient d'habitatges de lloguer a un preu assequible que permeti accedir-hi a tota la població. La qualificació d'aquestes àrees és temporal i, per tant, no pot excedir de cinc anys des de la publicació d'aquesta declaració.<sup>121</sup>

En els contractes d'arrendament que es concloguin en aquestes àrees, el preu no pot augmentar respecte del contracte anterior, si va ser signat en els cinc anys anteriors a l'entrada en vigor d'aquesta llei, i no podrà superar l'índex de referència de preus de la Generalitat. Aquest règim de contenció es flexibilitza en els contractes de lloguer d'habitatges d'obra nova i en els contractes que resulten d'un procés de gran rehabilitació, la renda pactada dels quals pot fixar-se en el marge superior de l'índex de referència de preus de lloguer d'habitatges de categories anàlogues. També es pot fixar el preu en aquest marge en el cas que es facin obres de millora o que en el darrer any s'hagin executat a l'habitatge obres que en millorin l'habitabilitat, la seguretat, la confortabilitat o l'eficiència energètica.

La llei faculta que, a iniciativa de l'Administració i de forma motivada, es pugui minorar o incrementar fins a un màxim del 5% els límits màxims o mínims establerts per la llei. També es poden excloure del règim de contenció de rendes, de manera motivada, els habitatges amb superfície útil superior a cent-cinquanta metres quadrats.

Les parts poden pactar l'assumpció per part de la persona arrendatària de les despeses generals i dels serveis individuals, d'acord amb la normativa d'arrendaments urbans. Tot i això, el Decret llei 50/2020 de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatge amb protecció oficial i de noves modalitats d'allotjament en règim de lloguer, matisa que en els contractes d'arrendament d'habitatges que han estat arrendats dins els cinc anys anteriors a l'entrada en vigor d'aquesta llei, és nul el pacte que obliga la part arrendatària a l'assumpció de despeses generals i de serveis individuals que no havien estat previstos en el contracte d'arrendament anterior.

Aquesta llei també modifica la llei 18/2007, del dret a l'habitatge ja que estableix sancions en matèria de contenció de rendes. Finalment, fa alguna modificació en matèria processal pel que fa a la resolució extrajudicial de conflictes entre la persona arrendadora i l'arrendatària sobre l'import de la renda de lloguer i a una eventual pretensió de reemborsament d'excessos percebuts per part de la persona arrendadora.

Posteriorment, el Decret llei 50/2020 incorpora l'obligació legal a les administracions que disposin de dades o de documentació sobre rendes de lloguer, de cedir-les a les administracions competents per exercir actuacions d'inspecció i control en matèria de contenció de rendes.

A més, el gener de 2021 es constitueix la Comissió de Seguiment i Avaluació de les Mesures de Contenció de Rendes en els Contractes d'Arrendament d'Habitatge.<sup>122</sup> La seva funció principal és la de fer el seguiment i avaluació de les mesures que determina la llei 11/2020, així com de les mesures que s'adoptin a l'empara de la regulació que conté.

---

<sup>121</sup> L'annex de la llei estableix 60 municipis inclosos dins de la declaració transitòria, amb durada d'un any, d'àrees amb mercat d'habitatge tens (aquells en què les rendes de lloguer han sofert un increment de més del 20% en el període comprès entre els anys 2014 i 2019 pertanyents a l'Àrea Metropolitana de Barcelona o amb una població superior a 20.000 habitants), per tal de donar resposta urgent a la situació d'emergència en matèria d'habitatge. Cal tenir en compte que s'ha afegit Mollet del Vallès com a municipi inclòs dins de la declaració transitòria d'àrees amb mercat d'habitatge tens, en virtut del Decret llei 33/2020, de 30 de setembre, de mesures urgents en l'àmbit de l'impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica i de l'impost sobre les estades en establiments turístics, i en l'àmbit pressupostari i administratiu. DOGC núm. 8238, de 30.09.2020.

<sup>122</sup> Acord GOV/4/2021, de 19 de gener, per la qual es constitueix la Comissió de Seguiment i Avaluació de les Mesures de Contenció de Rendes en els Contractes d'Arrendament d'Habitatge. DOGC núm. 8322, de 21.01.2021.

Cal assenyalar que la Llei 11/2020 ha estat objecte de recurs al TC,<sup>123</sup> el qual s'ha admès a tràmit el febrer de 2021. Ara bé, mentre no hi hagi una declaració d'inconstitucionalitat per part del TC continuen vigents els articles impugnats i els preus de lloguer queden vinculats al que estableix la Llei 11/2020.

#### Aportacions dels i les compareixents en l'àmbit de la regulació dels preus del lloguer privat

“En el Decret Llei fallit [9/2019], hi ha alguns errors que nosaltres considerem que en un futur no s'haurien de repetir: no limitava pràcticament cap preu, no contemplava cap règim sancionador per fer complir la contenció de preus, es basava en un índex de referència de la Generalitat que és una mitjana i, per tant, si s'incrementen els preus la mitjana també s'incrementa i, a més, aquesta mitjana es podia incrementar en alguns casos un 10 o un 20%. Això no és ja una contenció de preus, això no tindria cap efecte, només era aplicable durant 5 anys i tenia en general tantes excepcions, que era un “coladero” perquè no s'apliqués la contenció de preus a cap habitatge”. (Carlos Àguila)

### 6.3.5. MESURES DAVANT L'EMERGÈNCIA SANITÀRIA PROVOCADA PER LA COVID-19

Atesa la declaració de l'estat d'alarma a conseqüència del COVID-19,<sup>124</sup> s'han adoptat una sèrie de mesures de caràcter urgent per tal de minimitzar l'impacte que aquesta té sobre les persones en situació de vulnerabilitat que hagin vist reduïts el seus ingressos, com a conseqüència de la crisi sanitària, així com per garantir el seu dret a l'habitatge. En aquest sentit, a nivell estatal, s'han publicat una sèrie de Reials decrets llei<sup>125</sup> que han incidit en aquesta matèria i que han estat desenvolupats a Catalunya.

Si bé és cert que alguns Reials decrets lleis modifiquen i/o complementen els anteriors, en aquest apartat es fa una síntesi de les mesures vigents en el moment de la redacció de l'informe. La normativa d'urgència que afecta aspectes relacionats amb l'habitatge incideix bàsicament en quatre aspectes:

Mesures en matèria de lloguer

Mesures per al pagament de la hipoteca

Suspensió de procediments judicials i desnonaments

Garantia de subministraments

## A.-Mesures en matèria de lloguer

### 1.-Pròrroga extraordinària en els contractes d'arrendament de l'habitatge habitual<sup>126</sup>

<sup>123</sup> Recurs d'inconstitucionalitat núm. 6289-2020, promogut per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular al Congrés, contra els articles 2, 3.2, 3.3, 3.4, 6, 7.1, 15.1, 16.2 i 18 i disposicions addicionals primera i quarta de la Llei de Catalunya 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge. BOE núm. 29, de 03.02.2021.

<sup>124</sup> Reial decret 463/2020, de 14 de març, pel qual es declara l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada per la COVID-19. BOE núm. 67, de 14.03.2020.

<sup>125</sup> Reial decret llei 6/2020, de 10 de març, pel qual s'adopten determinades mesures urgents en l'àmbit econòmic i per a la protecció de la salut pública. BOE núm. 62, d'11.03.2020.

Reial decret llei 8/2020, de 17 de març, de mesures urgents extraordinàries per fer front a l'impacte econòmic i social de la COVID-19. BOE núm. 73, de 18.03.2020.

Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, pel qual s'adopten mesures urgents complementàries en l'àmbit social i econòmic per fer front a la COVID-19. BOE núm. 91, de 02.04.2020.

Reial decret llei 15/2020, de 21 d'abril, de mesures urgents complementàries per donar suport a l'economia i l'ocupació. BOE núm. 112, de 22.04.2020.

Reial decret llei 37/2020, de 22 de desembre, de mesures urgents per fer front a les situacions de vulnerabilitat social i econòmica en l'àmbit de l'habitatge i en matèria de transports. BOE núm. 334, de 23.12.2020.

<sup>126</sup> Article 2 del Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, pel qual s'adopten mesures urgents complementàries en l'àmbit social i econòmic per fer front a la COVID-19. BOE núm. 91, de 01.04.2020. La disposició final novena del Reial decret llei 26/2020, de 7 de juliol, de mesures de reactivació econòmica per fer front a l'impacte de la COVID-19 en els àmbits de transport i habitatge amplia en el temps les mesures previstes al Reial decret llei 11/2020. En aquest sentit, s'estén fins a 30 de setembre la possibilitat de sol·licitar la moratòria del deute de lloguer quan

Aquesta mesura consisteix en què durant el període comprés entre el 2 d'abril de 2020 fins a transcorreguts dos mesos des de la finalització de l'estat d'alarma l'arrendatari pot sol·licitar a l'arrendador, si venç el seu contracte de lloguer en aquest període,<sup>127</sup> que aquest es prorrogui de manera extraordinària fins a un període de sis mesos, amb les mateixes condicions establertes per al contracte en vigor. La persona propietària té set dies per donar resposta a la sol·licitud de l'arrendatari i arribar a un acord.

## 2.-Moratòria del deute de lloguer<sup>128</sup>

Les persones arrendatàries en situació de vulnerabilitat econòmica a causa de la COVID-19 poden sol·licitar a la persona arrendadora una moratòria del deute de lloguer, per tal d'arribar a un acord.

En el cas que la persona arrendadora sigui una persona física, no hi ha obligació expressa d'arribar a un acord amb la persona arrendatària. En el cas de manca d'acord, la persona arrendadora podrà tenir accés a la línia d'aval específica o al nou Programa d'ajuts al lloguer, descrits als apartats següents. En canvi, si la persona arrendadora és o gran tenidor o una empresa o entitat pública d'habitatge, el Reial decret llei estatal preveu que la pròrroga és automàtica.<sup>129</sup> Això significa que en el cas que no hi hagi acord voluntari, la persona arrendadora té dues opcions:

Reduir el 50% de la renda de lloguer durant el temps que duri l'estat d'alarma, amb una durada màxima de 4 mesos.

La moratòria en el pagament del lloguer, que s'aplicarà de manera automàtica, durant el temps que duri l'estat d'alarma i les mensualitats amb un termini màxim de 4 mesos. La renda s'ajornarà mitjançant el fraccionament de quotes almenys 3 anys, comptats a partir de quan finalitzi l'estat d'alarma.

No obstant, pel que fa al parc administrat per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya no caldrà fer la petició de moratòria atès que la Generalitat ja es va avançar suspent la facturació de tots els habitatges que administra. Aquesta moratòria s'estén en el moment d'elaboració de l'informe al mes de juny de 2020.<sup>130</sup> Tanmateix s'ha aprovat una moratòria extraordinària de tres mesos més –de juliol a setembre de 2020, ambdós inclosos– per a les famílies que ho sol·licitin i que es trobin incloses dins dels supòsits de vulnerabilitat econòmica descrits anteriorment.

Per poder demanar l'ajornament del pagament del lloguer de l'habitatge habitual, en tots els casos, cal complir els requisits següents:

Tenir un contracte d'arrendament d'habitatge habitual segons la Llei d'Arrendaments Urbans

Trobar-se en una de les situacions següents: haver passat a estar en situació d'atur o trobar-se en ERTO; haver vist reduïda la jornada de treball per motius de cures, en cas de ser empresari o empresària; altres circumstàncies similars que suposin una pèrdua substancial dels ingressos

Que els ingressos familiars, del mes anterior a la sol·licitud, no superin tres vegades l'IPREM. Aquest màxim s'amplia 0,1 vegades l'IPREM per cada fill o filla a càrrec o 0,15 vegades en el cas d'unitats familiars monoparentals. També s'incrementa 0,1 vegades l'IPREM per cada persona

---

la persona arrendadora sigui un gran tenidor o entitat pública. S'amplien fins a aquesta mateixa data els contractes d'arrendament d'habitatge que es puguin acollir a la pròrroga extraordinària de 6 mesos en els mateixos termes i condicions del contracte en vigor.

<sup>127</sup> S'amplien fins a la finalització de l'estat d'alarma els contractes d'arrendament d'habitatge que poden acollir-se a la pròrroga extraordinària de sis mesos, en els mateixos termes i condicions del contracte en vigor, a través del Reial decret llei 2/2021, de 26 de gener, de reforç i consolidació de mesures socials en defensa de l'ocupació. BOE núm. 23, de 27.01.2021.

<sup>128</sup> Article 3 i següents del Reial decret llei 11/2020.

<sup>129</sup> Aquesta pròrroga s'estén fins a la finalització de l'estat d'alarma a través del Reial decret llei 2/2021.

<sup>130</sup> Resolució TES/783/2020, de 26 de març, per la qual s'estableix una moratòria en el pagament del lloguer i quotes d'amortització d'habitatges i locals gestionats per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya. DOGC núm. 8096b, de 26.03.2020.



major de 65 anys membre de la unitat familiar. En el cas que un o més membres de la unitat familiar tinguin una discapacitat superior al 33%, situació de dependència o malaltia que l'incapaciti de manera permanent per l'activitat laboral acreditada, el límit d'ingressos s'incrementa 4 vegades l'IPREM. Si el deutor o deutora hipotecari pateix paràlisi cerebral, malaltia mental o discapacitat intel·lectual, amb grau superior al 33%; o és persona amb discapacitat física o sensorial amb un grau igual o superior al 65%, o pateix malaltia greu que incapaciti la persona o el seu cuidador o cuidadora per dur a terme una activitat laboral, s'incrementa 5 vegades l'IPREM

Que la renda de lloguer, més les despeses i subministraments bàsics de l'habitatge (llum, gas, gasoil per a la calefacció, aigua, telefonia i quota de comunitat) resulti superior o igual al 35% dels ingressos nets de la unitat familiar

### 3.-Línia d'aval específica<sup>131</sup>

Es crea una línia d'aval subvencionats per l'Estat per al finançament de persones arrendatàries en situació de vulnerabilitat social i econòmica a conseqüència de la COVID-19, en el cas que no s'arribi a cap acord amb la persona propietària de l'habitatge.

Aquests avals es gestionen a través de les entitats bancàries, amb la col·laboració de l'Institut de Crèdit Oficial i poden cobrir el 100% de l'import del lloguer (amb un màxim de 900 euros mensuals), durant 6 mensualitats. Aquests préstecs no generen cap tipus de despesa ni interessos per a la persona sol·licitant i són compatibles amb els ajuts al lloguer que atorgui l'Agència de l'habitatge de Catalunya per contribuir a minimitzar l'impacte econòmic i social de la COVID-19. El termini d'amortització és de 6 anys, ampliable a 4 anys més si es manté la situació de vulnerabilitat. L'import del préstec s'abonarà directament a la persona arrendadora de l'habitatge.

Es poden beneficiar d'aquesta mesura les persones arrendatàries d'habitatge habitual a l'empara de la Llei d'Arrendaments Urbans que es trobin en situació de vulnerabilitat econòmica provocada per la pandèmia i que compleixin els requisits detallats en l'apartat anterior, a part de les concretes i específiques que demanin les entitats de crèdit.<sup>132</sup>

### 4.-Nou Programa d'ajudes per contribuir a minimitzar l'impacte econòmic i social de la COVID-19 en els lloguers d'habitatge habitual

S'incorpora al Pla estatal de l'habitatge 2018-2021 un nou programa d'ajuts al lloguer, anomenat "Programa d'ajuts per contribuir a minimitzar l'impacte econòmic i social de la COVID-19 en els lloguers d'habitatge habitual". Conseqüentment, a Catalunya s'estableixen les condicions d'accés a aquests ajuts al lloguer.<sup>133</sup> Per accedir-hi cal que la persona sol·licitant sigui titular d'un contracte de lloguer del domicili habitual i que a causa de la COVID-19 s'hagi trobat en una situació de vulnerabilitat econòmica.

La finalitat de la línia d'Ajut al Lloguer COVID-19 és donar suport, d'una banda, en el pagament total o parcial de la renda de lloguer d'aquelles persones que tinguin problemes transitoris de pagament i, de l'altra, en la cancel·lació total o parcial dels microcrèdits de la línia d'aval específica descrita anteriorment, per a la seva devolució.

No es podrà sol·licitar aquest ajut quan la persona titular del contracte d'arrendament, o qualsevol altre membre de la unitat familiar:

<sup>131</sup> Article 9 del Reial decret llei 11/2020.

<sup>132</sup> Si bé la mesura està regulada a l'article 9 Reial decret llei 11/2020, aquesta està desenvolupada per l'Ordre TMA/378/2020, de 30 d'abril, del Ministeri de Transport, Mobilitat i Agenda Urbana. Aquesta Ordre és modificada pel Reial decret 1084/2020, la qual afegeix una sèrie de criteris per la verificació i control de les ajudes que regula.

<sup>133</sup> Resolució TES/1047/2020, de 12 de maig, per la qual s'estableixen les condicions d'accés als ajuts per contribuir a minimitzar l'impacte econòmic i social de la COVID-19 en els lloguers de l'habitatge habitual. DOGC núm. 8135, de 18.05.2020.

Disposi de propietat, o sigui usufructuari o usufructuària d'un habitatge situat al territori espanyol, llevat que no en disposin de l'ús i gaudi per causa de separació o de divorci o per qualsevol causa aliena a la seva voluntat, o quan l'habitatge resulti inaccessible per motius de discapacitat. No es considera que s'és persona propietària o usufructuària d'un habitatge si el dret recau únicament sobre una part de l'habitatge, i s'ha obtingut per transmissió *mortis causa*.

Disposi de recursos econòmics suficients en comptes corrents o d'altres dipòsits anàlegs en entitats financeres. S'entén com a recursos suficients els que superin 1,5 vegades l'IPREM en còmput anual.

Disposi de títol jurídic habilitant dels habitatges que gestiona l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, directament o mitjançant altres administracions públiques o entitats sense ànim de lucre.

L'ajut es pot concedir per un termini màxim de 6 mesos de la renda de lloguer, dels mesos d'abril a setembre de l'any 2020. Les quanties màximes de l'ajut varien segons la ubicació de l'habitatge (demarcació de Barcelona: 750 euros mensuals; demarcació de Girona: 500 euros mensuals; demarcació de Tarragona: 500 euros mensuals; demarcació de Lleida: 450 euros mensuals i demarcació de les Terres de l'Ebre: 350 euros mensuals).

Aquest ajut és incompatible amb qualsevol altre ajut o prestació per al pagament del lloguer que gestioni l'Agència de l'Habitatge de Catalunya per les mateixes mensualitats del mateix any. Si la persona sol·licitant es beneficia d'altres ajuts per al pagament del lloguer, la suma total dels imports a percebre en un mateix any natural no podrà ser superior a 5.400 euros. Quan l'ajut s'hagi concedit a la cancel·lació total o parcial d'un microcrèdit, la quantia de l'ajut s'ha de destinar a l'amortització del préstec. Únicament quan s'hagi cancel·lat la totalitat del préstec, sempre que l'import d'aquest sigui inferior al de l'ajut concedit en aplicació d'aquest programa, pot destinar-se a cobrir el pagament de noves mensualitats de renda o d'imports superiors fins a arribar al total de l'ajut rebut.

Cal esmentar que en data de 3 de juny de 2020 se suspèn de manera cautelar la presentació de sol·licituds d'aquests ajuts<sup>134</sup> fins que la valoració de les sol·licituds ja presentades permetin analitzar la suficiència de crèdit que faci viable la presentació de noves sol·licituds.

### **5.-Modificació del Programa de foment del parc d'habitatge en lloguer<sup>135</sup>**

Aquesta modificació respecta en la seva integritat el programa existent, si bé incorpora un nou supòsit.

El pla només preveia aquests ajuts per a les promocions d'habitatges de nova construcció o habitatges procedents de la rehabilitació d'edificis, així com per a habitatges o promocions que havien estat aturades i es reprèn la seva construcció. Amb la modificació, s'afegeixen com a destinatàries dels ajuts d'aquest programa les administracions públiques, els organismes públics i altres entitats de drets públic, així com les empreses públiques i entitats del tercer sector que adquireixin habitatges (ja sigui de forma individualitzada o en bloc) per incrementar el parc d'habitatge públic i social destinat al lloguer o cessió d'ús.

### **6.-Programa d'ajut a les víctimes de violència de gènere, persones objecte de desnonament del seu habitatge habitual, persones sense llar i altres persones especialment vulnerables**

---

<sup>134</sup> Resolució TES/1199/2020, de 29 de maig, de suspensió de la presentació de sol·licituds dels ajuts per contribuir a minimitzar l'impacte econòmic i social de la COVID-19 en els lloguers de l'habitatge habitual. DOGC núm. 8146, de 03.06.2020.

<sup>135</sup> Ordre TMA/336/2020, de 9 d'abril, per la qual s'incorpora, substitueix i modifiquen els Programes d'ajut del Pla estatal d'habitatge 2018-2021, en compliment d'allò disposat als articles 10,11 i 12 del Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, pel qual s'adopten mesures urgents complementàries en l'àmbit social i econòmic per fer front a la COVID-19. BOE núm. 101, d'11.04.2020.

Aquest programa substitueix el Programa d'ajut a les persones en situació de desnonament o llançament del seu habitatge habitual, regulat al Pla estatal d'habitatge 2018-2021. Té per objecte facilitar una solució habitacional immediata a les persones víctimes de violència de gènere, a les persones objecte de desnonament del seu habitatge habitual, a les persones sense llar i a altres col·lectius especialment vulnerables.

Les comunitats autònomes posaran a disposició de la persona beneficiària un habitatge de titularitat pública, o que hagi estat cedit per al seu ús a una Administració pública, tot i que mantingui la titularitat privada, adequat a les seves circumstàncies, per ser ocupat en règim de lloguer, cessió d'ús o en qual·sevol règim d'ocupació temporal admès en dret.

## 7.Foment del lloguer més assequible

El Reial decret llei 26/2020 preveu que en els casos de cessió de dret de superfície per a la promoció del lloguer més assequible mitjançant la col·laboració entre administracions públiques i la iniciativa privada, no serà preceptiva l'existència d'un cànon a abonar a l'Administració. Aquest Reial decret també regula les especialitats dels instruments de col·laboració entre les diferents administracions públiques per ampliar el parc d'habitatges en règim de lloguer més assequible, especialment pel que fa a la durada d'aquests acords i a la responsabilitat de les parts signants.

## B.-Mesures per al pagament de la hipoteca

### 1.-Moratòria per al pagament de la hipoteca

S'aprova una moratòria pel pagament de les quotes hipotecàries, de tres mesos de suspensió,<sup>136</sup> per adquisició d'habitatge habitual<sup>137</sup> i també s'amplia a les persones autònomes, empresàries i professionals respecte dels immobles afectes a la seva activitat econòmica, d'una banda, i a les persones físiques que tinguin arrendats immobles pels que no percebin la renda arrendatícia en aplicació de les mesures en favor de les persones arrendatàries com a conseqüència de l'estat d'alarma.<sup>138</sup> La moratòria també s'aplicarà a les persones fiadores i avaladores del deutor o deutora principal, pel que fa al seu habitatge habitual i amb les mateixes condicions que les establertes per al deutor o deutora hipotecari.

Per poder acollir-se a la moratòria cal complir els requisits següents:

Que la persona deutora hipotecària estigui en situació d'atur o, si és empresària o professional, que pateixi una pèrdua substancial dels seus ingressos o que hagi de suportar una caiguda de les vendes de més del 40%

Pel que fa al límit d'ingressos familiars, són els mateixos que en el cas de la pròrroga extraordinària en els contractes d'arrendament, detallats en l'apartat anterior

Que la quota hipotecària, més les despeses i subministraments bàsics de l'habitatge (llum, aigua, gas, telèfon, quota de la comunitat) superi el 35% dels ingressos nets familiars

Que com a conseqüència de l'emergència sanitària, la càrrega hipotecària en relació amb els ingressos s'hagi multiplicat per almenys 1,3

Les persones deutores poden sol·licitar a l'entitat creditora des del 19 de març i fins un mes després de la finalització de l'estat d'alarma una suspensió del pagament del deute hipotecari (amortització del

---

<sup>136</sup> El termini pot ser ampliat per Acord del Consell de Ministres.

<sup>137</sup> Reial decret llei 8/2020, citat anteriorment.

<sup>138</sup> Reial decret llei 11/2020, citat anteriorment.

capital i interessos).<sup>139</sup> Una vegada realitzada la sol·licitud, l'entitat creditora procedirà a implementar-la en un termini màxim de 15 dies. L'aplicació de la suspensió no requereix acord entre les parts, ni novació contractual, si bé ha de formalitzar-se en escriptura pública i inscriure's al Registre de la Propietat.

Les quotes suspeses no s'han de liquidar una vegada finalitzada la suspensió, sinó que tots els pagaments futurs s'han de posposar el que hagi durat la suspensió. També s'estableix la possibilitat d'una moratòria en els crèdits i préstecs no hipotecaris que mantinguin les persones en situació de vulnerabilitat. Finalment, s'habilita a les corporacions locals perquè utilitzin el superàvit d'exercicis anteriors per adoptar mesures de suport a col·lectius vulnerables en matèria d'habitatge.

### C.-Suspensió de procediments judicials i desnonaments

El 13 de març el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya acorda la suspensió d'actuacions judicials programades que no tinguin el caràcter d'urgents, entre els quals es troben els procediments judicials d'execució hipotecària, de desnonament per falta de pagament d'expiració de contracte i de desnonament per no disposar de títol habilitant a l'habitatge i llançaments que se'n deriven. Aquesta suspensió s'acorda davant de la situació d'excepcionalitat per l'inici de l'expansió de la COVID-19 a Catalunya.

Posteriorment,<sup>140</sup> també es preveu que, un cop finalitzat el període de vigència de l'estat d'alarma, si l'arrendatari o arrendatària acredita a el jutjat que es troba en una situació de vulnerabilitat social o econòmica, conseqüència de l'expansió de la COVID-19, que li impedis disposar d'una solució habitacional, el Lletrat de l'Administració de Justícia, després de comunicar-ho als serveis socials, ha d'acordar una suspensió extraordinària de l'acte de llançament de l'habitatge arrendat o del procediment de desnonament, si s'escau.

El Reial decret llei 37/2020 clarifica el procediment per tal que la valoració dels serveis socials competents per valorar la situació de vulnerabilitat en què es pugui trobar l'arrendatari o arrendatària, de tal manera que es tinguin en compte situacions que no es derivin directament de la COVID-19 però que s'hagin vist agreujades a causa d'aquesta. D'altra banda, a través d'aquesta norma s'atribueix al jutge o jutgessa la facultat de suspendre els llançaments fins que els serveis socials puguin oferir les solucions més adequades per garantir un habitatge digne. També regula el dret dels propietaris i propietaris i arrendadors i arrendadores de sol·licitar una compensació en aquells casos en què les mesures establertes pels serveis socials no es puguin aplicar transcorreguts tres mesos des de l'emissió de l'informe previst al procediment. Aquesta compensació hauria de poder cobrir el perjudici ocasionat en el període que va des de que s'acorda la suspensió fins que aquesta es duu a terme.

El Reial decret llei 1/2021<sup>141</sup> modifica l'anterior Reial decret llei 11/2020, de tal manera que, durant l'estat d'alarma també faculta el jutge o jutgessa per suspendre els procediments judicials de desnonaments i llançaments encara que aquests siguin a causa d'un procediment penal, sempre i quan es tracti de persones vulnerables sense alternativa habitacional. No obstant això, la norma matisa que no procedirà la suspensió si l'entrada o permanència a l'habitatge ha tingut lloc en un dels supòsits següents:

Quan s'hagi produït en un immoble de propietat d'una persona física o jurídica que el tingui cedit per qualsevol títol vàlid en dret a una persona física que tingüés en aquest immoble el seu domicili habitual o segona residència degudament acreditada

---

<sup>139</sup> El Reial decret llei 26/2020 estén fins el 29 de setembre de 2020 la possibilitat de sol·licitar la moratòria en el pagament de préstecs amb i sense garantia hipotecària.

<sup>140</sup> Reial decret llei 11/2020, citat anteriorment.

<sup>141</sup> Reial decret llei 1/2021, de 19 de gener, de protecció dels consumidors i usuaris enfront de situacions de vulnerabilitat social i econòmica. BOE núm. 17, de 20.01.2021.

Quan l'entrada o permanència a l'immoble s'hagi produït mitjançant intimidació o violència sobre les persones

## D.-Garantia de subministraments

S'adopten un conjunt de mesures dirigides a garantir la continuïtat del subministrament energètic i de l'aigua per a llars mentre duri l'estat d'alarma. En aquest sentit, no es podrà suspendre el subministrament a consumidors i consumidores domèstics, que tinguin la condició de consumidor vulnerable, vulnerable sever o en risc d'exclusió social,<sup>142</sup> en el seu habitatge habitual, per motius que no siguin de seguretat del subministrament, de les persones o de les instal·lacions. A més, el període durant el qual estigui en vigor l'estat d'alarma no computarà a l'efecte dels terminis dels procediments de suspensió del subministrament iniciats amb anterioritat.<sup>143</sup>

## 6.4. PRINCIPALS MAGNITUDS DE LES POLÍTIQUES D'HABITATGE

En aquest apartat, s'analitza el pressupost de la política d'habitatge, tenint en compte tant les despeses del pressupost com els beneficis fiscals, el parc d'habitatges destinats a polítiques socials i els tres grans programes de despesa del pressupost, que són la promoció i accés a l'habitatge, els ajuts per mantenir i evitar la pèrdua de l'habitatge i el foment de la rehabilitació. En el subapartat de promoció i accés a l'habitatge (6.4.3) s'estudia l'evolució recent de la construcció i les compravendes d'habitatges protegits.

### 6.4.1. EL PRESSUPOST DE LA POLÍTICA D'HABITATGE

En l'àmbit estatal, la crisi ha tingut un impacte negatiu sobre la despesa de la política d'habitatge. Per una banda, el pressupost de l'Estat va augmentar de 1.369,0 a 1.606,8 milions d'euros entre els anys 2008 i 2009 i a partir d'aquí va iniciar una disminució gairebé contínua fins l'any 2017, en què es va situar en 466,0 milions d'euros. L'any 2018 va canviar la tendència de descens, fet que es va confirmar l'any 2019 quan l'import assoleix els 679,0 milions d'euros. Per una altra banda, els beneficis fiscals passen de 9.116,6 a 9.524,4 milions d'euros entre els anys 2008 i 2009 i a partir d'aquí segueixen una evolució negativa que els porta a un import de 2.172,0 milions d'euros l'any 2018. L'any 2019 assoleixen la xifra de 2.419,0 milions d'euros.

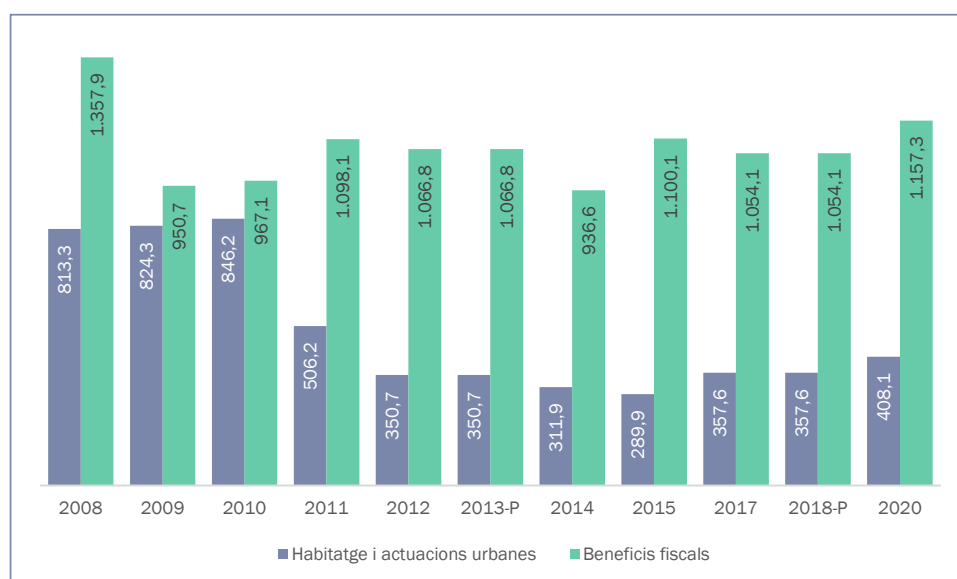
L'economia catalana rep diners del govern espanyol a través del Pla estatal d'habitatge 2018-2021. L'ajuda estatal màxima és de 209,2 milions d'euros, import que representa més de 92 milions d'euros respecte de la quantitat establerta en l'anterior Pla d'habitatge 2013-2016. Per ingressar aquesta quantitat, Catalunya ha de cofinançar actuacions amb un altre 30%. La quantitat total que representa el Pla estatal d'habitatge 2018-2021 es distribueix en els programes següents: ajuda al lloguer d'habitatge amb 155,0 milions d'euros, foment del parc d'habitatge de lloguer amb 50,7 milions d'euros, millora de l'eficiència energètica i sostenibilitat dels habitatges amb 4,2 milions d'euros, millora de la seguretat en l'ús i accessibilitat de l'habitatge amb 52,0 milions d'euros, i regeneració i renovació urbana i rural amb 9,9 milions d'euros.

A Catalunya, pel que fa a la despesa de la Generalitat en l'àmbit del sector públic, la crisi significa una forta reducció de recursos entre els anys 2008 i 2012 que, a partir de 2014, es van recuperant poc a poc. El pressupost consolidat de la política d'habitatge de la Generalitat de l'any 2017 és de 357,6 milions d'euros. Per la seva banda, els beneficis fiscals han contingut aquesta reducció que ha experimentat la despesa i la seva pèrdua ha estat inferior. Els beneficis fiscals de l'any 2017 s'estimen en 1.054,1 milions d'euros. Per a l'any 2020 s'aprova un pressupost amb una despesa de 408,1 milions d'euros i uns beneficis fiscals de 1.157,3 milions d'euros.

<sup>142</sup> Condicions definides al Reial decret 897/2017, de 6 d'octubre, pel qual es regula la figura de consumidor vulnerable, el bo social i altres mesures de protecció per als consumidors domèstics. BOE núm. 242, de 07.10.2017.

<sup>143</sup>El Reial decret llei 37/2020 estableix que aquesta mesura es manté mentre duri l'estat d'alarma.

GRÀFIC 20. Evolució del pressupost de la política d'habitatge. Catalunya 2008-2020



Unitats: milions d'euros (M€).

Nota 1: no s'inclouen els beneficis derivats de normativa estatal de l'IRPF i l'IVA en habitatge (165,2 M€ i 152,0 M€, respectivament, l'any 2017).

Nota 2: les dades dels anys 2013 i 2018 corresponen a la pròrroga dels pressupostos 2012 i 2017, respectivament.

Font: elaboració pròpia a partir dels Pressupost de la Generalitat.

Per a l'any 2017, la despesa en matèria d'habitatge sense consolidar del sector públic de la Generalitat per subsectors dona a les entitats de dret públic la dotació més elevada de recursos amb 283,3 milions d'euros, seguida de la Generalitat amb 190,0 milions d'euros, i dels consorcis amb 53,0 milions d'euros. Tots els subsectors han perdut recursos respecte de l'inici de la crisi. El pressupost de l'any 2020 significa un augment dels recursos per a tots els subsectors a excepció dels consorcis. Malgrat aquest increment, el pressupost total del sector públic de la Generalitat (408,1 milions d'euros) se situa a la meitat de l'import que tenia l'any 2008 (813,3 milions d'euros).

TAULA 22. Pressupost de la Generalitat de Catalunya, àmbit sector públic, per subsectors, 2008-2020

Subsectors	2008	2017	2018-P	2019	2020	2008-2020
<b>Generalitat</b>	312,8	190,0	189,9	189,9	250,9	-19,8
Obligacions reconegudes de la Generalitat	300,7	239,0	237,1	267,7	303,6	0,9
<b>Entitats de dret públic<sup>1</sup></b>	507,5	283,3	-	-	388,9	-23,4
<b>Societats mercantils/Consortis<sup>2</sup></b>	90,0	53,0	-	-	44,2	-50,9
<b>Total sense consolidar</b>	910,3	526,3	-	-	684,1	-24,9
<b>Despeses consolidables</b>	96,9	168,6	-	-	276,0	184,7
<b>Total consolidat</b>	<b>813,3</b>	<b>357,6</b>	-	-	<b>408,1</b>	<b>-49,8</b>

Unitats: milions d'euros i variació en percentatge.

(1) Entitats de dret públic 2008: INCASÒL i 2017-2020: INCASÒL i Agència de l'Habitatge de Catalunya.

(2) Societats mercantils 2008: ADIGSA i Consortis 2017-2020: Consorci de l'Habitatge de Barcelona i Consorci de l'Habitatge de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Font: elaboració pròpia a partir dels Pressupostos de la Generalitat.

Una altra forma de mirar el pressupost de la Generalitat és a través del responsable darrer de la despesa. En aquest cas, les entitats de dret públic apareixen com el subsector principal atès que són responsables de 270,8 milions d'euros, seguides a molta distància dels consorcis amb 53 milions d'euros i de la Generalitat amb 33,8 milions d'euros. Per a l'any 2020, el pressupost atorga un increment significatiu de despesa a les entitats de dret públic que la porta fins a 328,5 milions d'euros. La despesa de la Generalitat queda pràcticament estabilitzada mentre que la dels consorcis es redueix en 9 milions d'euros.

**TAULA 23. Pressupost de la política d'habitatge de la Generalitat de Catalunya, àmbit sector públic, per subsectors segons el seu responsable darrer, 2012-2020**

Subsectors	2012	2017	2020	2012-2020
<b>Generalitat</b>	0,5	33,8	35,4	6.980,0
<b>Entitats de dret públic<sup>1</sup></b>	335,2	270,8	328,5	-2,0
AHC	-	-	214,2	-
INCASÒL	-	-	86,8	-
Resta (Capítol 9) <sup>2</sup>	-	-	27,5	-
<b>Consortcis<sup>3</sup></b>	15,0	53,0	44,2	194,7
<b>Total consolidat</b>	<b>350,7</b>	<b>357,6</b>	<b>408,1</b>	<b>16,4</b>

Unitats: milions d'euros i variació en percentatge.

(1) Entitats de dret públic: INCASÒL i Agència de l'Habitatge de Catalunya.

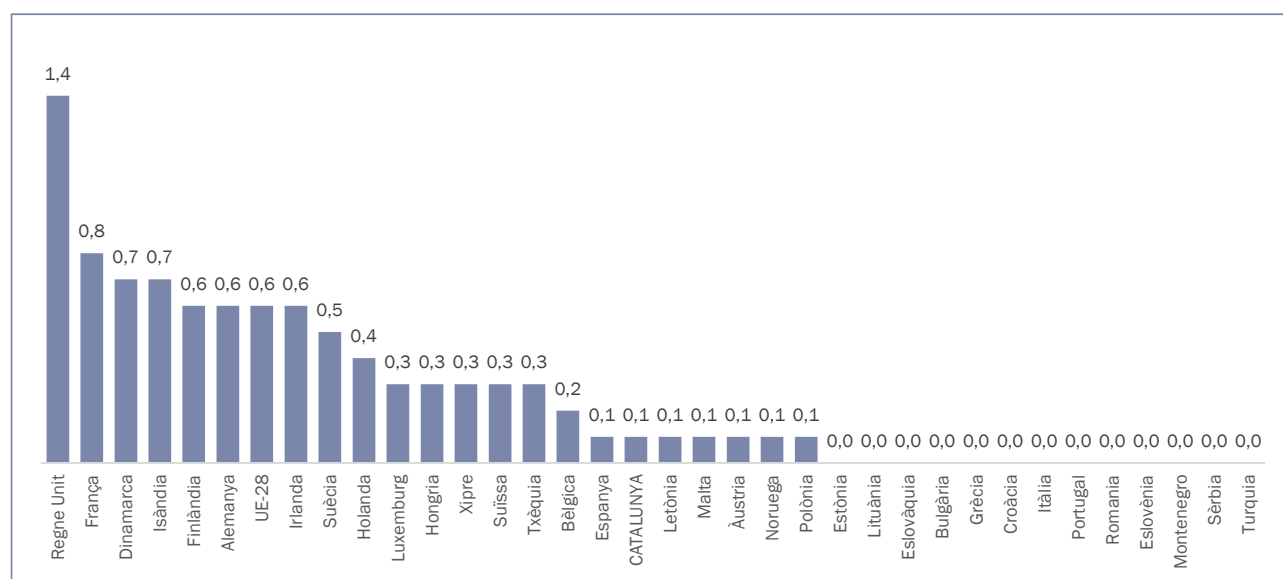
(2) Capítol 9: amortització de deute.

(3) Consortcis: Consorci de l'Habitatge de Barcelona i Consorci de l'Habitatge de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Font: elaboració pròpia a partir dels Pressupostos de la Generalitat.

La comparació internacional de la despesa de protecció social en habitatge en percentatge del PIB situa Catalunya en una posició intermèdia baixa. Les dades més recents de Catalunya per fer aquesta comparació són de 2014 i el resultat és del 0,1%. Els països al capdavant d'aquest indicador són el Regne Unit (amb una despesa de l'1,4% del seu PIB), França (0,8%), Dinamarca (0,7%) i Islàndia (0,7%). La despesa mitjana de la UE-28 és del 0,6%.

**GRÀFIC 21. Despesa de protecció social en habitatge en percentatge del PIB. Comparació internacional, 2014**



Unitats: percentatge del PIB.

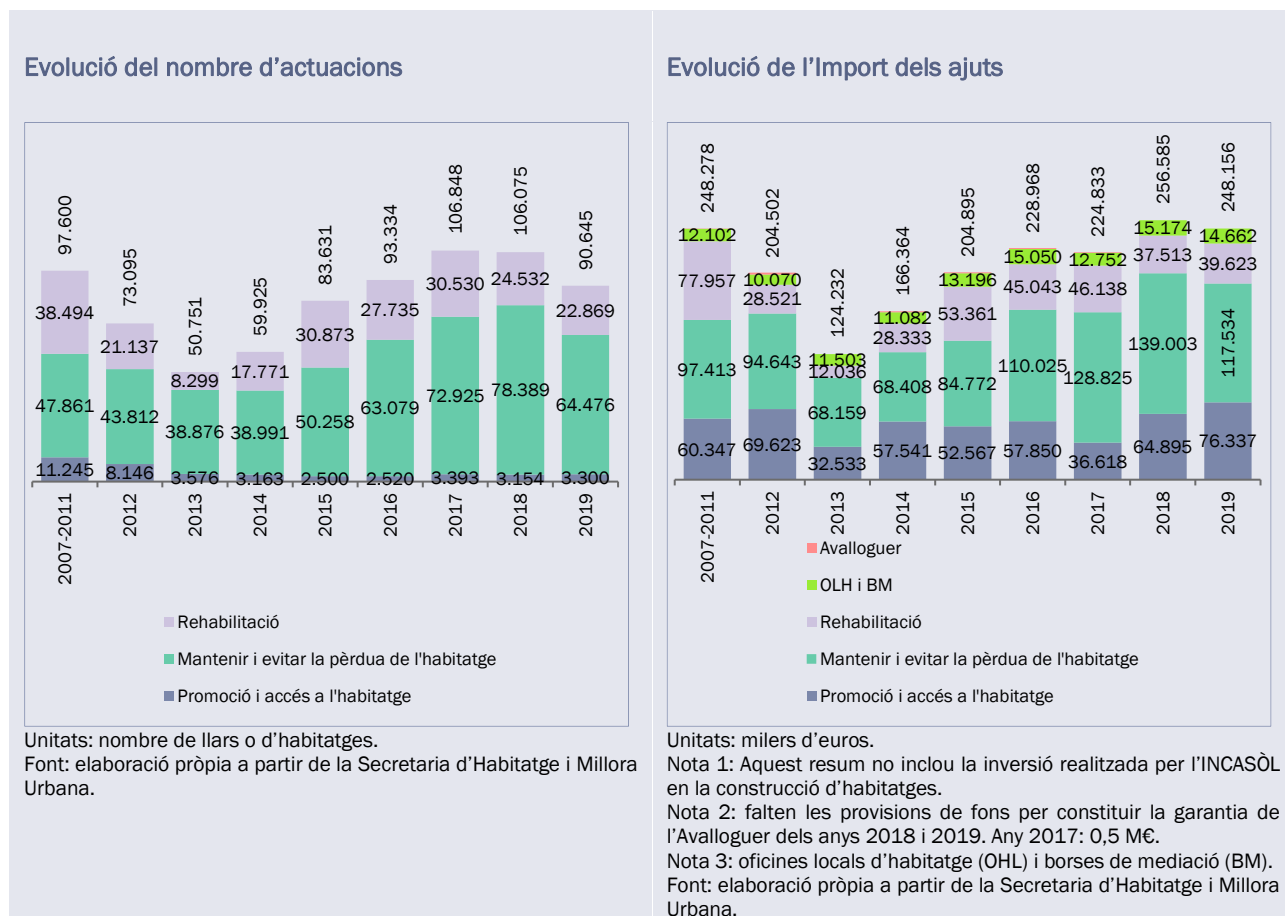
Font: elaboració a partir dels Comptes de Protecció Social de l'Idescat, INE i EUROSTAT.

A continuació es comenta el resum de la política d'habitatge en el període 2007-2019, elaborat a partir de les dades subministrades pel Servei d'Estudis i Documentació d'Habitatge. Quant al nombre d'actuacions, s'observa una forta disminució des de les 97.600 actuacions de mitjana del període 2007-2011 fins a les 50.751 de l'any 2013. A partir d'aquí, el nombre d'actuacions es va recuperant fins arribar a les més de 106 mil dels anys 2017 i 2018. En el 2019, es constata una reducció considerable que les situa en 90.646. En aquest darrer any, el programa amb més actuacions és el de mantenir i evitar la pèrdua de l'habitatge (64.476), seguit de la rehabilitació (22.869) i de la promoció i accés a l'habitatge (3.300). A partir del 2013, es constata un increment decidit de les actuacions per mantenir i evitar la

pèrdua de l'habitatge, que són les úniques que aconseguen superar els registres que tenien a l'inici del període considerat malgrat la forta davallada que pateixen l'any 2019.

L'evolució de l'import dels ajuts és similar a la del nombre d'actuacions. Parteix de 248,2 milions d'euros de mitjana en el període 2007-2011 i disminueix fins a 124,2 milions d'euros el 2013. A partir d'aquí, la despesa es va recuperant fins assolir un màxim l'any 2018 de 256,5 milions d'euros. L'any 2019 aquesta despesa es redueix en 8 milions d'euros i se situa en 248,1 milions d'euros. En aquest darrer any, el programa amb més recursos és el de mantenir i evitar la pèrdua de l'habitatge (amb 117,5 milions d'euros), seguit de la promoció i accés a l'habitatge (76,3 M€), la rehabilitació (39,6 M€), i les transferències atorgades a les oficines locals d'habitatge i a les borses de mediació (14,6 M€). Es comprova que el Programa de rehabilitació és l'únic que no aconseguix recuperar el nivell de despesa que tenia a l'inici del període considerat.

GRÀFIC 22. Resum de la política d'habitatge. Catalunya, 2007-2019

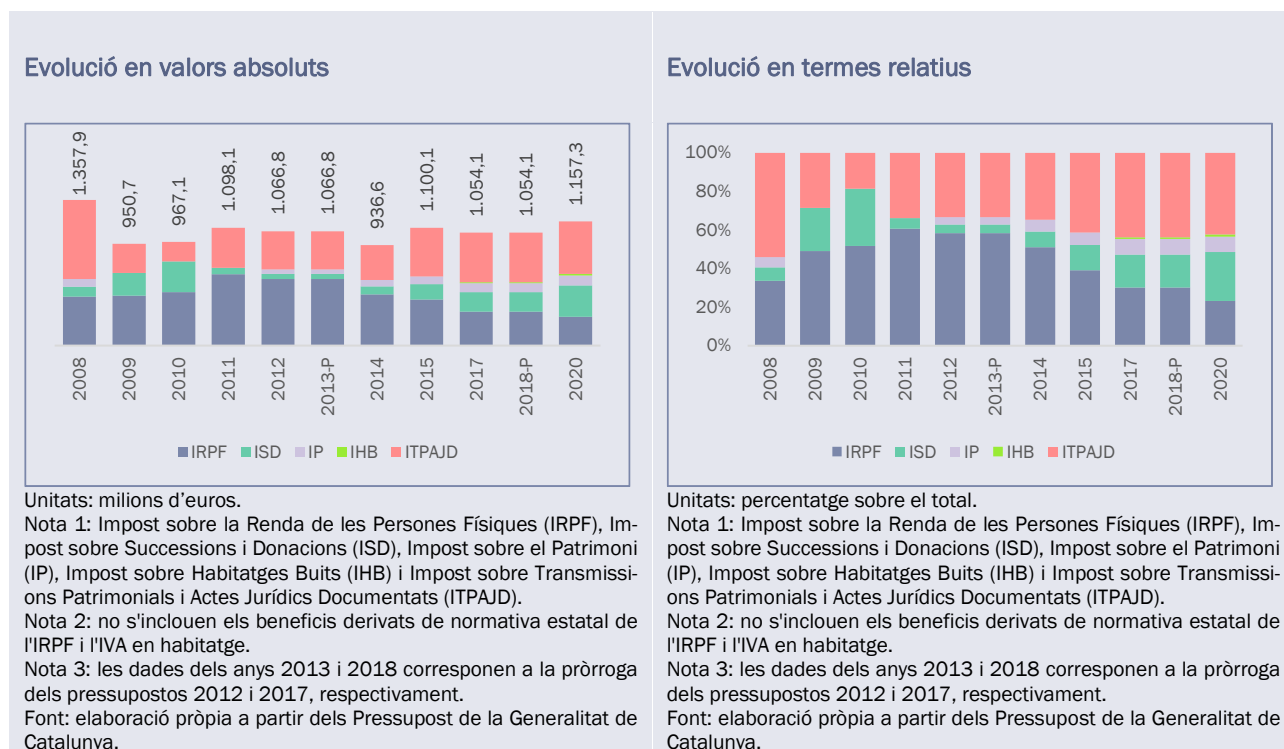


Pel que fa a l'evolució dels beneficis fiscals segons impostos, s'observen diversos canvis en el període 2008-2017. Per una banda, els beneficis fiscals derivats de l'IRPF pateixen una forta retallada a partir de l'any 2014 que els situa, a final del període (any 2017), en un import de 318,0 milions d'euros. Aquesta retallada s'explica per l'eliminació de la deducció per inversió en habitatge habitual amb efectes des de l'1 de gener de 2013, amb l'excepció dels i les contribuents que ja feien aquestes deduccions abans d'aquesta data. La resta d'impostos implicats tenen una evolució positiva a partir de l'any 2014, fet que permet compensar aquesta reducció de l'IRPF. Les aportacions més significatives venen de l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats (altres exempcions, bonificacions i reduccions, tipus reduït en l'adquisició d'habitatges de joves i bonificacions en les transmissions d'habitatge a empreses immobiliàries) i de l'impost sobre successions i donacions (reducció per habitatge habitual del causant), que se situen l'any 2017 en uns imports de 462,0 i de 180,3 milions d'euros,



respectivament. L'any 2020, els beneficis fiscals augmenten en més de 100 milions d'euros. L'aportació més significativa prové de l'impost sobre successions i donacions, seguida de l'impost sobre transmissions mentre que la contribució de l'IRPF se segueix reduint (vegeu informació relativa a l'evolució dels beneficis fiscals segons impostos i dels beneficis fiscals derivats de la normativa estatal segons impostos a l'Annex).

GRÀFIC 23. Evolució dels beneficis fiscals segons impostos. Catalunya, 2008-2020

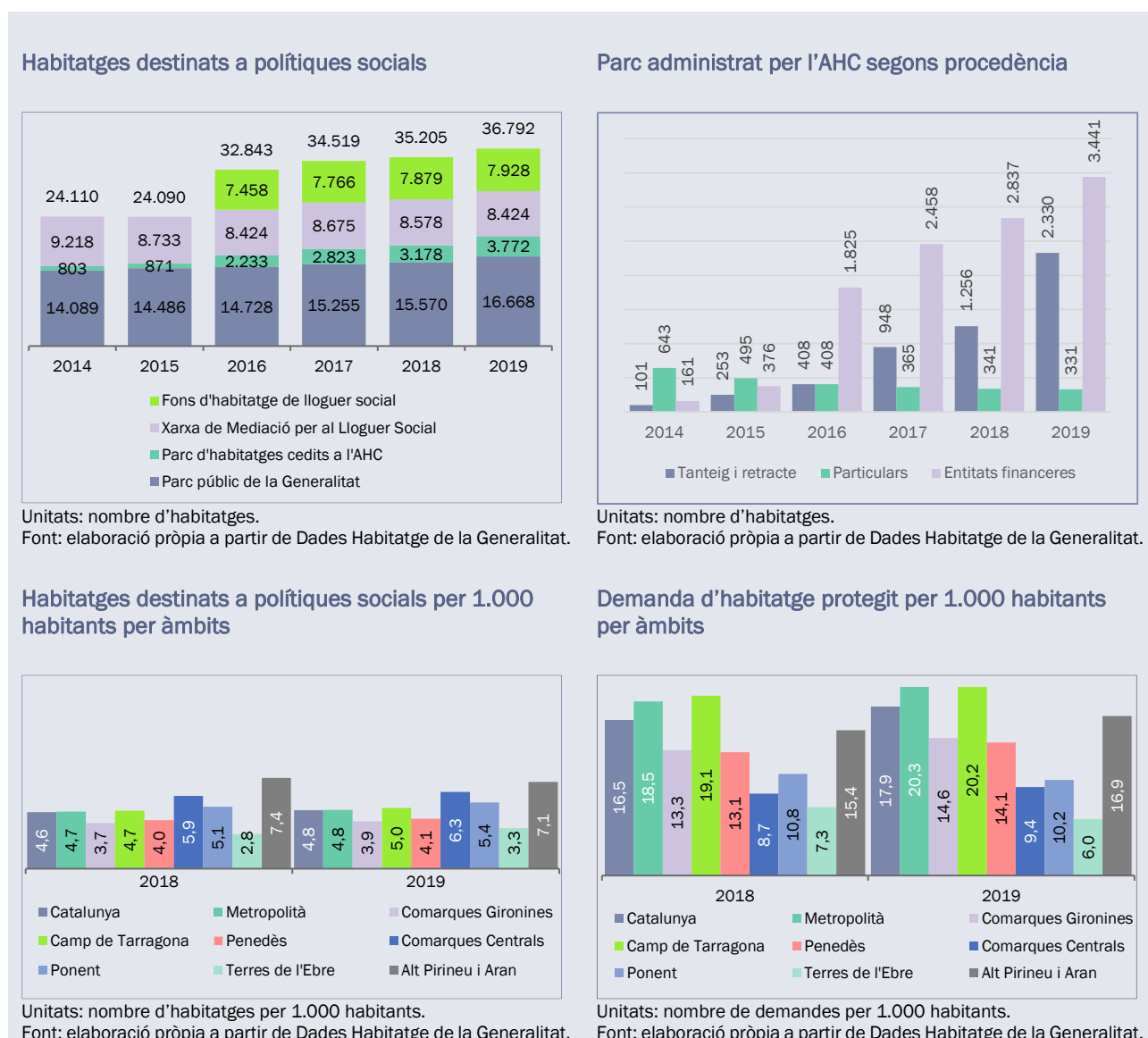


## 6.4.2. EL PARC D'HABITATGES DESTINATS A POLÍTIQUES SOCIALS

Un component important de la política d'habitatge és el parc d'habitatges destinats a polítiques socials. En els darrers anys, el parc ha tingut una evolució positiva sobretot a partir de la creació del Fons d'habitatge de lloguer social l'any 2015. L'any 2019, el parc d'habitatges destinats a polítiques socials consta de 36.792 habitatges, sent el parc públic de la Generalitat el més abundant amb 16.668 habitatges, seguit de la Xarxa de Mediació per al Lloguer Social amb 8.424 habitatges, del Fons d'habitatge de lloguer social amb 7.928 habitatges i el parc d'habitatges cedits per les entitats financeres i particulars administrat per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC) amb 3.772 habitatges. En els darrers anys, el parc d'habitatges cedits s'està nodrint principalment dels habitatges procedents de les entitats financeres mentre que el parc públic de la Generalitat ho està fent a través de l'exercici del dret de tanteig i retracte.

El parc d'habitatges destinats a polítiques socials és de 4,8 habitatges per 1.000 habitants per al conjunt de Catalunya l'any 2019. S'observa que les Comarques Centrals, Ponent i l'Alt Pirineu i Aran tenen una dotació sensiblement superior a la del conjunt de Catalunya amb 6,3, 5,4 i 7,1 habitatges per 1.000 habitants, respectivament. D'altra banda, el nombre d'inscripcions vigents al Registre de Sol·licitants d'Habitatge Protegit (137.626) supera la dotació del parc d'habitatges destinats a polítiques socials i se situa amb 17,9 sol·licituds per 1.000 habitants per al conjunt de Catalunya. La seva distribució per àmbits territorials dona uns resultats sensiblement superiors a la mitjana a l'Àmbit metropolità de Barcelona i al Camp de Tarragona amb 20,3 i 20,2 sol·licituds per 1.000 habitants, respectivament.

GRÀFIC 24. Evolució del parc d'habitatges destinats a polítiques socials. Catalunya 2014-2019

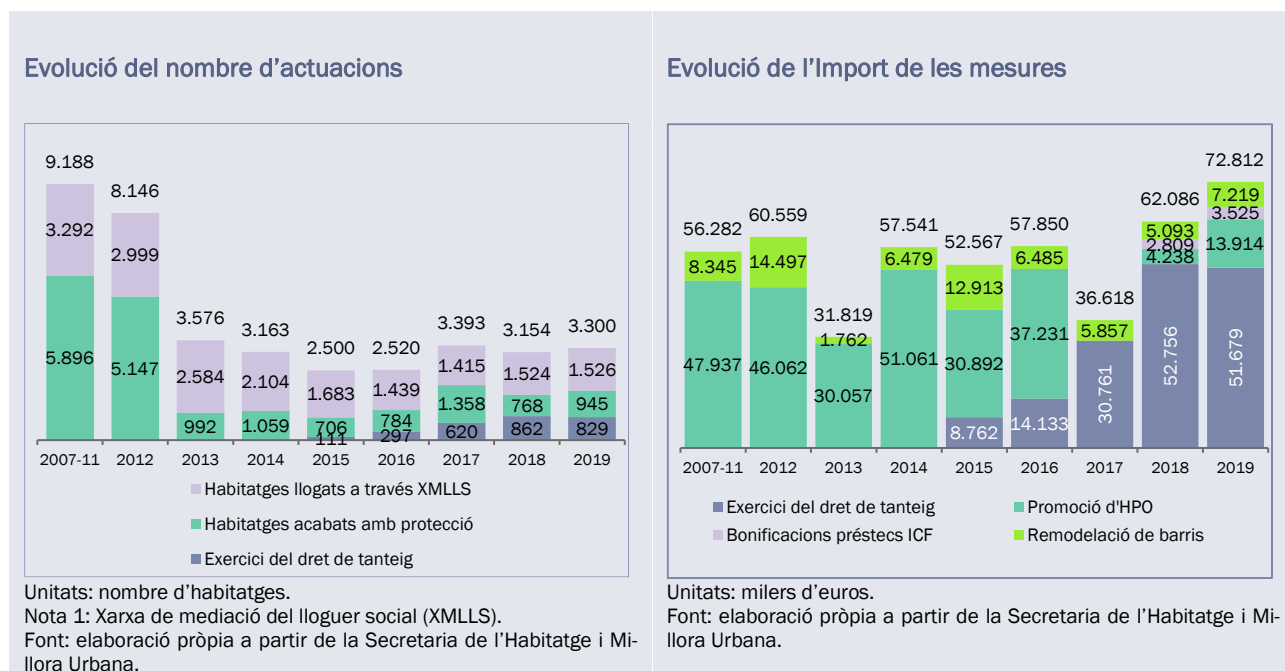


### 6.4.3. PROMOCIÓ I ACCÉS A L'HABITATGE

El Programa de promoció i accés a l'habitatge hauria perdut molta activitat si no arriba a ser per l'exercici del dret de tanteig i retracte que, a partir de l'any 2015, augmenta les seves actuacions i els seus recursos fins a comptabilitzar l'any 2019 un total de 829 adquisicions amb una despesa de 51,6 milions d'euros. En el darrer any, l'exercici del dret de tanteig ha perdut una mica d'intensitat i, en canvi, la promoció d'habitatges amb protecció oficial ha tingut un impuls significatiu, sobretot en termes de despesa.

Els habitatges llogats a través de la Xarxa de Mediació del Lloguer Social s'han anat reduint en el decurs del període considerat i se situen en 1.526 l'any 2019 i la remodelació de barris, des del punt de vista de la despesa, es recupera a partir de l'any 2013 amb alts i baixos, de manera que l'import dels ajuts corresponent a l'any 2019, que és de 7,2 milions d'euros, equival a la meitat de la despesa que s'havia liquidat l'any 2012.

GRÀFIC 25. Mesures per a la promoció i accés a l'habitatge. Catalunya, 2007-2019



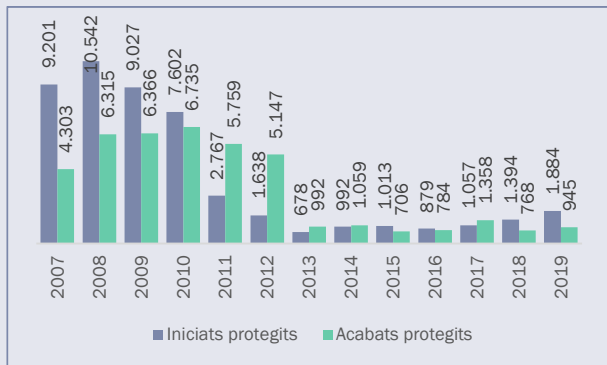
La política de promoció i accés a l'habitatge amb més protagonisme a l'inici de la crisi era la corresponent a la promoció d'habitatges amb protecció oficial (HPO), amb 5.896 habitatges acabats de mitjana en el període 2007-2011 i una despesa de 47,9 milions d'euros. La crisi va significar una reducció dràstica dels habitatges iniciats amb protecció, que més tard va repercutir sobre els habitatges acabats i els porta a un mínim de 706 unitats el 2015. En els anys següents, els habitatges amb protecció acabats segueixen una pauta de recuperació, interrompuda l'any 2018, que els situa l'any 2019 en 945 habitatges. En canvi, la despesa en promoció d'HPO no va patir una reducció tan acusada amb la irrupció de la crisi i es va mantenir per sobre dels 30 M€ fins l'any 2017, en què va ser igual a zero. L'any 2018 tona a aparèixer en el resum de despeses de la política d'habitatge amb una aportació de 4,2 M€ i en el darrer any 2019 rep un impuls significatiu que la situa en 13,9 milions d'euros (vegeu informació relativa a l'evolució dels habitatges iniciats i acabats amb protecció oficial per àmbits territorials i segons règim de protecció i promotor a l'Annex).

Els habitatges amb protecció oficial iniciats i acabats signifiquen l'any 2019 0,25 i 0,12 habitatges per 1.000 habitants, respectivament, per al conjunt de Catalunya. Per sobre d'aquestes xifres tan sols se situa l'Àmbit Metropolità de Barcelona, si es consideren els àmbits territorials analitzats.

La reducció de l'activitat en matèria d'habitatges amb protecció oficial acabats ha comportat un canvi significatiu en relació amb el règim de protecció. En el moment d'elaboració d'aquest informe domina el lloguer amb opció de compra, el qual representa el 73,4% dels habitatges amb protecció oficial acabats, mentre que l'any 2007 era majoritari el règim de compra amb el 57,2%, seguit del lloguer amb el 37,1%. En relació amb el promotor, s'identifiquen alguns canvis importants. L'any 2019, el promotor majoritari segueix sent privat amb el 47,8% (33,5% al 2007), seguit per la categoria "altres promotors públics" amb el 27,3% (31,6% al 2007), les entitats sense ànim de lucre amb el 24,8% (15,7% al 2007) i l'INCASÒL amb el 0,1% (19,2% al 2007).

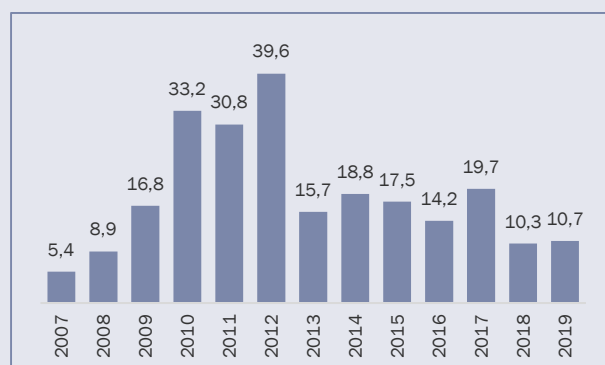
**GRÀFIC 26. Evolució dels habitatges amb protecció oficial iniciats i acabats per àmbits territorials i segons règim de protecció i tipus de promotor. Catalunya, 2007-2019**

**Habitatges amb protecció iniciats i acabats**



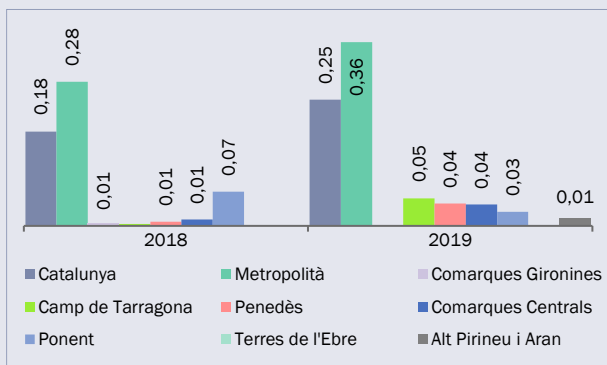
Unitats: nombre d'habitatges.  
Font: elaboració pròpia a partir de Dades Habitatge de la Generalitat.

**Habitatges amb protecció acabats en % sobre el total d'habitatges acabats**



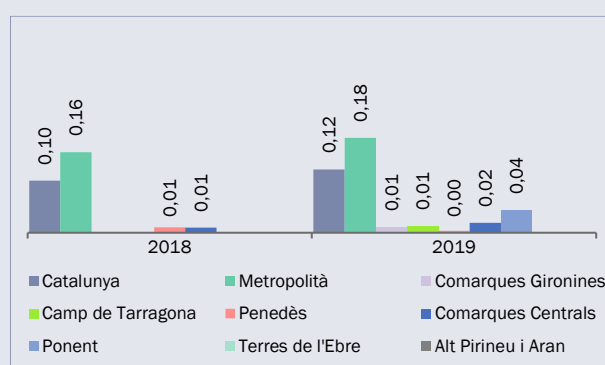
Unitats: percentatges.  
Font: elaboració pròpia a partir de Dades Habitatge de la Generalitat.

**Habitatges amb protecció iniciats per 1.000 habitants per àmbits**



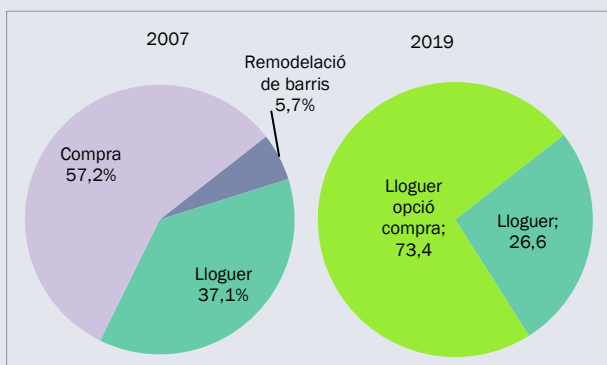
Unitats: nombre d'habitatges per 1.000 habitants.  
Font: elaboració pròpia a partir de Dades Habitatge de la Generalitat.

**Habitatges amb protecció acabats per 1.000 habitants per àmbits**



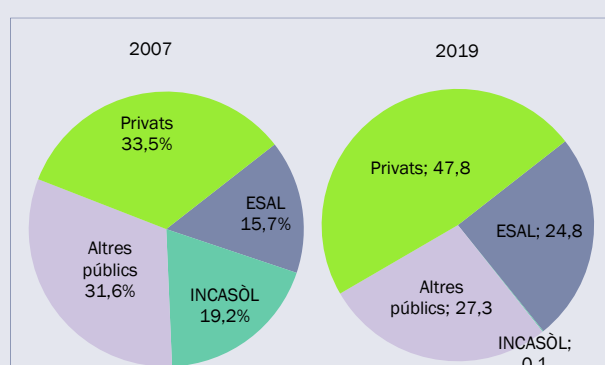
Unitats: nombre d'habitatges per 1.000 habitants.  
Font: elaboració pròpia a partir de Dades Habitatge de la Generalitat.

**Habitatges amb protecció acabats segons règim**



Unitats: percentatges.  
Font: elaboració pròpia a partir de Dades Habitatge de la Generalitat.

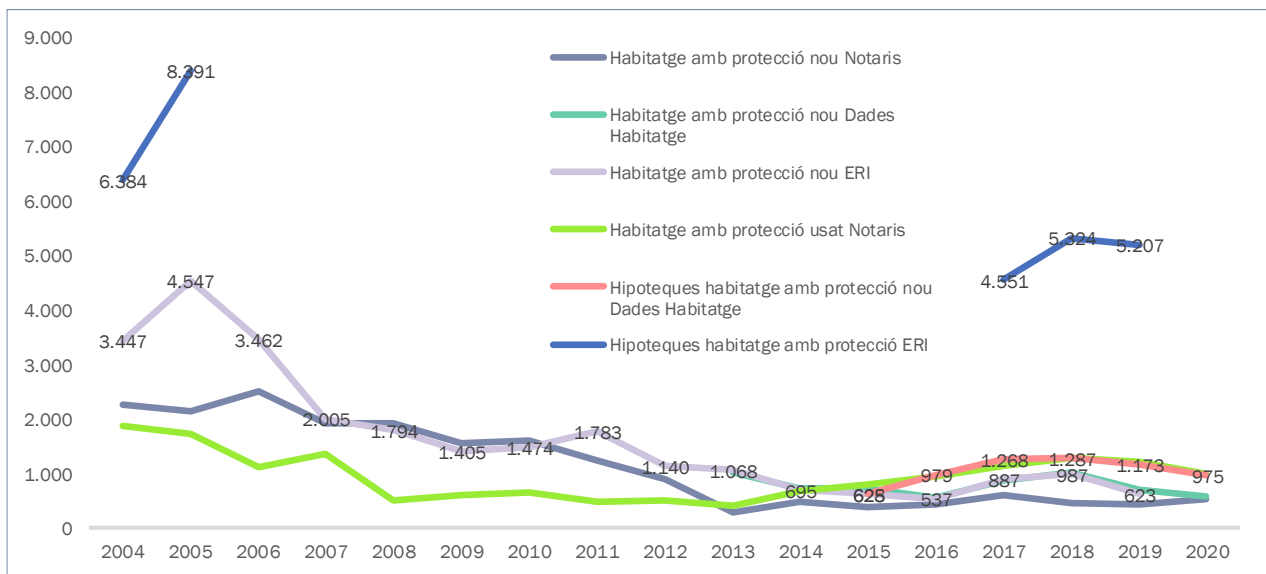
**Habitatges amb protecció acabats segons promotor**



Unitats: percentatges.  
Nota 1: entitats sense ànim de lucre (ESAL).  
Font: elaboració pròpia a partir de Dades Habitatge de la Generalitat.

Pel que fa a l'evolució de les transaccions i les hipoteques d'habitatges amb protecció oficial segons font estadística, s'observa una davallada important de les compravendes iniciada amb anterioritat a l'inici de la crisi. Les compravendes toquen fons el 2013 segons Notaris (habitatges amb protecció nous i usats) i el 2016 segons Registradors (habitatges protegits nous segons Dades Habitatge de la Generalitat i segons l'Estadística Registral Immobiliària (ERI)). La recuperació econòmica que s'inicia a meitat dels anys 2010 permet una millora de les transaccions d'habitatges amb protecció que s'afebleix en els darrers anys, tal com ho fa el creixement del conjunt de l'economia. En el gràfic de sota també s'ha representat la informació disponible sobre hipoteques d'habitatges amb protecció segons Registradors. Es pot comprovar que el volum actual està per sobre de les 5.000 unitats (de les quals 1.173 corresponen a habitatges protegits nous), les quals se situen a certa distància de les més de 8.000 unitats que es van registrar l'any 2005 (vegeu informació relativa a l'evolució de les transaccions i de les hipoteques d'habitatges amb protecció segons font estadística a l'Annex).

**GRÀFIC 27. Evolució de les transaccions i de les hipoteques d'habitatges amb protecció segons font estadística. Catalunya 2004-2020**



Unitats: nombre d'habitatges.

Nota 1: només s'anoten les xifres corresponents a les hipoteques d'habitatges protegits i a les compravendes d'habitatges protegits nous segons l'Estadística Registral Immobiliària (ERI). La resta de xifres es poden consultar a la taula corresponent de l'Annex.

Nota 2: segons Notaris es considera habitatge amb protecció nou l'habitatge de nova construcció, ja sigui en promoció per a venda o en promoció cooperativa o comunitària, i a l'habitatge en construcció. Es considera qualsevol tipus de protecció pública.

Nota 3: les dades sobre habitatge protegit nou de les Dades Habitatge procedeixen dels Registradors i estan publicades a la pàgina web de la Generalitat.

Nota 4: segons Registradors (Dades Habitatge i ERI) es considera habitatge amb protecció nou qualsevol tipus d'habitatge protegit que tingui com a màxim un any des de la finalització de la seva construcció (que no sempre és coneguda) fins a la compravenda.

Nota 5: segons Notaris es considera habitatge amb protecció usat o de segona mà a aquell que no és nou. Es considera qualsevol tipus de protecció pública.

Font: elaboració pròpia a partir del Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana, Dades Habitatge de la Generalitat de Catalunya i Col·legi de Registradors d'Espanya.

Segons les dades dels Notaris que publica el Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana, el creixement del nombre de transaccions d'habitatges protegits nous es torna negatiu l'any 2018, estable el 2019 i té un impuls considerable l'any 2020. En el cas dels habitatges usats, s'observa una disminució l'any 2019 que s'accentua en el darrer any 2020. Es constata que la majoria de transaccions es donen a la província de Barcelona. El creixement de les transaccions d'habitatges protegits nous de l'any 2020 només ocórrer a la província de Barcelona i de forma extraordinària a Lleida mentre que la disminució de les transaccions d'habitatges protegits usats del mateix any 2020 és general a totes les demarcacions amb l'excepció de Tarragona (vegeu la taula 24).

Segons les dades dels registres de la Propietat que publica la Generalitat de Catalunya (Dades Habitatge), el nombre de transaccions d'habitatges protegits nous comença a desaccelerar-se l'any 2018 i pateix

una forta contracció l'any 2019 i 2020. Aquesta contracció es repeteix a tots els àmbits territorials analitzats amb l'excepció de les Comarques Centrals l'any 2019 i de les terres de l'Ebre l'any 2020. El volum principal de transaccions es concentra a l'àmbit metropolità de Barcelona i a la província de Barcelona (vegeu la taula 25).

**TAULA 24. Nombre de transaccions d'habitatges amb protecció segons Notaris. Catalunya, 2015-2020**

Protegit nou	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Catalunya</b>	378	427	602	442	441	522
Variació (%)	-20,6	13,0	41,0	-26,6	-0,2	18,4
<b>Barcelona</b>	324	339	537	411	404	418
<b>Girona</b>	3	5	2	4	9	0
<b>Lleida</b>	23	10	2	5	14	97
<b>Tarragona</b>	28	73	61	22	14	7
Protegit usat	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Catalunya</b>	784	951	1.145	1.289	1.206	1.003
Variació (%)	18,1	21,3	20,4	12,6	-6,4	-16,8
<b>Barcelona</b>	564	603	783	871	782	601
<b>Girona</b>	54	77	75	96	124	103
<b>Lleida</b>	82	138	149	169	149	133
<b>Tarragona</b>	84	133	138	153	151	166

Unitats: nombre de transaccions i variació interanual en percentatge. Font: elaboració pròpia a partir del Ministeri de Transports Mobilitat i Agenda Urbana.

**TAULA 25. Nombre de transaccions d'habitatges amb protecció nous segons Registradors. Catalunya, 2015-2020**

Zona Registradors	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Catalunya</b>	722	557	878	1.020	687	577
Variació (%)	-0,3	-22,9	57,6	16,2	-32,6	-16,0
<b>Barcelona</b>	58	95	83	40	35	21
<b>Àrea metropolitana de Barcelona (sense BCN)</b>	331	159	450	503	239	239
<b>Àmbit metropolità</b>	461	319	598	671	360	335
<b>Comarques gironines</b>	56	69	90	100	81	79
<b>Camp de Tarragona</b>	60	27	35	45	40	21
<b>Penedès</b>	50	36	34	37	36	22
<b>Comarques centrals</b>	10	15	16	22	38	21
<b>Ponent</b>	81	85	104	141	130	94
<b>Terres de l'Ebre</b>	0	4	0	3	1	4
<b>Alt Pirineu i Aran</b>	4	2	1	1	1	1
<b>Barcelona</b>	506	359	637	725	425	371
<b>Girona</b>	58	69	90	100	81	79
<b>Lleida</b>	83	87	105	142	131	95
<b>Tarragona</b>	75	42	46	53	50	32

Unitats: nombre de transaccions i variació interanual en percentatge. Font: elaboració pròpia a partir de les Dades Habitatge de la Generalitat.

Les Dades d'Habitatge de la Generalitat també aporten l'estadística de les hipoteques dels habitatges amb protecció nous. Es pot comprovar que el seu nombre inicia una desacceleració l'any 2017 i es contrau en els darrers dos anys 2019 i 2020. A les províncies de Lleida i Tarragona aquesta contracció no arriba fins al darrer any 2020. També constitueix una excepció el que passa a Barcelona ciutat, on el nombre d'hipoteques dels habitatges amb protecció oficial augmenta l'any 2020. Malgrat aquesta contracció, l'import mitjà dels habitatges amb protecció nous segueix creixent en els darrers dos anys.

**TAULA 26. Nombre d'hipoteques i import mitjà dels habitatges amb protecció nous. Catalunya, 2015-2020**

Nombre d'hipoteques	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Catalunya</b>	628	979	1.268	1.287	1.173	975
Variació (%)	-	55,9	29,5	1,5	-8,9	-16,9
<b>Barcelona ciutat</b>	82	157	54	128	47	91
<b>Àrea metropolitana de Barcelona (sense BCN)</b>	227	432	740	632	606	369
<b>Barcelona</b>	431	785	980	999	878	739
<b>Girona</b>	86	87	135	132	122	103
<b>Lleida</b>	40	55	68	86	92	68
<b>Tarragona</b>	71	52	85	70	81	65
Import mitjà	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Catalunya</b>	85.650	93.631	104.838	109.847	120.522	122.946
Variació (%)	-	9,3	12,0	4,8	9,7	2,0
<b>Barcelona ciutat</b>	74.819	115.713	142.738	130.599	142.710	145.794
<b>Àrea metropolitana de Barcelona (sense BCN)</b>	112.937	121.141	116.352	126.272	149.844	131.539
<b>Barcelona</b>	93.550	98.401	113.359	119.618	134.850	131.407
<b>Girona</b>	70.538	81.479	87.765	83.476	87.262	114.475
<b>Lleida</b>	69.305	72.211	65.490	66.108	69.475	72.882
<b>Tarragona</b>	65.208	64.618	66.715	68.158	81.196	87.418

Unitats: nombre d'hipoteques i import mitjà en euros.  
Font: elaboració pròpia a partir de les Dades Habitatge de la Generalitat.

Destaca el fet que durant tot el període 2015-2019, el percentatge que representa l'import mitjà de les hipoteques d'habitatges amb protecció nous respecte de l'import mitjà de les hipoteques dels habitatges lliures nous augmenta sense interrupció des del 66,6% fins al 74,2%. L'any 2020 representa una lleugera disminució d'aquest indicador per al conjunt de Catalunya (73,5%) que no afecta Barcelona ciutat ni a la província de Girona. Només a l'AMB (sense Barcelona ciutat) i a la província de Lleida aquest percentatge disminueix entre els anys 2015 i 2020.

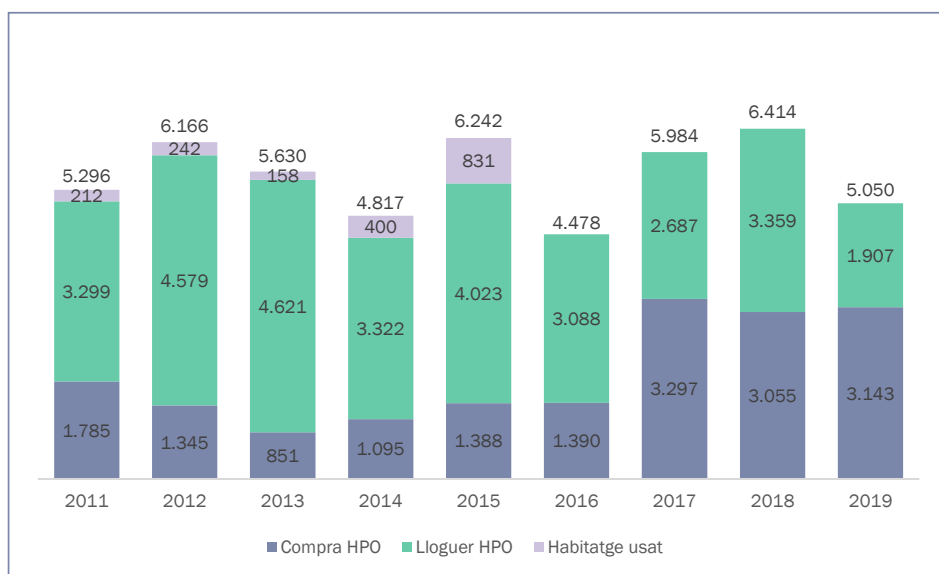
**TAULA 27. Import mitjà de les hipoteques d'habitatges amb protecció nous respecte de les hipoteques d'habitatges lliures nous. Catalunya, 2015-2020**

Zona / Província	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Catalunya</b>	66,6	67,9	71,2	73,3	74,2	73,5
Diferència	-	1,3	3,3	2,2	0,9	-0,7
<b>Barcelona ciutat</b>	35,1	45,0	54,8	50,4	45,9	59,9
<b>Àrea metropolitana de Barcelona (sense BCN)</b>	75,7	79,6	69,1	72,4	79,7	67,1
<b>Barcelona</b>	65,6	64,7	69,5	74,1	76,5	74,0
<b>Girona</b>	59,4	64,3	66,7	58,7	60,2	72,9
<b>Lleida</b>	69,0	60,2	58,9	57,4	64,9	62,8
<b>Tarragona</b>	71,5	68,0	67,9	67,5	76,8	75,2

Unitats: nombre d'hipoteques i import mitjà en euros.  
 Font: elaboració pròpia a partir de les Dades Habitatge de la Generalitat.

La darrera informació d'aquest subapartat és la relativa als visats per a la compra o el lloguer d'un habitatge amb protecció. L'any 2019 s'emeten 5.050 visats, dels quals 3.143 són per a la compra i 1.907 per al lloguer. S'observa que han sofert una forta contracció en relació amb el nombre de visats de l'any 2018 (6.414), que representa un màxim en el període analitzat 2011-2019. Aquestes estadístiques informen d'una dinàmica en el mercat de l'habitatge amb protecció que supera el nombre de compravendes d'aquest tipus d'habitatge segons Notaris, comentades anteriorment.

**GRÀFIC 28. Visats per a la compra o el lloguer d'habitatge amb protecció i d'habitatge usat. Catalunya, 2011-2019**



Unitats: nombre de visats.  
 Font: elaboració pròpia a partir de la Secretaria d'Habitatge i Millora Urbana.

Per acabar aquesta secció es presenta una estimació de la Generalitat de Catalunya dels habitatges protegits amb protecció vigent a 31 de desembre de 2019. Per al conjunt de Catalunya aquesta estimació dona un total de 128.444 habitatges protegits que equivalen a 16,7 habitatges per 1.000 habitants. En termes absoluts, l'àmbit metropolità és el que té més habitatges (74.415), però en termes relatius els àmbits amb els indicadors més alts són les Terres de l'Ebre (35,6 habitatges per 1.000 habitants), Ponent (27,9) i el Camp de Tarragona (20,4) (vegeu la taula 28).



**TAULA 28. Nombre d'habitatges protegits amb règim de protecció per àmbits territorials a 31 de desembre de 2019**

Àmbits	Habitatges acabats promoció pública	HPO - QD 1990-92	HPO - QD 1993-2019	Total habitatges	x 1.000 habitants
Barcelona ciutat	5.972	205	15.670	21.847	13,2
Alt Pirineu i Aran	15	12	1.246	1.273	17,6
Camp de Tarragona	216	1.130	9.267	10.613	20,4
Comarques Centrals	547	630	5.120	6.297	15,4
Comarques Gironines	124	1.055	10.887	12.066	16,0
Metropolità	11.040	2.000	61.375	74.415	15,2
Penedès	107	550	6.628	7.285	15,2
Ponent	240	1.459	8.440	10.139	27,9
Terres de l'Ebre	0	587	5.769	6.356	35,6
<b>Barcelona</b>	<b>11.694</b>	<b>3.155</b>	<b>71.076</b>	<b>85.925</b>	<b>15,2</b>
<b>Girona</b>	<b>124</b>	<b>1.060</b>	<b>11.130</b>	<b>12.314</b>	<b>16,0</b>
<b>Lleida</b>	<b>255</b>	<b>1.474</b>	<b>9.609</b>	<b>11.338</b>	<b>26,1</b>
<b>Tarragona</b>	<b>216</b>	<b>1.734</b>	<b>16.917</b>	<b>18.867</b>	<b>23,4</b>
<b>Catalunya</b>	<b>12.289</b>	<b>7.423</b>	<b>108.732</b>	<b>128.444</b>	<b>16,7</b>

Unitats: nombre d'habitatges.

Nota 1: Els habitatges acabats de promoció pública (sense qualificar) són habitatges construïts per l'INCASOL en règim de promoció pública i en remodelació de barris que no han estat qualificats en el marc dels diferents plans d'habitatges vigents.

Nota 2: Els habitatges amb protecció oficial qualificats definitivament (HPO - QD) sorgeixen del recompte d'aquests habitatges s'ha fet distingint entre tipus de promotor i segons el règim de tinença dels habitatges que es va definir en el moment de la qualificació definitiva.

Font: elaboració a partir de les dades Habitatge de la Generalitat de Catalunya i de l'Idescat.

**TAULA 29. Nombre d'HPO qualificats en el període 1993-2019 amb protecció vigent a 31 de desembre de 2019 per àmbits territorials segons tipus de promotor**

Àmbits	Cooperatives	Sense ànim de lucre	Privat	Públic	Total habitatges
Barcelona ciutat	2.193	554	2.563	10.360	15.670
Alt Pirineu i Aran	202	0	387	657	1.246
Camp de Tarragona	542	677	6.819	1.229	9.267
Comarques Centrals	814	336	1.781	2.189	5.120
Comarques Gironines	541	1.214	7.183	1.949	10.887
Metropolità	10.761	1.860	15.509	33.245	61.375
Penedès	1.523	502	2.958	1.645	6.628
Ponent	563	446	6.385	1.046	8.440
Terres de l'Ebre	310	19	5.103	337	5.769
<b>Barcelona</b>	<b>13.000</b>	<b>2.553</b>	<b>18.632</b>	<b>36.891</b>	<b>71.076</b>
<b>Girona</b>	<b>589</b>	<b>1.214</b>	<b>7.232</b>	<b>2.095</b>	<b>11.130</b>
<b>Lleida</b>	<b>717</b>	<b>516</b>	<b>6.804</b>	<b>1.572</b>	<b>9.609</b>
<b>Tarragona</b>	<b>950</b>	<b>771</b>	<b>13.457</b>	<b>1.739</b>	<b>16.917</b>
<b>Catalunya</b>	<b>15.256</b>	<b>5.054</b>	<b>46.125</b>	<b>42.297</b>	<b>108.732</b>

Unitats: nombre d'habitatges.

Font: elaboració a partir de les dades Habitatge de la Generalitat de Catalunya i de l'Idescat.

A la taula 29 es presenta el nombre d'habitatges protegits qualificats en el període 1993-2019 amb protecció vigent a 31 de desembre de 2019 per àmbits territorials segons tipus de promotor. Del total de 108.732 habitatges amb protecció vigent d'aquesta categoria, els promotors privats representen 46.125 habitatges, els promotors públics 42.297 habitatges, les cooperatives 15.256 i els altres promotors sense ànim de lucre 5.054. Finalment, a la taula 30 es presenta aquesta informació segons el règim de tinença. Els resultats donen una majoria a la compravenda amb 76.944 habitatges, a la qual segueixen el lloguer (26.647), la venda/lloguer (4.791) i els allotjaments (350).<sup>144</sup>

**TAULA 30. Nombre d'HPO qualificats en el període 1993-2019 amb protecció vigent a 31 de desembre de 2019 per àmbits territorials segons règim de tinença**

Àmbits	Venda	Lloguer	Allotjaments	Venda / lloguer	Total habitatges
Barcelona ciutat	7.752	6.815	25	1.078	15.670
Alt Pirineu i Aran	877	342	0	27	1.246
Camp de Tarragona	8.013	921	0	333	9.267
Comarques Centrals	3.069	1.926	11	114	5.120
Comarques Gironines	7.849	2.748	0	290	10.887
Metropolità	40.883	16.735	275	3.482	61.375
Penedès	4.889	1.643	9	87	6.628
Ponent	6.227	1.986	55	172	8.440
Terres de l'Ebre	5.137	346	0	286	5.769
<b>Barcelona</b>	<b>47.107</b>	<b>20.046</b>	<b>295</b>	<b>3.628</b>	<b>71.076</b>
<b>Girona</b>	<b>8.041</b>	<b>2.798</b>	<b>0</b>	<b>291</b>	<b>11.130</b>
<b>Lleida</b>	<b>6.996</b>	<b>2.355</b>	<b>55</b>	<b>203</b>	<b>9.609</b>
<b>Tarragona</b>	<b>14.800</b>	<b>1.448</b>	<b>0</b>	<b>669</b>	<b>16.917</b>
<b>Catalunya</b>	<b>76.944</b>	<b>26.647</b>	<b>350</b>	<b>4.791</b>	<b>108.732</b>

Unitats: nombre d'habitatges.

Font: elaboració a partir de les dades Habitatge de la Generalitat de Catalunya i de l'Idescat.

Amb les estadístiques del parc d'habitatges que publica el Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana es pot saber el percentatge que representa el nombre d'habitatges protegits amb protecció vigent a 31 de desembre de 2019 sobre el total d'habitatges principals de Catalunya, que és del 4,0%. Per províncies, aquest indicador dona els següents resultats: Barcelona 3,6%, Girona 3,9%, Lleida 6,5% i Tarragona 5,7%.

#### 6.4.4. AJUTS PER MANTENIR I EVITAR LA PÈRDUA DE L'HABITATGE

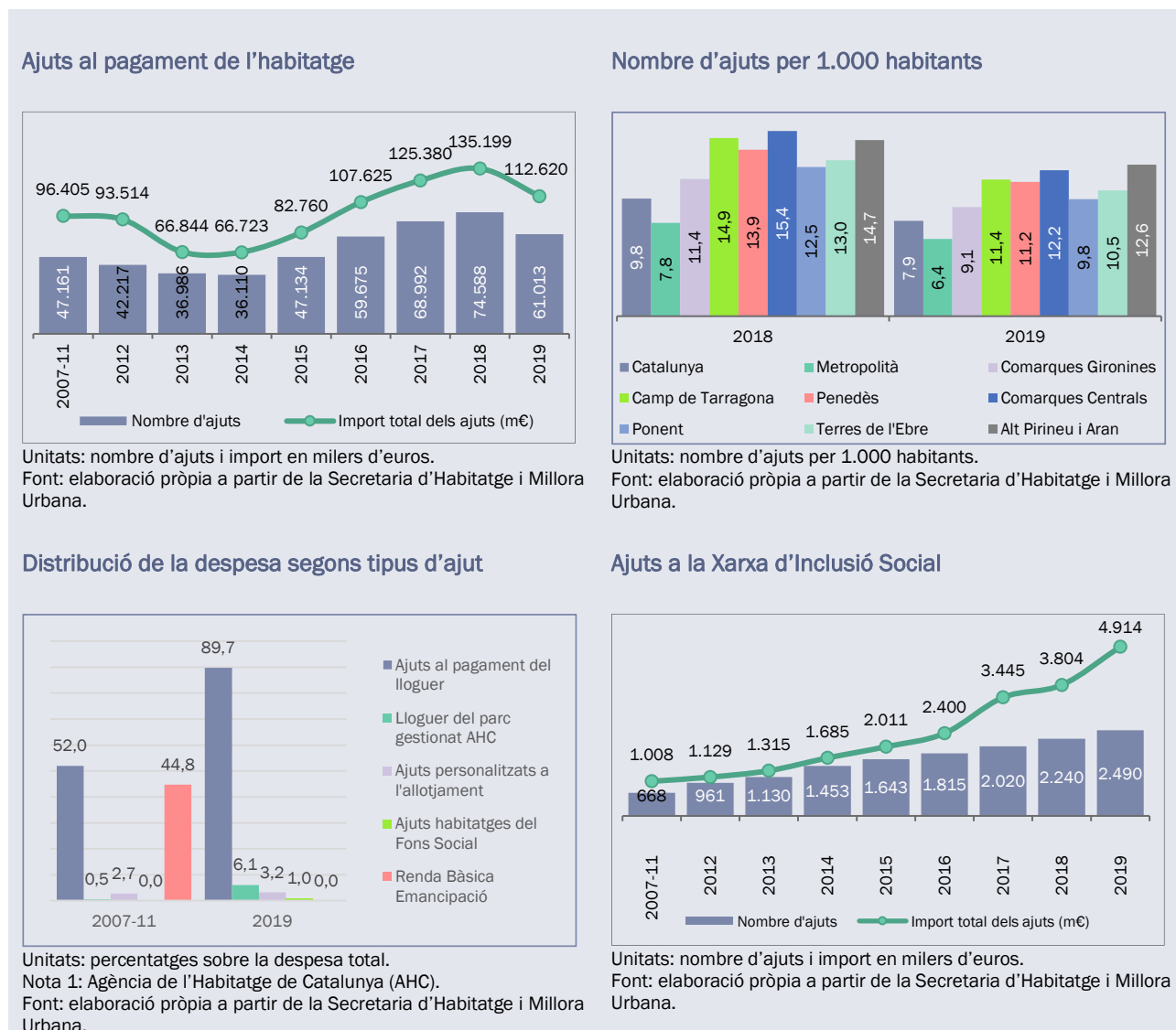
La política principal d'aquest programa, i la més destacada de la política d'habitatge, és la corresponent als ajuts per al pagament de l'habitatge, que l'any 2019 assoleixen 61.013 actuacions amb una despesa de 112,6 milions d'euros. S'ha fet una aposta decidida per aquesta política a partir de l'any 2014 malgrat que l'any 2019 hagi patit una forta retallada per qüestions pressupostàries. Una vegada esgotada la vigència de la renda bàsica d'emancipació, els ajuts per al pagament del lloguer han augmentat força la seva dotació pressupostària en termes absoluts i relatius, i representen, l'any 2019, el 89,7% de l'import total dels ajuts per al pagament de l'habitatge. La resta d'ajuts corresponen, des del punt de vista econòmic, al lloguer del parc gestionat per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC) amb el 6,1%, als ajuts personalitzats o prestacions d'especial urgència amb el 3,2% i als ajuts del Fons social amb l'1,0%. El

<sup>144</sup> Els allotjaments col·lectius protegits són solucions habitacionals que, a diferència dels habitatges convencionals, no han de complir amb els requisits d'habitabilitat atès que són de caràcter temporal i tenen com a finalitat proporcionar allotjament a persones vulnerables en situació d'exclusió residencial. El Pla per al dret a l'habitatge estableix que aquests allotjaments temporals només es poden edificar en sòls la qualificació dels quals admeti la construcció d'aquest tipus d'allotjaments i determina les superfícies útils mínimes, entre d'altres aspectes.

nombre d'ajuts l'any 2019 és de 7,9 per 1.000 habitants per al conjunt de Catalunya i només l'àmbit metropolità de Barcelona presenta un registre inferior, amb 6,4 ajuts per 1.000 habitants.

Els ajuts a la Xarxa d'Inclusió Social arriben a 2.490 actuacions l'any 2019 amb una despesa de 4,9 milions d'euros. Aquesta política ha anat guanyant importància en termes absoluts de forma discreta en el període considerat. La resta de polítiques incloses en aquest programa són les meses d'emergència amb 504 actuacions, i els serveis d'intermediació Ofideute amb 469 actuacions.

GRÀFIC 29. Evolució dels ajuts principals per mantenir i evitar la pèrdua de l'habitatge. Catalunya, 2007-2019

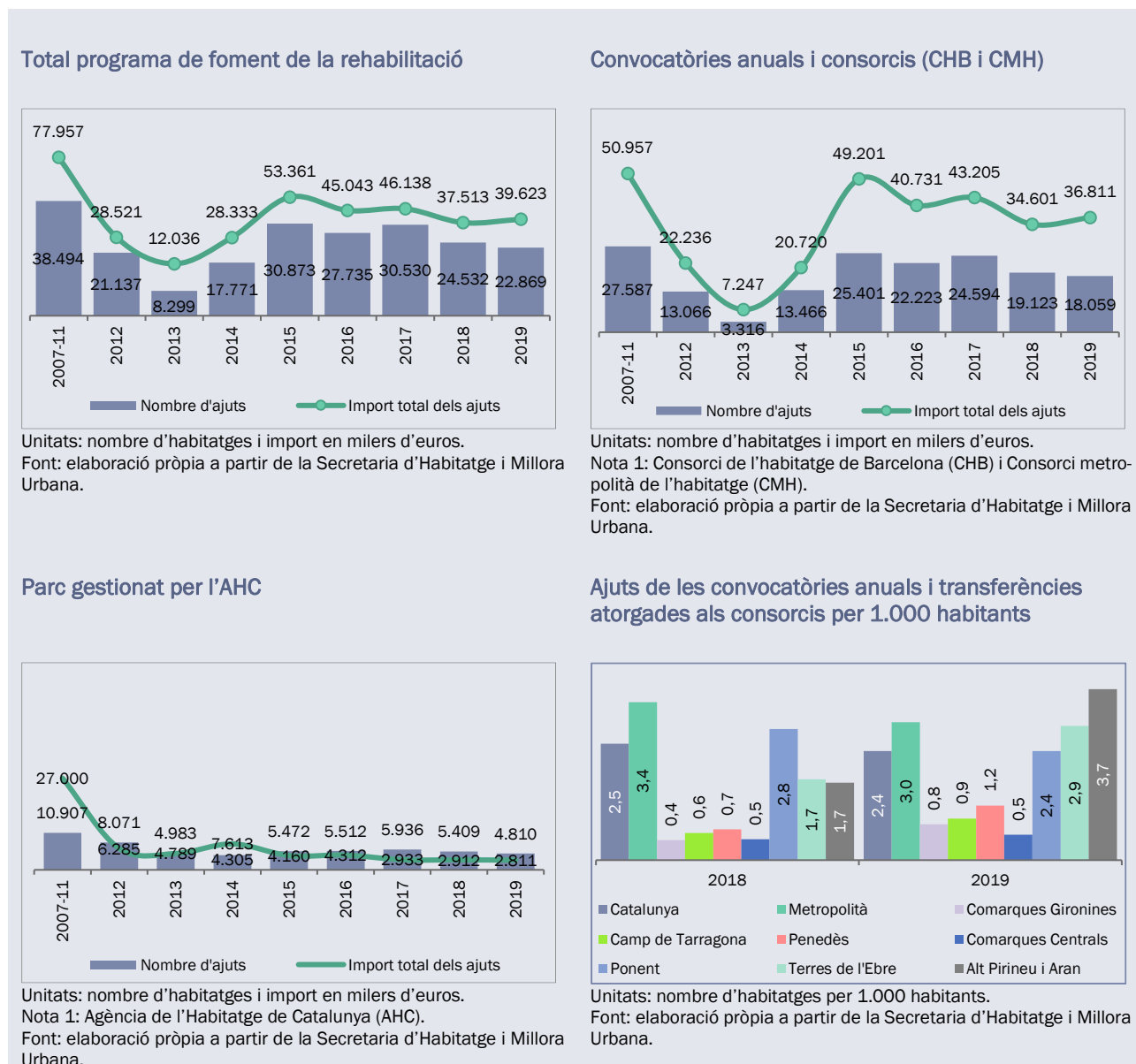


El nombre d'habitatges adjudicats a través de les meses d'emergència gestionades per l'AHC porta dos anys seguits a la baixa i passa de 1.182 a 504 entre els anys 2017 i 2019. Del total de l'any 2019, 304 habitatges tenen contracte signat per l'AHC, 38 adjudicacions provenen de la mesa d'emergència de l'Ajuntament de Barcelona a través del Consorci de l'Habitatge de Barcelona, 72 habitatges estan cedits per l'Agència a altres meses i els 90 habitatges restants pertanyen al Programa 60/40. En el Programa 60/40 l'habitatge adjudicat prové del mercat privat, atès que afecta municipis que no disposen d'habitatges públics suficients. En aquest cas l'AHC paga el 60% del preu del lloguer i entre l'Ajuntament i el llogater o llogatera es paga el 40% restant. Cal tenir en compte que existeixen uns topalls màxims al preu dels lloguers en funció de les zones. Barcelona és la província que té més habitatges adjudicats amb 303, seguida de Girona amb 74, Lleida amb 66, i Tarragona amb 61.

### 6.4.5. FOMENT DE LA REHABILITACIÓ

El Programa de rehabilitació protegida té dos grans components: per una banda, les convocatòries anuals per part de l'AHC (ascensors, gent gran i parc privat), a les quals cal afegir-hi els ajuts a la rehabilitació de la ciutat de Barcelona i als municipis del Consorci metropolità de l'habitatge (CMH); i per altra banda, la inversió en obres de rehabilitació, manteniment i adequació dels habitatges que gestiona l'AHC.

GRÀFIC 30. Evolució dels ajuts vinculats als programes de foment de la rehabilitació. Catalunya, 2007-2019



L'any 2019 el primer component és el que té més activitat, amb 18.059 actuacions i una despesa de 36,8 milions d'euros. La distribució d'aquesta despesa és la següent: ascensors, 1,9 M€; gent gran, 0,6 M€, convocatòria ordinària, 8,3 M€; Consorci de l'habitatge de Barcelona (CHB), 21,0 M€; i CMH, 4,7 M€. En canvi, la rehabilitació del parc públic de la Generalitat té unes dimensions més modestes, amb 4.810 actuacions i una despesa de 2,8 milions d'euros. Ambdós components estan a molta distància dels registres d'activitat i despesa que tenien de mitjana en el període 2007-2011.

L'any 2019, el nombre d'ajuts a la rehabilitació de les convocatòries més les transferències atorgades als consorcis és de 2,4 habitatges rehabilitats per 1.000 habitants. Els àmbits metropolità de Barcelona, Terres de l'Ebre i Alt Pirineu i Aran són els únics que tenen un indicador superior a la mitjana catalana.

## 7. EXPERIÈNCIES PER FER EFECTIU EL DRET A L'HABITATGE

En un moment on un ampli sector social té dificultats serioses relacionades amb l'accés i el manteniment de l'habitatge, es planteja la necessitat de desenvolupar eines i estratègies encaminades a superar aquesta situació. Les fórmules utilitzades poden anar des de l'ampliació de l'oferta d'habitatge amb protecció fins als ajuts a les llars o a la regulació d'alguns aspectes del mercat de l'habitatge.

A continuació, es presenten algunes experiències de diversos àmbits territorials (local, autonòmic, estatal, europeu i internacional), amb la finalitat que puguin servir de referència o d'inspiració a la política d'habitatge a Catalunya per tal de millorar la realitat catalana en aquest àmbit.

Les experiències s'agrupen en els àmbits següents:

Promoció i accés a l'habitatge

Foment de la rehabilitació

Ajuts a les llars per accedir, mantenir i evitar la pèrdua de l'habitatge

Regulació dels preus del lloguer privat

Cal tenir present que els àmbits esmentats no són realitat estanques i que, per tant, algunes experiències poden incorporar mesures de diversos àmbits (un exemple serien aquells casos en què per mobilitzar el parc buit és necessària la seva rehabilitació prèvia). Així mateix, al llarg de la lectura s'han de tenir en compte els condicionants i les limitacions que pugui haver-hi de cara a la possible extrapolaració de les experiències que es presenten en aquesta part de l'informe.

D'entrada, Arends i García-Almirall (2014) constaten que la política d'habitatge a Europa està caracteritzada per la seva diversitat i que no existeix un model únic de gestió de l'habitatge ni tampoc un concepte o marc d'actuació necessàriament compartit respecte de l'habitatge social.<sup>145</sup> Aquestes autores assenyalen que cada país té els seus propis criteris per afrontar el problema de l'habitatge i que existeixen diverses visions de gestió en relació amb la població a atendre, el règim de tinença i la mida dels habitatges, entre d'altres qüestions. Aquesta diversitat d'enfocaments està relacionada amb els diferents models de l'estat del benestar (Arbaci, 2007; Balchin, 1996; Kemeny, 1995. Citats a Arends i García-Almirall, 2014).

Altres qüestions que també condicionen les polítiques d'habitatge són les diferències entre països respecte de la mida dels parcs públics d'habitatge i respecte de la distribució de competències en matèria d'habitatge entre els diversos nivells administratius. En relació amb això últim, Housing Europe (2019) ha posat de manifest el rol que estan prenent les ciutats en la determinació de les polítiques d'habitatge en els últims anys, degut sobretot a què les ciutats són on més es concentra l'escassetat d'habitatges més assequibles. Els instruments principals sota el control directe de les ciutats per tal d'incrementar el parc d'aquests habitatges és la regulació del planejament, el finançament i l'ús d'empreses públiques o de la col·laboració publicoprivada en aquest àmbit.

Una darrera qüestió que cal posar de manifest és que la despesa pública destinada a polítiques d'habitatge difereix entre països i que el pressupost destinat a aquesta matèria a Catalunya és més baix que

---

<sup>145</sup> Aquesta afirmació es podria extrapolar més enllà de l'àmbit europeu, tenint en compte que en el present informe també es presenten algunes experiències d'àmbit internacional.

el dels països del seu entorn. Per tant, una qüestió prèvia i cabdal a tenir en compte és la suficiència del finançament per endegar determinades actuacions. A la vegada, es pot afirmar que la quantia de diners públics que es destinen a l'habitatge pot ser un reflex del significat i contingut que es dóna en cada context al dret a l'habitatge (per a més informació, vegeu el capítol 3 d'aquest informe, dedicat al dret a l'habitatge).

En relació amb l'anterior, cal assenyalar que en el marc de l'Estat espanyol només Euskadi reconeix explícitament el dret a l'habitatge com un dret subjectiu, a partir de l'aprovació de la Llei 3/2015, del 18 de juny, de l'habitatge.

## 7.1. PROMOCIÓ I ACCÉS A L'HABITATGE

La necessitat d'incrementar l'oferta d'habitatge i, en concret, l'oferta de lloguer social, és un relat compartit pels diversos actors que participen en l'àmbit de l'habitatge. Aquest increment es pot aconseguir a través de la promoció de nou habitatge o mitjançant altres fórmules, com ara la mobilització del parc buit.

Com a qüestió prèvia, cal posar de manifest que diversos països europeus tenen un parc d'habitatge que es manté fora del mercat i que conserva la naturalesa d'habitatge social,<sup>146</sup> la qual cosa permet atendre les necessitats residencials de la població. Aquesta situació deriva d'una llarga tradició a través d'organitzacions com les associacions d'habitatge (Amsterdam, Berlín i Londres) o societats equivalents (París, Nova York) (Arends, Cleves, García-Almirall et al., 2016).

Per contra, el parc públic és gairebé inexistent a Catalunya i a Espanya en l'actualitat per raons diverses, entre les quals es troba la desqualificació dels habitatges amb protecció. En aquest sentit, només les comunitats autònomes d'Euskadi i les Balears estableixen la qualificació permanent dels habitatges amb protecció. En el primer cas, els anomenats "habitatges de protecció pública" (VPP) tenen qualificació permanent des de l'any 2013. A les Balears, a partir de l'aprovació de la Llei d'habitatge de l'any 2018, totes les promocions noves mantenen sempre la qualificació d'habitatge amb protecció oficial.

### Aportacions dels i les compareixences en l'àmbit de la promoció i accés a l'habitatge

"Certament, tenim un parc d'habitatge públic molt escàs. Segons un estudi de l'estat de l'habitatge a la Unió Europea [es refereix a Housing Europe, 2019], Espanya té un parc d'habitatge social que és del 2,5%. Els únics països que estan per darrere nostre són Portugal i Estònia, que tenen menys del 2%. Itàlia té un percentatge del 3%, el mateix que Alemanya, on també s'ha fet una política de venda d'aquest habitatge. França està en el 16,5%, Holanda en el 30%, Dinamarca en el 21% i un dels països que sempre ha figurat com l'estendard de les polítiques neoliberals, com és Gran Bretanya, està en el 17,5%, malgrat les polítiques de l'època Thatcher, en què es va vendre una proporció molt elevada de parc públic". (Judith Gifreu)

"Para los que entiendan que es imposible conseguir que el régimen jurídico de la vivienda protegida se respete, que los notarios y registradores colaboren y que los gobiernos autonómicos o locales tanteen todas las viviendas que se vayan a vender, de forma que siempre estén dentro del circuito de nuevo, Euskadi y Baleares son dos ejemplos de que se puede hacer. No es tan caro, no es tan complicado. Requiere voluntad y consenso". (Javier Burón)

<sup>146</sup> A diferència del que s'explica en la introducció d'aquest informe (capítol 2), la categoria "habitatge social" emprada en la descripció de les experiències internacionals (i.e. Dublín, Amsterdam, el Regne Unit, etc.) no fa necessàriament referència als habitatges adreçats de manera específica a les persones i famílies afectades per processos de pèrdua de l'habitatge i/o situacions de risc de pobresa i exclusió social. En l'àmbit europeu, l'expressió "habitatge social" és una categoria genèrica que s'utilitza per encabir tota la diversitat de sistemes i models d'habitatges amb protecció que fa que el seu cost d'accés estigui per sota del preu de mercat, fent-los més assequibles. En alguns casos, aquest cost d'accés és una proporció màxima dels ingressos personals o familiars disponibles, de manera que qui es beneficia de la regulació és un ampli ventall de nivells socioeconòmics, des de les rendes molt baixes fins a les rendes mitjanes.

A continuació, es presenten algunes experiències en les quals Catalunya es pot inspirar per tal de facilitar la promoció i l'accés a l'habitatge. La classificació d'aquestes experiències es basa en les diverses fórmules que es poden utilitzar amb aquesta finalitat.

### 7.1.1. COL·LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA

La col·laboració publicoprivada per promoure habitatge amb algun tipus de protecció pot ser clau de cara a superar les limitacions pressupostàries del sector públic en aquest àmbit i la pràctica inexistència de parc públic d'habitatge a Catalunya. D'una banda, l'Administració pot col·laborar a través de la planificació urbanística, actuant sobre la disponibilitat i el preu del sòl, i de l'altra, el sector privat pot aportar la inversió necessària, atès que és qui compta amb els fons.

Com a qüestió prèvia, cal assenyalar que a Housing Europe (2019) es posen sobre la taula algunes limitacions de la col·laboració publicoprivada en el sentit que no s'adapta a tot tipus de promocions: mentre que el sector privat busca el retorn de la inversió, les rendes de les promocions d'habitatge amb algun tipus de protecció estan sempre per sota del preu de mercat. Com a conseqüència, on hi ha una participació més forta de la inversió privada és usualment en l'àmbit de l'habitatge més assequible o intermedi més que no pas en l'habitatge social destinat a rendes molt baixes.

Així, diversos països de la Unió Europea amb una inversió pública limitada han assenyalat el repte que els suposa atraure la participació de la inversió privada i altres actors en el finançament i provisió d'habitatge amb protecció. Amb la finalitat d'impulsar la participació del sector privat, els governs han ideat diversos tipus de suport per reduir el cost de l'habitatge per fer-lo més assequible. Això inclou mecanismes financers i/o fiscals (reducció de riscos, garanties, subsidis a la promoció, facilitats per accedir al sòl edificable, etc.). A més, s'han creat agregadors i intermediaris financers en diversos països per aconseguir l'escala necessària per atraure inversions i així canalitzar-les a l'àmbit local.

A Housing Europe (2019) se citen dues experiències en l'àmbit de la col·laboració publicoprivada. Una d'elles és la de **Milà**, amb projectes de promoció privada d'habitatge amb protecció finançats a través d'un sistema que incorpora fons públics i privats. Cal posar de manifest que aquesta ciutat va fer un canvi normatiu l'any 2016 respecte de les condicions per accedir a un habitatge amb protecció. Si fins a aquell moment el criteri d'accés era no disposar de recursos, a partir de la reforma només el 20 per cent dels habitatges s'ofereixen a la població més desfavorida, mentre que el 80 per cent restant està destinat a inquilins i inquilines que poden pagar una renda, encara que sigui baixa. Una altra experiència és la de **Suècia**, on l'any 2017 l'Estat ha començat a oferir subsidis als projectes de construcció d'habitatges que garanteixen un sostre en el preu del lloguer.

Una altra experiència a destacar és la de **Nova York**, on s'ofereix al promotor una bonificació perquè pugui augmentar la densitat de l'edificació (*density bonus*) a canvi de construir, rehabilitar o preservar habitatge amb protecció permanent. És a dir, es proporciona una bonificació per construir edificis més grans del que està permès en àrees de demanda elevada com a gratificació per la provisió d'habitatge amb protecció. La bonificació es pot fer efectiva dins o fora de la zona on es troben les unitats residencials que la generen.

Aquesta mesura deriva del Programa voluntari d'habitatge d'inclusió (*Voluntary Inclusionary Housing (VIH) Program*), aprovat l'any 1987, el qual té un objectiu doble: promoure el desenvolupament d'habitatge amb protecció en districtes i àrees específiques del Bronx, Brooklyn, Manhattan i Queens, així com tractar de garantir que aquest tipus d'habitatge estigui situat en barris amb diversitat econòmica i demogràfica i amb una varietat àmplia de serveis municipals.

En el **cas francès**, la col·laboració publicoprivada té un caràcter més estructural: l'habitatge anomenat "de renda moderada" (*Habitations à Loyer Modéré, HLM*) pot ser promogut i gestionat, a més de per les societats sense ànim de lucre HLM, per societats d'economia mixta (SEM). Les SEM tenen accés a subvencions, préstecs i incentius fiscals per a la construcció d'aquest tipus d'habitatges. Val a dir que els

habitatges HLM es classifiquen en quatre grups, els quals inclouen opcions tant per a famílies de recursos econòmics escassos com habitatges per a la classe mitjana.

Així mateix, la col·laboració publicoprivada planteja reptes a les càrregues administratives i a la normativa sobre contractació pública, atesa la seva relació amb els costos de construcció. Amb aquest objectiu, **Suècia i Alemanya** han introduït acords marc d'àmbit estatal i han estandarditzat els contractes. També cal mencionar la nova **lleï francesa** sobre l'habitatge, l'urbanisme i la digitalització, aprovada el novembre del 2018, la qual inclou mesures de simplificació administrativa (normes menys rigoroses en accessibilitat, simplificació dels processos de construcció i nous instruments per accelerar els nous projectes).

Una altra via per proveir habitatge més assequible podria ser a través de la reducció dels costos de construcció. Amb aquesta finalitat, els promotors estan utilitzant el potencial de la tecnologia. Aquest seria el cas de la construcció en sèrie i modular i la producció fora de l'emplaçament d'ubicació dels habitatges (*off-site manufacturing*), la qual es pot trobar a **Alemanya, Irlanda i el Regne Unit**, entre d'altres països. Així mateix, s'està testant la utilització de tecnologia digital en el sector de la construcció d'habitatge protegit a **Suècia i França** (tecnologia BIM).

En l'àmbit de l'explicat anteriorment, una experiència digna de menció és la de **Dublín**, una ciutat que està patint escassetat d'habitatge, tant públic com privat. Aquesta situació és la que ha portat a endegar un projecte de provisió ràpida d'habitatge social a partir de la col·laboració publicoprivada. La construcció es realitza en condicions de fàbrica a partir d'una estructura de muntatge ràpid i amb el model de tecnologia BIM (*Building Information Modelled*). Es treballa amb una aplicació mòbil que permet capturar i compartir informació en el núvol entre tot l'equip, la qual cosa permet resoldre ràpidament problemes, mitigar els riscos i elaborar un producte de més qualitat. Aquesta tecnologia s'està utilitzant en futurs projectes d'habitatge social per tal d'accelerar l'entrega.

Un exemple de col·laboració publicoprivada en l'àmbit de Catalunya és l'operador metropolità de Barcelona (Habitatge Metròpolis Barcelona), creat per l'Ajuntament de Barcelona i l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Aquest operador públic privat té com a objectiu incrementar l'oferta d'habitatge de lloguer assequible a l'Àrea Metropolitana de Barcelona. El sector públic i el privat participen cadascun en el 50 per cent del capital de l'operador. Aquesta iniciativa és una de les previstes en el Pla per al dret a l'habitatge de Barcelona 2016-2025, amb l'objectiu d'ampliar el parc públic d'habitatge a través de la col·laboració publicoprivada .

Cal assenyalar que l'octubre del 2019 es declara deserta la licitació per a la selecció del soci privat de l'operador, com a conseqüència de l'exclusió de la proposta presentada per la Compañía Española de Viviendas de Alquiler, SA. En el moment d'elaboració d'aquest informe, s'estan reformulant les condicions de l'operador amb la finalitat de posar-lo en funcionament.

També sota el paraigua del Pla per al dret a l'habitatge 2016-2025, se situa la licitació de concurs públic de l'Ajuntament de **Barcelona** publicada el març del 2019, destinada a entitats privades amb o sense ànim de lucre, per a la transmissió d'un dret de superfície per a la promoció d'habitatges amb protecció oficial de lloguer assequible. Cal ressaltar que la licitació ha quedat deserta. Entre les condicions de la licitació s'establia la bonificació de l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres i es disposava la possibilitat d'exercir el dret de tanteig i retracte per part de l'Administració en les transmissions oneroses dels habitatges.

A aquest mateix objectiu respon el projecte seleccionat per l'Ajuntament de **Barcelona** per a la construcció i gestió d'habitatges de lloguer més assequible en un solar del Poblenou. La construcció anirà a càrrec de Mediaurban (del grup Mediapro) i la gestió l'assumirà la Fundació Hàbitat3. Així, per primera vegada una empresa amb ànim de lucre assumeix la construcció de pisos de lloguer per sota del preu de mercat. En aquest sentit, els preus del lloguer se situen entre els 5,50 i els 7 euros per metre quadrat, per sota dels 13 o 14 euros de mitjana de la zona. El terreny s'ha licitat en règim de dret de superfície; per tant, el sòl sempre serà públic. El projecte es finançarà amb fons privats.



Amb aquesta adjudicació, s'utilitza per primera vegada un nou model anomenat "promoció delegada", a través del qual s'adjudica a tercers la promoció de projectes de lloguer més assequible sense que es perdi mai la propietat pública del sòl.

### Aportacions dels i les compareixents en l'àmbit de la col·laboració publicoprivada

"[En relación con la tramitación de proyectos con mucha vivienda protegida] En Londres, hay un procedimiento llamado *fasttrack*, aplicable a los proyectos en que el promotor privado comunica al Ayuntamiento que incluirá en su proyecto el objetivo de producción de *affordable housing* de su plan de vivienda". (Javier Burón)

### Idees principals de les experiències en l'àmbit de la col·laboració publicoprivada

- Per atraure la inversió privada en la promoció d'habitatge més assequible s'utilitzen diversos instruments per reduir el cost (fiscals, financers, entre d'altres)
- La reducció dels costos de construcció mitjançant el potencial de la tecnologia permet fer els habitatges més assequibles
- La disminució de càrregues administratives i la simplificació de la normativa sobre contractació pública també contribueix a reduir els costos de construcció
- Mecanismes com el manteniment de la propietat pública del sòl en promocions privades permet assegurar una assequibilitat més gran dels habitatges a llarg termini

## 7.1.2. DIVERSIFICACIÓ DE PROVEÏDORS I COPRODUCCIÓ COMUNITÀRIA

La col·laboració publicoprivada per a la provisió d'habitatge més assequible es pot articular amb la participació d'entitats sense ànim de lucre o de lucre limitat. Trilla i Bosch (2018) apunten que aquest model de col·laboració ja ve funcionant des de fa dècades a països com el Regne Unit, França o els Països Baixos, amb les anomenades "associacions d'habitatge" o figures similars. Altrament, la provisió d'habitatge més assequible també es pot realitzar a través de la coproducció comunitària, amb les cooperatives d'habitatge i els *Community Land Trust*, entre d'altres fórmules.

A Arends, Cleves, García-Almirall *et al.* (2016) s'assenyala que el cas d'**Àmsterdam** il·lustra una bona pràctica en la creació i solvència de les associacions d'habitatge, les quals assumeixen la responsabilitat en la provisió i gestió de l'habitatge social i gaudeixen de determinats beneficis: l'Estat les proveeix de sòl més barat, les redueix el preu de les llicències, etc. Cal tenir present que la provisió de sòl la fa el municipi, que n'és propietari del 80 per cent. D'altra banda, els mecanismes de gestió que fan servir aquestes entitats són innovadors i eficients. Actualment, les associacions tenen autonomia financera a través de la pròpia autogestió dels habitatges i, a més, han creat un Fons de garantia per a l'habitatge social que actua com un fons de solidaritat.

Pel que fa a les cooperatives d'habitatge com a fórmula de coproducció comunitària, és interessant fer referència al **cas alemany**, on aquestes entitats són els agents principals de provisió d'habitatge (juntament amb les societats d'habitatge i les societats municipals) i són un model de desenvolupament d'habitatge molt arrelat al país.

A partir de l'estudi de cas sobre l'habitatge cooperatiu a Alemanya de Hölzl i Bernet (2019) es poden destacar les qüestions següents: en l'àmbit federal únicament hi ha una desgravació fiscal per a les cooperatives d'habitatges de lloguer, tot i que diverses polítiques dels *lands* promouen l'habitatge cooperatiu, sovint sota la forma d'accés al sòl de propietat municipal i privada mitjançant contractes de

cessió i quotes de sòl. Així mateix, una eina important per afavorir les cooperatives són els *Konzeptverfahren*: procediments de licitació que tenen en compte criteris socials, mediambientals i intergeneracionals.

Pel que fa al finançament, el banc per al desenvolupament del Govern federal ofereix préstecs a un interès baix per a la compra d'accions de cooperatives; també hi ha opcions de finançament específiques per a cooperatives (per exemple, Berlín i Hamburg ofereixen préstecs sense interessos o a un interès baix per a la construcció i compra d'edificis). Altrament, les cooperatives d'habitatge que reben com a mínim el 90 per cent dels seus ingressos a través del lloguer dels seus membres estan exemptes de pagar l'impost federal de societats.

Cal ressaltar que la Llei federal de cooperatives no evita del tot la mercantilització i privatització dels habitatges, malgrat posar-hi força impediments. No obstant això, quan se subvenciona la construcció d'edificis per part de cooperatives, es poden establir algunes condicions específiques a l'habitatge cooperatiu, com ara un límit d'ingressos dels inquilins i inquilines o un control del lloguer durant un període determinat.

Relacionat amb l'anterior, és interessant fer referència al model del *Mietshäuser Syndikat* (o sindicat de cases de lloguer),<sup>147</sup> el qual s'emmarca en una nova generació de cooperatives que aposta per models més participatius, tot i que utilitza la fórmula de la societat limitada (SL) per a projectes d'habitatge col·lectiu. El sindicat ajuda a finançar els projectes i evita la mercantilització dels habitatges. En aquest sentit, cada projecte té dos accionistes: l'associació d'inquilins i inquilines i el sindicat en el seu conjunt; d'aquesta manera, el sindicat pot decidir sobre una possible venda d'habitatges de qualsevol dels projectes. A part d'això, cada projecte té plena autonomia organitzativa.

Així mateix, els "*Community Land Trusts (CLT)*" són una altra fórmula de coproducció comunitària que permet accedir a l'habitatge a un preu inferior al de mercat. Els CLT són entitats sense ànim de lucre gestionades per la comunitat, l'objectiu de les quals és adquirir sòl i patrimoni i tenir-los en fideïcomís (*trust*) per al benefici d'una localitat o comunitat, a perpetuïtat.<sup>148</sup>

El model CLT neix als Estats Units i s'ha estès a diversos països. Tot i que hi ha diferències en la implementació del model entre països, en tots els casos es comparteixen les característiques següents:

Són entitats sense ànim de lucre: els beneficis obtinguts pels CLT s'han d'utilitzar per promoure els interessos de la comunitat

Utilitzen la fórmula del fideïcomís per a l'adquisició del sòl, el qual passa a ser propietat del trust i resta destinat al benefici de la comunitat, a perpetuïtat. La propietat del sòl està separada de la dels edificis i habitatges que s'hi ubiquen

Mantenen els actius fora del mercat per tal de preservar l'assequibilitat dels habitatges a llarg termini i assegurar així que es continua beneficiant a successives generacions. Amb aquesta finalitat, s'utilitzen fórmules de revenda que limiten l'increment del preu dels habitatges

El seu govern i gestió, així com la dels seus projectes, els realitza la comunitat: persones residents, veïnes de la zona i representants locals. Entre aquestes últimes s'inclouen autoritats locals, entitats sense ànim de lucre proveïdores de serveis i entitats de finançament locals

<sup>147</sup> "Sindicat" fa referència a qualsevol associació en defensa d'un interès comú i no està limitat a l'àmbit laboral.

<sup>148</sup>El *trust* és una institució jurídica del dret anglosaxó, mitjançant la qual es reserva una massa patrimonial en favor d'una causa o d'una persona beneficiària. Per tant, fins que no es compleixi la condició que faci que els béns o drets siguin de la persona beneficiària, la massa no forma part de cap patrimoni personal. Cal tenir present que el nostre ordenament limita l'abast del fideïcomís a la figura successòria i destina altres figures a la protecció patrimonial (com les societats patrimonials o instrumentals) i a l'afectació de fons a finalitats determinades (com les fundacions).

Pel que fa a l'accés al sòl, els CLT el poden adquirir a través de la compra i de la donació pública o privada. Així mateix, es poden beneficiar de reduccions d'impostos en l'adquisició. Pel que fa al funcionament d'aquestes entitats, els CLT eliminen el cost del sòl del cost dels habitatges; d'aquesta manera, possibiliten que els habitatges siguin més assequibles. Així, el CLT capta el valor del sòl i genera capital per al desenvolupament dels projectes.

La primera vegada que es desenvolupa aquest model a Europa és a través del CLT de **Brusselles** (CLTB), el qual va ser impulsat per la societat civil, ateses les dificultats per trobar habitatges assequibles la ciutat. Des de l'any 2012, el CLTB ha estat reconegut i ha rebut suport econòmic de la regió de Brusselles-Capital. En concret, la regió ha atorgat dues subvencions al CLTB: una per a l'adquisició del sòl i una altra per reduir els preus de venda dels habitatges a les famílies. L'objectiu és que les persones adquirents no hagin de destinar més del 30 per cent dels seus ingressos al pagament de la hipoteca.

En els seus projectes, el CLTB construeix tant els habitatges com els equipaments del barri i dona prioritat a aquelles persones amb menys oportunitats. El model CLT ha permès construir habitatge més assequible sobre sòl públic en dret de superfície, així com mantenir l'assequibilitat de l'habitatge a través de la limitació dels preus en cas de venda posterior. El CLTB promou la ciutadania activa, involucrant a les persones adquirents dels habitatges en els projectes i en l'organització del CLTB. També promou la cohesió social en el barri, atès que s'ajuda a les persones d'origen immigratori. Actualment, el CLTB treballa en el projecte Arc-en-Ciel, de 32 habitatges en un barri popular de Brusselles.

Per tancar aquest apartat, es pot fer referència als canvis que estan experimentant els proveïdors d'habitatge públic, cooperatiu i social, d'acord amb Housing Europe (2019). Pel que fa als aspectes organitzatius, es mencionen canvis en la seva estructura i els seus processos interns, especialment en l'avaluació de resultats. Al mateix temps, la llei francesa de l'habitatge de l'any 2018, comentada anteriorment, inclou noves normes per al sector, incentivant les fusions (les quals són obligatòries entre proveïdors amb menys de 12.000 unitats) i donant suport als moviments de capital entre proveïdors. Les fusions també estan tenint lloc en algunes regions de Bèlgica i Itàlia.

Un exemple concret en aquest àmbit és el de la **ciutat de Gothenburg**, la qual ha decidit crear economies d'escala i centralitzar els nous projectes de construcció de les quatre empreses públiques d'habitatge en una sola entitat, amb la finalitat de reduir els costos de construcció (que a Suècia han augmentat molt).

### Aportacions dels i les compareixents en l'àmbit de la diversificació de proveïdors i la coproducció comunitària

"Hay ejemplos de colaboración público-privada en vivienda social, pero no son sistémicos. Suelen tener que ver con la RSC de empresas o con la potencia económica de algunas iglesias y sindicatos. Suelen ser muy buenos ejemplos cualitativos, trabajan muy bien, como la Fundación Y en Finlandia, que son los padres del enfoque *Housing First*. Estos actores sociales tienen límites a la hora de poder ser actores globales [...]. Hay que buscar esas colaboraciones público-sociales para el alquiler social, cuanto más mejor...." (Javier Burón)

### Idees principals de les experiències en l'àmbit de la diversificació de proveïdors i coproducció comunitària

-El model de col·laboració publicoprivada amb la participació d'entitats sense ànim de lucre o lucre limitat ve funcionant des de fa dècades a països com el Regne Unit, França o els Països Baixos, amb les anomenades "associacions d'habitatge" o figures similars

-Les associacions d'habitatge a la ciutat d'Amsterdam són un exemple de bona pràctica. Gaudeixen de determinats beneficis i tenen autonomia financera

-Les cooperatives d'habitatge són una fórmula de coproducció comunitària per proveir habitatge més assequible. A països com Alemanya són un dels agents principals de provisió d'habitatge. Existeixen diversos instruments de promoció de l'habitatge cooperatiu

-Els *Community Land Trust* (CLT) són una altre model de coproducció comunitària. El fet que el sòl sigui propietat del CLT en fideïcomís i estigui destinat al benefici de la comunitat fa que es preservi aquesta assequibilitat més gran de l'habitatge a llarg termini. Els CLT neixen als Estats Units i s'han estès a diversos països. El primer exemple europeu és el de Brussel·les

### 7.1.3. FÓRMULES D'ACCÉS A L'HABITATGE ALTERNATIVES A LA PROPIETAT I EL LLOGUER

Les fórmules d'accés a l'habitatge alternatives a la propietat i el lloguer es configuren com una opció d'accés a l'habitatge per a les persones amb menys recursos econòmics.

En primer lloc, a través del model cooperatiu s'han dut a terme experiències que possibiliten l'accés a l'habitatge a un preu inferior al de mercat en règim de cessió d'ús. Cal tenir present que en el cooperativisme d'habitatge ordinari, la cooperativa assumeix la promoció i la construcció, però la propietat final de l'habitatge recau de manera individualitzada en cada soci o sòcia. En canvi, darrerament ha pres força un altre model de cooperativisme d'habitatge, el de cessió d'ús.

En el model cooperatiu de cessió d'ús, el sòl o l'immoble és de propietat pública i es cedeix el dret de superfície a la cooperativa perquè construeixi o rehabiliti els habitatges, els quals són de titularitat col·lectiva. Aquest tipus de titularitat garanteix l'objectiu social de l'habitatge, ja que no es pot vendre ni llogar. La persona o família que hi resideix ho fa en règim de cessió d'ús.

Per poder accedir a l'habitatge, els i les cooperativistes han de fer una aportació inicial, a la qual s'afegeix una quota mensual d'una quantia similar al lloguer social. L'assequibilitat més gran de l'habitatge ve donada perquè la cooperativa obté el sòl de l'Administració a través de la cessió del dret de superfície i ella mateixa fa la promoció dels habitatges. A més, la cooperativa pot accedir a subvencions (com ara les atorgades per l'Institut Balear de l'Habitatge, IBAVI).

Aquesta modalitat d'accés a l'habitatge està molt estesa al **nord i centre d'Europa**, com ara a Viena, Copenhaguen i Berlín. Més enllà de l'àmbit europeu, l'accés a l'habitatge en règim de cessió d'ús està molt arrelat al **Canadà** i l'**Uruguay**.

Així, la Federació uruguaiana de cooperatives d'habitatge d'ajuda mútua (FUCVAM) va guanyar el Premi mundial de l'Hàbitat l'any 2012. La FUCVAM agrupa les cooperatives que tenen un model de producció de l'habitatge basat en l'autogestió (la cooperativa assigna els recursos i dirigeix tots els aspectes del projecte), l'ajuda mútua (cada família contribueix amb el seu propi treball, amb assistència tècnica) i la propietat col·lectiva (la cooperativa és propietària del parc d'habitatges i d'àrees comunes, de manera permanent). Aquest model de producció fa molt més assequible l'accés a l'habitatge. La fórmula uruguaiana s'ha transferit a nombrosos països d'Amèrica llatina i del Carib, adaptant els seus principis a les condicions locals i característiques específiques, gràcies a la participació dels actors locals.

En l'àmbit de l'estat espanyol, es pot fer referència al projecte **Cohabita (Institut Balear de l'Habitatge, IBAVI)**, en el qual la cessió de l'ús dels habitatges és per un termini de 75 anys i posteriorment l'habitatge retorna a l'Administració. Les persones que hi accedeixen han de reunir uns requisits: no tenir habitatge en propietat, tenir uns ingressos que no siguin superiors als 48.000 euros a nivell familiar i estar inscrites en un registre. Altrament, l'IBAVI demana que les cooperatives ofereixin un projecte i es treballa molt per reduir l'impacte mediambiental de les construccions (com ara els consums d'aigua i energia), per prioritzar les energies renovables i per afavorir els materials locals.

Per la seva banda, la ciutat d'**Oslo** preveu dur a terme diversos projectes pilot d'habitatge a preus més assequibles, entre els quals es troben les "noves unitats en copropietat", on el municipi es queda el 20 per cent de les unitats i els propietaris i propietàries el 80 per cent restant. Si algun propietari o propietària decideix vendre, els ingressos es divideixen proporcionalment. Així mateix, aquesta ciutat té previst un nou tipus d'allotjament, en el qual les rendes que es van pagant resten l'eventual preu de compra (Housing Europe, 2019).

A Garzo i Zabaleta (2016) es fa referència a la propietat compartida, la propietat en arrendament o la tinença totalment flexible com a fórmules esteses principalment al Regne Unit i a Irlanda, així com als Estats Units. Aquest autors exposen un seguit de programes on s'han posat en pràctica aquestes fórmules d'accés a l'habitatge al **Regne Unit**.

Els programes de propietat compartida (*Shared Ownership Scheme*) tenen per finalitat ajudar aquelles persones que no poden afrontar el pagament d'un habitatge. La persona adquireix entre el 25 i el 75 per cent de la propietat de l'habitatge i paga un lloguer per la resta, amb la possibilitat d'adquirir més participacions de l'habitatge en qualsevol moment. Així mateix, hi ha un programa de propietat compartida per a persones de més de 55 anys, el qual té com a particularitat que es pot adquirir fins al 75 per cent de la propietat com a màxim i no es paga cap lloguer per la part restant.

La propietat en arrendament o propietat temporal (*Leasehold Property*) garanteix el domini de l'habitatge a llarg termini. A través d'un contracte amb l'Associació d'habitatge, la persona pot adquirir la propietat per un període determinat de temps (fins als 90 anys en el cas de pisos i 50 anys per a les cases unifamiliars). Acabat aquest termini, la titularitat de la propietat torna a l'Associació d'habitatge. No obstant això, és possible sol·licitar una extensió del contracte si es compleixen unes condicions determinades.

Finalment, la tinença totalment flexible (*Shared Ownership Flexible Tenure Policy*) permet incrementar o disminuir la participació en la propietat de l'habitatge, amb la finalitat d'ajustar-se a les circumstàncies de les persones adquirents. En un inici, aquesta fórmula està destinada als llogaters i llogateres d'habitatge social que han millorat la seva situació i volen accedir a la propietat. La possibilitat de desprendre's de part de l'habitatge i els petits trams del 10 per cent de les participacions permeten estendre la tinença en propietat de l'habitatge a persones que d'una altra manera no haguessin pogut accedir-hi.

Una experiència concreta d'aquest programa és la de **Bedfordshire (Anglaterra)**, on un grup d'associacions d'habitatge ofereix la possibilitat de vendre part de les participacions en l'habitatge a les persones que estan en risc de perdre'l per haver-se quedat a l'atur o per altres circumstàncies que hagin derivat en la disminució dels ingressos de la llar. No obstant això, s'haurà de mantenir un mínim del 25 per cent de la propietat.

### Idees principals de les experiències en l'àmbit de les fórmules d'accés a l'habitatge alternatives a la propietat i el lloguer

-Les fórmules d'accés a l'habitatge alternatives a la propietat i el lloguer es configuren com una opció d'accés a l'habitatge per a persones amb menys recursos econòmics

-Una d'aquestes fórmules és el model cooperatiu de cessió d'ús. En aquest model, el sòl és propietat de l'Administració, la qual cedeix el dret de superfície del sòl a la cooperativa perquè construeixi o rehabiliti els habitatges, els quals són de titularitat col·lectiva (la persona resident n'ostenta la cessió d'ús). Aquest tipus de titularitat garanteix l'objectiu social de l'habitatge

-La cessió d'ús està molt estesa al nord i centre d'Europa, així com al Canadà i l'Uruguai

-Altres fórmules alternatives són: la copropietat (Oslo), així com la propietat compartida, la propietat en arrendament i la tinença totalment flexible (esteses principalment al Regne Unit i Irlanda)

## 7.1.4. MESURES DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC

El planejament urbanístic pot influir de diferents formes en l'oferta d'habitatge més assequible. Així, pot actuar sobre la disponibilitat i preu del sòl, reduir algunes exigències relatives a la construcció dels habitatges i/o plantejar canvis d'usos o d'altres desenvolupaments en la ciutat consolidada.

En el planejament s'estableix en ocasions l'obligació de reserva de sòl per a habitatges amb protecció en nous desenvolupaments urbanístics i/o en la transformació de la ciutat consolidada. Un exemple en aquest sentit el trobem a **França**, on la Llei de solidaritat i renovació urbana (2000) estableix una obligació d'un mínim del 20 per cent d'habitatge social en municipis de més de 3.500 habitants (en el cas de París, la reserva és del 25 per cent). No obstant això, l'any 2016 la meitat dels municipis afectats no complien la llei per por a un deteriorament de la seva imatge amb l'arribada de població d'ingressos baixos i preferien pagar multes (Arends, Cleves, García-Almirall *et al.*, 2016). Així mateix, a **Dinamarca** els ajuntaments poden requerir que fins al 25 per cent del total d'habitatges dels nous desenvolupaments urbans i d'altres àrees sense un pla municipal aplicable siguin reservats a l'habitatge social.

En l'àmbit de les reserves de sòl, cal destacar el model de la ciutat de **Munich**, el qual ha estat reconegut pel seu "ús social del sòl". El 30 per cent dels habitatges de les noves promocions han de ser d'habitatge social (al qual s'hi afegeix un 10 per cent extra a partir del 2017). Recentment, més ciutats a Alemanya han copiat el model de Munich i han establert les seves quotes pròpies d'habitatge social, com ara Berlín, on s'ha establert una reserva del 30 per cent d'habitatge social en els nous desenvolupaments (Housing Europe, 2019)

En altres casos, les exigències del planejament es fan més laxes per tal de reduir els costos de la promoció d'habitatges. Un exemple el trobem a la ciutat de **Los Angeles**, la qual permet reduir els requisits del planejament pel que fa als aparcaments i autoritza que els "habitatges amb suport permanent" siguin més alts i densos (World Economic Forum, 2019).

En altres ocasions, es realitzen modificacions en la zonificació urbanística que possibiliten el canvi d'usos adaptatiu d'estructures urbanes ja existents perquè passin a tenir finalitats residencials i, d'aquesta manera, augmentar l'oferta d'habitatge a preus més assequibles.

Un exemple en aquesta línia seria l'adequació dels baixos d'immobles per donar-los un ús residencial davant la proliferació d'antics locals comercials que han quedat buits i en desús. Garzo i Zabaleta (2016) assenyalen que en alguns municipis del **País Basc** s'ha procedit a la conversió de locals en habitatges en àmbits geogràfics poc comercials i amb un volum elevat de locals buits. També indiquen que a **Pamplona** s'han dut a terme actuacions d'aquest tipus, després que l'Ajuntament adequés la normativa urbanística per fer possible la conversió dels locals en habitatges.

Un altre cas de canvi d'us és el de la ciutat de **Los Angeles**, on es permet la reconversió dels motels en habitatge permanent per a persones sense llar, bàsicament afegint una cuina a les habitacions (World Economic Forum, 2019). Així mateix, a **França** i **Holanda** es facilita que els edificis d'oficines en desús es converteixin en àrees residencials (El Periódico, 12.04.2018 i Garzo i Zabaleta, 2016). En el cas de **París**, l'Ajuntament ha convertit pàrquings en habitatges per destinar-los al lloguer social: s'han creat 34 apartaments d'entre 32 i 92 metres quadrats (la llei obliga a què un percentatge elevat dels nous habitatges socials siguin per a famílies).

També es plantegen mesures de nous desenvolupaments dins la ciutat consolidada, sobretot en situacions d'insuficiència de sòl disponible (com podria ser el cas de Barcelona). Així, es proposa ampliar altura en edificis ja construïts o actuacions de microurbanisme, és a dir, actuacions urbanes de petita escala, però que poden tenir una gran repercussió a escala ciutat. Aquest seria el cas del projecte Guggenheim a **Bilbao**, on a partir d'un edifici s'ha aconseguit transformar tot un barri.

Per tal d'augmentar l'oferta d'habitatge a preus més assequibles mitjançant el planejament, també es proposa augmentar la densitat de la trama urbana. Aquest és el cas de la ciutat de **Portland** (Estat d'Oregon, als Estats Units). Basant-se en una política de límits al creixement urbà, l'Estat d'Oregon va encoratjar les ciutats a desenvolupar barris més densos i preservar, a la vegada, la natura i les terres de cultiu. L'èxit d'aquesta política va preparar el terreny per a una sèrie de programes eficaços de reducció dels gasos d'efecte hivernacle a Portland, amb la reducció de la necessitat de desplaçaments en cotxe per motius laborals, entre d'altres, i amb la construcció d'un sistema urbà de tramvies.

Per acabar, Housing Europe (2019) posa de manifest que les estratègies locals, per tal de ser sostenibles, requereixen d'una aproximació integrada que tingui en compte la diversitat social, els transports, els equipaments educatius i sanitaris, la disponibilitat de zones verdes i comercials, així com activitats lúdiques i altres, atès que la mera provisió d'habitatges no sempre és suficient.

### Aportacions dels i les compareixents en l'àmbit del planejament urbanístic

“Hay países, por ejemplo latinoamericanos, que han producido bastante vivienda pública pero lo han hecho en muy malos sitios. Y eso ni ha cambiado el precio general ni ha procurado un stock para poder trabajar en el sector público. Son bastante famosas las viviendas hechas por Infonavit en México y abandonadas. Y también la gran dificultad en muchos países latinoamericanos para producir vivienda formal en los lugares adecuados, a la vez que en el informal sí se produce una provisión bastante importante de vivienda irregular, pero que es en los lugares en que la gente trabaja y vive. Con lo cual, sólo calificando suelo no vamos a conseguir solucionar este problema. Lo cual no quiere decir que no haya que calificar suelo”. (Javier Burón)

### Idees principals de les experiències en l'àmbit del planejament urbanístic

-El planejament urbanístic pot influir sobre l'oferta d'habitatge més assequible a través de diverses fórmules, com ara la disponibilitat i el preu del sòl, rebaixant algunes exigències relatives a la construcció d'habitatges i/o plantejant canvis d'usos o d'altres desenvolupaments en la ciutat consolidada

-Diverses ciutats han establert reserves de sòl per a habitatge social. El model de la ciutat de Munich ha estat reconegut pel seu “ús social del sòl”, amb el 30 per cent de reserva de les noves promocions

-Més enllà de les reserves de sòl, la qüestió de la flexibilitat del planejament sorgeix de manera transversal en les experiències: rebaixa dels requisits, modificacions de la zonificació urbanística per possibilitar canvis d'usos i/o nous desenvolupaments en la ciutat consolidada (ampliar altura, actuacions de microubanisme, augment de la densitat de la trama urbana, etc.)

## 7.1.5. FINANÇAMENT DE L'HABITATGE AMB ALGUN TIPUS DE PROTECCIÓ

Existeixen diferents mecanismes de finançament a la producció d'habitatge amb protecció. A Housing Europe (2019) es posen diversos exemples: els **Països Baixos** tenen un sistema de solidaritat mútua (el Fons de garantia per a l'habitatge social) i de garanties públiques per a les associacions d'habitatge, descrites amb anterioritat. **Àustria** utilitza els “bancs per a la construcció d'habitatges”. **Suïssa i Bèlgica** han establert instruments financers i entitats específics per als proveïdors d'habitatge social. A **Nova York** existeix una Agència de Finançament de l'Habitatge (HFA), la qual emet bons amb la finalitat de proporcionar préstecs als proveïdors d'habitatge de lloguer per a rendes baixes i mitjanes.

A Arends, Cleves, García-Almirall et al. (2016) es citen altres casos d'ajuts a la producció en el marc dels programes de finançament de l'habitatge a diverses ciutats, entre els quals es poden destacar els següents: **Berlín** ofereix préstecs bonificats a l'edificació per lloguer i altres ajuts; **Amsterdam** proporciona exempcions d'IVA i Patrimoni i deduccions de quota de sòl; en el cas de **París**, el Govern central finança més del 70 per cent de la producció, es concedeixen préstecs bonificats, s'ofereix la cessió i descomptes en la compra de sòl públic i existeix un IVA reduït, a més de l'exempció dels impostos de societat i propietat.

Pel que fa al paper del Govern central a **França**, una part molt important del finançament de l'habitatge social el realitza aquest nivell de govern a través de l'anomenada Caixa de Dipòsits i Consignacions (*Caisse des Depots et Consignation -CDC*), la qual recapta fons a través de la “Livret A” (un compte d'estalvi ofert al públic en general). Amb aquests fons, s'ofereixen préstecs a llarg termini amb taxes subsidiades als proveïdors d'habitatge social, els quals també poden accedir a diversos ajuts, en forma de subvencions, préstecs o beneficis fiscals. Pel que fa a les subvencions, es poden destacar el subsidi

de part del preu del sòl per permetre la implantació d'habitatge assequible en zones on el preu del sòl és elevat.

En general, en cadascun dels casos s'observen combinacions de diferents instruments financers: estalvis, fiances, préstecs bancaris, subvencions, garanties, incentius fiscals, etc.

Per últim, cal posar de manifest la cada vegada més gran implicació del **Banc Europeu d'Inversions** en la inversió en habitatge assequible i social. Així mateix, el **Banc Europeu per al Desenvolupament** també ha estat actiu en el finançament d'habitatge assequible per a col·lectius especialment vulnerables.

**Idees principals de les experiències en l'àmbit del finançament de l'habitatge amb algun tipus de protecció:**

-El finançament de la provisió d'habitatge amb protecció combina diferents instruments: estalvis, fiances, préstecs bancaris, subvencions, garanties, incentius fiscals, etc.

-Destaca el cas de França, on una part molt important del finançament de l'habitatge social el realitza el Govern central a través de la Caixa de Dipòsits i Consignacions, la qual recapta fons mitjançant la "Livret A" (un compte d'estalvi obert al públic en general)

### 7.1.6. MOBILITZACIÓ DEL PARC BUIT

Una via per aconseguir ampliar l'oferta d'habitatge de lloguer més assequible és la mobilització del parc d'habitatges buits. Amb aquesta finalitat, es poden establir diverses mesures, entre les quals es troben la mediació i l'establiment d'incentius o penalitzacions. En ocasions, per mobilitzar aquests habitatges es requereixen importants intervencions de rehabilitació.

En el context europeu, Rodríguez i Espinoza (2017) identifiquen dos models d'intervenció sobre habitatges buits.

En primer lloc, el **model francès**, on la majoria de mesures són de caràcter fiscal i es poden classificar en dos grups. D'una banda, les que pretenen incentivar la sortida de l'habitatge al mercat (a través d'ajudes a la rehabilitació, beneficis fiscals per a treballs de rehabilitació de l'habitatge que es posin posteriorment en lloguer i el contracte de rehabilitació, aplicat a immobles complets, pel qual l'Administració realitza les obres subsidiàriament a canvi d'un ús per un mínim de 12 anys). De l'altra, les encaminades a penalitzar el propietari o propietària de l'habitatge buit (l'impost sobre habitatges buits i el procediment per a l'expropiació temporal dels habitatges). En segon lloc, el **model anglès**, el qual articula un sistema de mediació entre Administració local i propietaris i propietàries, amb caràcter previ a la implantació de mesures per a la recuperació del parc.

Diversos països i ciutats de l'àmbit europeu han dut a terme mesures fiscals per mobilitzar el parc buit d'habitatges: **Itàlia** proporciona incentius fiscals als propietaris i propietàries que s'avinguin a demanar un preu més assequible per al lloguer, d'acord amb l'òrgan municipal pertinent. En concret, la ciutat de Milà, per tal que es posin els habitatges en el mercat de lloguer, a més de desgravacions fiscals, ofereix ajudes a la rehabilitació i assegurances per a la cobertura dels desnonaments; la ciutat de **Bruselles** i **Portugal** han impulsat un sistema impositiu als habitatges buits.

Pel que fa al model de mediació, **Bèlgica** i **Luxemburg** han establert agències per arrendaments de caràcter social que actuen com a intermediàries entre propietaris i propietàries privats i famílies de baixos ingressos. A **Barcelona**, Hàbitat3 gestiona 250 pisos per emergències socials captats del mercat privat per encàrrec de l'Ajuntament. A canvi d'un lloguer una mica inferior al de mercat, a la persona propietària se li garanteix el cobrament de totes les mensualitats, se li finança la rehabilitació i quan acaba la cessió, recupera l'habitatge en perfecte estat. En el cas de **París**, els anomenats "propietaris solidaris" cedeixen



el seu habitatge durant 15 anys a l'Ajuntament per al seu lloguer social sense rebre un euro i, a canvi, una vegada finalitzat el contracte, l'administració reforma l'habitatge.

En ocasions, es requereixen importants intervencions de rehabilitació dels habitatges buits com a pas previ a destinar-los al lloguer més assequible.

A **França**, una de les vies per ampliar el parc social (a més de la compra) és a través de la rehabilitació d'habitatge precari. A **Alemanya**, l'empresa immobiliària *Grand City Properties* adquireix habitatges buits, que en la seva majoria estan descuidats o abandonats pels seus propietaris i propietàries, per tal de rehabilitar-los i realitzar el seu manteniment i gestió. Posteriorment, aquests habitatges es destinen al lloguer assequible (World Economic Forum, 2019).

A **Sevilla**, es rehabiliten immobles desocupats i deteriorats per destinar-los a habitatge social en el marc de l'Estratègia d'ampliació del parc públic, aprovada l'any 2017. La majoria d'aquests habitatges es reserven per al lloguer, però una part es preveu destinar-los a la venda per tal de fer viable econòmicament l'operació i, a la vegada, donar satisfacció a la demanda que sollicita un habitatge en règim de propietat. La resta de l'operació es finança a través del crèdit, recursos municipals i les ingressos del lloguer dels habitatges.

Una experiència més propera és la de **Vilafranca del Penedès**, duta a terme entre el 1992 i el 2000. El seu objectiu era aconseguir allotjament a preus accessibles per a la població d'origen immigratori en situació de vulnerabilitat. L'Ajuntament es posava d'acord amb els propietaris i propietàries privats per rehabilitar els habitatges buits i treure'ls al mercat amb un preu màxim de lloguer. A més, es dissenyaven programes d'acompanyament per a la població beneficiària del programa.

Garzo i Zabaleta (2016) assenyalen que a **Anglaterra i Escòcia** el problema de l'habitatge buit es troba en barris que concentren un volum elevat d'habitatges deshabitats, amb el consegüent deteriorament de l'entorn físic i social. Aquestes circumstàncies requereixen mesures de regeneració urbana integral de barri per després destinar els habitatges al lloguer social. A continuació, es destaquen alguns aspectes de les experiències que detallen aquests dos autors en aquest àmbit.

En primer lloc, el volum d'habitatges buits de llarga durada ha portat al Consell de West Dunbartonshire i al Consell de Renfrewshire, juntament amb el Govern d'**Escòcia**, a designar un càrrec específic en aquest àmbit ("*Empty Homes Officer*"), el qual analitza les bones pràctiques d'altres indrets per implementar-les en els dos consells esmentats i posar en el mercat els habitatges buits. Aquest càrrec treballa estretament amb la xarxa "*Scottish Empty Homes Officer Network*". A més, els dos consells proporcionen préstecs als propietaris i propietàries dels habitatges buits per a la seva rehabilitació (en un principi, sota la condició de destinar l'habitatge a un lloguer més assequible, tot i que posteriorment s'ha ampliat a la venda). Així mateix, a partir d'una enquesta sobre els problemes que tenen els propietaris i propietàries per llogar o vendre els seus habitatges buits, s'ha posat en marxa el programa "*Property Matchmaker*", el qual tracta d'apropar propietaris i llogaters o compradors.

En segon lloc, de l'Estratègia d'habitatges buits del districte de Selby (2013-2016) es poden destacar els aspectes següents: a) incorpora campanyes de conscienciació destinades als propietaris i propietàries sobre la importància de mobilitzar el parc buit; b) preveu les "Bonificacions de noves llars", que rep el Consell del districte del Govern central i que serveix per reforçar l'incentiu de les autoritats locals per identificar i mobilitzar el parc buit; c) estableix que el Govern central pugui oferir préstecs amb un interès baix als propietaris i propietàries per adequar els habitatges; c) inclou diverses opcions d'execució contra els propietaris i propietàries que no estiguin disposats a posar en ús els seus habitatges (ordres de compra obligatòria, l'anomenat "poder d'adquisició" i ordres de gestió d'habitatge buit). Finalment, cal posar en valor que el Consell de districte supervisa els habitatges buits i l'aplicació de l'Estratègia.

Un informe elaborat per l'Agència anglesa d'habitatges buits l'any 2015 afirma que la clau per a la mobilització del parc d'habitatges buits està en el suport als propietaris i propietàries. L'informe posa en

valor una sèrie d'accions: la col·laboració de les autoritats locals amb els propietaris i propietàries; la incentivació (per exemple, a través de subvencions a la rehabilitació) de la venda o lloguer dels habitatges a les autoritats locals, les associacions d'habitatge o les organitzacions de la comunitat; i el foment del repoblament de zones amb nivells elevats de concentració de pisos buits. Per exemple, a **Stoke i Liverpool** s'han venut pisos en aquestes circumstàncies a persones que viuen o treballen en aquestes localitats per una lliura, amb la condició de fer-los habitables i no vendre'ls en un termini de cinc anys.

Amb la finalitat de planificar les actuacions en aquest àmbit, els consells i les comunitats locals angleses disposen de dos instruments: l'"*Empty Home Mapping Toolkit*" (un sistema d'informació geogràfica que permet definir les zones crítiques d'habitatges buits) i l'"*Empty Home Knowledge Toolkit*" (una eina amb informació sobre legislació, finançament, entre d'altres qüestions).

Per acabar, Garzo i Zabaleta (2016) fan referència a dues experiències en les quals s'ha posat en marxa un registre d'habitatges buits. Així, a **Irlanda**, a partir de l'1 de gener del 2017, les autoritats locals tenen l'obligació de comptar amb un registre d'aquest tipus d'habitatges. L'autoritat local comunica al propietari o propietària el motiu pel qual la seva propietat passa a formar part del registre i aquest pot recórrer la decisió. A les propietats incloses en el registre se les grava amb un impost equivalent al tres per cent del seu valor de mercat. Igualment, als **Estats Units**, algunes entitats locals obliguen als propietaris i propietàries d'habitatges buits a incorporar-los en un registre i pagar una quota, la qual va augmentant a mesura que la propietat passa més temps buida. Algunes d'aquestes entitats locals imposen sancions per incompliment del requisit de registre.

Pel que fa a l'avaluació d'aquestes mesures, cal fer referència a Segú (2020). Aquesta autora proporciona la primera avaluació sobre els efectes de gravar els habitatges buits amb un impost. En concret, s'analitza l'efecte que ha tingut la introducció, l'any 1999, d'un impost sobre els pisos buits en les localitats franceses de més de 200.000 habitants amb un mercat tensionat. L'estudi es realitza a partir de l'explotació estadística d'una base de dades administrativa amb informació de tots els habitatges a França des del 1995 fins al 2013.

El resultat de l'anàlisi és que l'impost és la causa de la disminució del 13 per cent dels habitatges buits entre els anys 1997 i 2001. A més, l'efecte és el 50 per cent més alt en localitats amb un percentatge elevat de vacants a l'inici. Així mateix, l'impacte es concentra especialment en les vacants de llarga durada. Els resultats també suggereixen que la majoria dels habitatges desocupats s'han convertit en habitatge habitual o principal.

Cal ressaltar que l'autora posa de manifest que són pocs els governs que han pres mesures directes per reduir els habitatges buits degut als instruments limitats de què disposen. Així mateix, la dificultat que suposa definir i mesurar els habitatges buits (on no hi ha consens en aquest sentit) és un altre repte que l'autora considera important.

#### Aportacions dels i les compareixents en l'àmbit de la mobilització del parc buit

"En Nueva York lo que hacen es ofrecer financiación blanda y con plazos de 30 años de media [para que se pongan viviendas en alquiler social durante ese plazo]. No se devuelve el préstamo al principio, sino que está muy concentrado al final. Así, en primer lugar, el propietario visibiliza el negocio del alquiler al principio porque tiene tesorería y, en segundo lugar, cuando va a vencer el acuerdo, el promotor privado tiene que devolver el 55 o el 60% del crédito. Entonces lo que hace la agencia financiera es decirles "Te podría renovar el crédito. ¿A que nos vamos a entender? Porque si no, ejecuto". (Javier Burón)

#### Idees principals de les experiències en l'àmbit de la mobilització del parc buit

-Per tal d'ampliar l'oferta d'habitatge de lloguer més assequible, la mobilització del parc buit es pot fer a través

de la mediació, l'establiment d'incentius i/o penalitzacions

-En ocasions, per mobilitzar aquests habitatges es requereix la seva rehabilitació prèvia

-A Anglaterra i Escòcia el problema de l'habitatge buit es concentra en barris determinats i suposa el deteriorament de l'entorn físic i social, la qual cosa requereix mesures de regeneració urbana abans de destinar els habitatges a lloguer social

-De les experiències d'Anglaterra i Escòcia destaca: el nomenament d'un càrrec específic (com l'*Empty Homes Officer*) la realització d'enquestes als propietaris i propietàries sobre els problemes que tenen per llogar i de campanyes de conscienciació, el suport als propietaris i propietàries (col·laboració, incentivació, ...), així com l'elaboració d'un registre d'habitatge buits

-L'avaluació de Segú (2020) conclou que la introducció d'un impost sobre els habitatges buits a determinades localitats franceses és la causa de disminució d'aquest tipus d'habitatges. L'anàlisi posa de manifest que són pocs els governs que han pres mesures directes per solucionar aquest problema perquè disposen de pocs instruments. En aquest sentit, subratlla la dificultat de definir i mesurar els habitatges buits

### 7.1.7. EXERCICI DEL DRET DE TANTEIG I RETRACTE

Les administracions poden exercir el dret de tanteig i retracte per tal d'augmentar el parc públic d'habitatges i destinar-lo al lloguer a preus més assequibles.

A França, el dret de tanteig és una de les vies que tenen les administracions locals per ampliar el seu parc d'habitatge de lloguer social (HLM, com es coneix a França). En aplicació de la Llei d'igualtat i ciutadania, en vigor des del gener del 2017, l'Ajuntament de **París** ha exercit el dret de tanteig i ha comprat pisos concrets al preu de mercat per destinar-los al lloguer social. Això permet que famílies amb ingressos baixos puguin viure en barris de París on el preu del lloguer és elevat. D'aquesta manera, es busca aconseguir la diversitat social en un mateix barri i edifici i atenuar els efectes de la segregació urbana motivada per la concentració dels habitatges de lloguer social en determinats barris.

A **Berlín**, les autoritats poden exercir el dret de tanteig en aquelles zones de la ciutat amb un mercat de l'habitatge tensionat. En virtut d'aquest dret, el districte té prioritat per comprar un edifici quan surt a la venda o facilitar amb diner públic la seva adquisició a altres actors econòmics (associacions d'habitatge i cooperatives) que no siguin els inversors tradicionals.

La **Generalitat valenciana** té un dret d'adquisició preferent (dret de tanteig) d'habitatges amb protecció oficial mentre no hagi finalitzat el termini legal de la protecció esmentada. Així mateix, a partir de l'any 2020, la Generalitat preveu reservar-se el dret de tanteig per recuperar habitatge públic que hagués estat venut en diferit, és a dir, cedit en règim de lloguer amb opció de compra. Així, la Generalitat podrà recomprar l'habitatge una vegada finalitzat el contracte de lloguer i abans que s'adquireixi la propietat, tenint el llogater o llogatera l'última decisió al respecte. D'aquesta manera, es pretén recuperar habitatge públic en aquelles zones on sigui necessari.

L'Ajuntament de **Sevilla** utilitza el seu dret de tanteig sobre habitatge protegit que es posi a la venda per després permutar-lo amb una família que visqui en un dels coneguts com a "pisos presó", això és, pisos no adaptats a les condicions de mobilitat de la família, sense ascensor, amb problemes d'accessibilitat i amb un interior no adaptat a les seves necessitats. Aquestes famílies han de complir amb els requisits del Protocol de permutes d'habitatges de l'Ajuntament.

Trilla i Tucat (2017) fan referència a l'Acord de la **Diputació de Barcelona** de 27 de febrer del 2017, pel qual s'aprova la concessió de subvencions de 30.000 euros als ajuntaments per a la compra d'habitatges provinents de grans tenidors mitjançant l'exercici del dret de tanteig i retracte (o de preus per sota de mercat), amb l'objectiu d'ampliar el parc municipal d'habitatge.

Per tancar aquest apartat, cal recordar que la **Generalitat de Catalunya**, a partir del Decret llei 1/2015, del 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària, pot exercir el dret de tanteig i retracte per adquirir habitatges d'entitats bancàries que provinguin d'execucions hipotecàries o dacions en pagament (per a més informació, vegeu el Capítol 5, sobre les polítiques d'habitatge a Catalunya).

#### Idees principals de les experiències en l'àmbit del dret de tanteig i retracte

- L'exercici del dret de tanteig i retracte permet ampliar el parc públic d'habitatge
- En el cas de París, l'exercici d'aquest dret també té com a finalitat aconseguir la diversitat social i evitar la segregació que provoca que els habitatges socials es concentrin en barris determinats. Així, l'Ajuntament compra habitatges en barris on els lloguers són elevats
- A Berlín, es pot exercir aquest dret en zones amb un mercat de l'habitatge tensionat
- En l'àmbit de l'Estat Espanyol, el dret de tanteig s'exerceix sobre habitatge protegit que es posa a la venda amb la finalitat de recuperar habitatge públic o respecte d'habitatges d'entitats bancàries provinents d'execucions hipotecàries

### 7.1.8. ALTRES TIPUS D'ALLOTJAMENT

Davant els preus elevats de l'habitatge i la urgència residencial, s'ha plantejat la possibilitat de tenir en compte nous tipus d'allotjament alternatius a l'habitatge convencional. Un exemple concret és l'allotjament en habitatges prefabricats. El seu procés de construcció és més ràpid i sostenible que l'habitatge convencional i suposa abaratir els costos de construcció i d'accés.

Una experiència a mencionar en aquest àmbit és la que s'ha dut a terme a **Amsterdam** i que sorgeix de la necessitat de donar resposta temporal a la demanda d'habitatge assequible per a estudiants: el projecte *Keetowen*, finalitzat l'any 2006, és el primer i més extens que s'ha realitzat en l'àmbit de l'habitatge construït a partir de contenidors per al transport de mercaderies. El projecte consisteix en mil unitats de contenidors-habitatge que s'agrupen i apilen en edificis de cinc pisos, una bugaderia, un supermercat, una botiga de reparació de bicicletes i un restaurant en un espai d'1,8 hectàrees. El cost de cada unitat va ser d'aproximadament 20.000 euros (excloses les taxes, però incloses les escales, els balcons, les galeries i les connexions a la xarxa elèctrica, d'aigua i de gas). A l'inici, el preu mensual del lloguer era de 400 euros. En l'actualitat, 250 unitats d'habitatge han estat reubicats a Groningen, mentre que la resta (750) estan a la venda.

Un altre projecte digne de menció pel seu disseny i ubicació és el projecte *Urban Rigger*. S'inicia l'estiu del 2019 al port de **Copenhaguen** amb la finalitat d'allotjar estudiants en una zona infrautilitzada i de permetre a la vegada que aquests estudiants romanguin al centre de la ciutat. El projecte consisteix en un sistema de contenidors que possibilita una tipologia de construcció flexible. La utilització de nou unitats de contenidors disposats en un cercle permeten crear 12 residències d'estudi que emmarquen un jardí al centre, el qual s'utilitza com un lloc de trobada dels estudiants. Aquesta construcció és flotant, per la qual cosa pot ser utilitzada per ciutats amb port que disposin d'espai limitat i necessitin habitatge assequible.

A **Barcelona**, l'any 2019 ha entrat en funcionament a Ciutat Vella el projecte de l'edifici Aprop (Allotjaments de Proximitat Provisionals), un edifici de 12 mòduls prefabricats a partir de contenidors per allotjar a famílies desnonades fins que se'ls concedeixi un habitatge definitiu. A més, està previst aixecar dos edificis de contenidors més a Sants-Montjuïc i Sant Martí. Es posa èmfasi en prioritzar la qualitat i en el control de les administracions per evitar abusos i aspectes especulatiu o degradants. Es planteja com una innovació en la construcció, amb fórmules més àgils i imaginatives, sense fer marxa enrere en l'habitabilitat. Aquest tipus d'allotjament, que no es considera formalment habitatge, es planteja des de

l'Ajuntament com un complement que se suma a la construcció del parc públic de lloguer, només per a urgències.

Altament, cal fer referència al programa “*Grow Home*”, el qual neix al **Canadà** el 1990 i s'estén posteriorment als **Estats Units**. També es poden trobar exemples a altres països, alguns de l'àmbit europeu. Aquest programa proveeix habitatges de propietat a preus més assequibles destinats a llars amb ingressos baixos. Els costos de construcció es redueixen a la meitat gràcies a l'ús de mètodes de construcció i disseny innovadors i donant als compradors i compradores l'opció d'un acabament parcial de l'habitatge. Això permet al comprador o compradora completar el soterrani o la part superior de la casa quan les necessitats o els recursos ho permetin. Al mateix temps, s'assoleixen uns nivells elevats d'eficiència energètica i s'aconsegueix reduir l'expansió urbana gràcies a una densitat més gran en el desenvolupament.

#### Idees principals de les experiències en l'àmbit d'altres tipus d'allotjament

-Es planteja la possibilitat de tenir en compte habitatges alternatius al convencional, davant els preus elevats de l'habitatge i la urgència residencial

-Un exemple és l'allotjament en habitatges prefabricats. Les experiències es plantegen com a respostes temporals (allotjament d'estudiants) i en casos d'urgències residencials

### 7.1.9. MESURES PER EVITAR LA SEGREGACIÓ ESPACIAL I L'EXCLUSIÓ SOCIAL

Les polítiques d'habitatge han de tenir en compte i evitar la segregació espacial, així com l'exclusió social de determinats col·lectius. Les mesures que es podrien incloure en aquest àmbit són les que cerquen la diversitat social, les de renovació de l'entorn urbà i les que es dirigeixen a prevenir l'exclusió social. Cal posar de manifest que les mesures de renovació urbana inclouen en la majoria dels casos actuacions de rehabilitació del parc d'habitatges. És per això que les experiències en aquest àmbit s'han inclòs en l'apartat de rehabilitació. Finalment, i com a expressió màxima de l'exclusió residencial, en aquest apartat es relacionen experiències que possibiliten l'accés a l'habitatge de les persones sense llar.

Els països que resolen millor la qüestió de la diversitat social són els que tenen un model universalista de política d'habitatge, és a dir, un model en el qual l'habitatge és entès com un dels serveis essencials que l'Estat ha de prestar al conjunt de la ciutadania independentment del seu nivell de renda o posició social, tal com succeeix en relació amb la sanitat i l'educació. Dinamarca, Holanda i Suècia mantenen aquest model (CECODHAS, citat a Rodríguez i Espinoza, 2017).

**Amsterdam** aposta per la diversificació de règims de tinença (propietat, lloguer social i lliure), tant dins d'un mateix pla com d'una illa de cases o d'un mateix edifici, la qual cosa afavoreix la diversitat social. Així mateix, el mecanisme d'adjudicació d'habitatges a través de la gestió automatitzada del parc fa que no se segregui a les famílies pel lloc de residència, sinó que qualsevol persona pugui accedir a un habitatge a qualsevol part de la ciutat a mesura que es van alliberant o construint de nous.

El Govern de **Dinamarca** també busca una composició social equilibrada del parc residencial a través de la planificació, la qual possibilita que els municipis destinin fins a un 25 per cent del parc d'habitatges dels nous desenvolupaments urbans a habitatge social (Housing Europe, 2019).

Altres mesures per afavorir la diversitat social també es duen a terme a **París i Londres**, on es pot trobar una diversificació del règim de tinença, de la dimensió i del límit d'ingressos dins inclús d'una mateixa edificació. Amb la mateixa filosofia, Etxebide (servei públic d'habitatge del Govern basc) adjudica pisos a demandants de manera centralitzada a tot **Euskadi**.

En el **cas francès**, la mateixa concepció dels habitatges de renda moderada (*Habitation à Loyer Modéré, HLM*) facilita variar el perfil econòmic de les persones que s'allotgen dins d'un edifici o barri com a mesura per afavorir la diversitat social. Així, els habitatges HLM es classifiquen en quatre categories i tant poden allotjar famílies de recursos econòmics escassos com famílies de classe mitjana. Es classifiquen segons el finançament atorgat i es relacionen amb el cost de la renda mensual i el nivell d'ingressos màxim establert per poder accedir a l'habitatge, la qual cosa permet variar els preus (Arends, Cleves, García-Almirall et al., 2016).

Altrament, per evitar l'exclusió social de determinats col·lectius s'està utilitzant la fórmula del cohabitatge, la qual cerca la integració a través de la col·laboració entre persones, tot i que aquesta fórmula també pot ser un model de convivència que fomenti determinats valors socials i mediambientals, sense incorporar aquest component d'inclusió social. Per posar-lo en marxa, el model més utilitzat és el de les cooperatives de cessió d'ús, tot i que en alguns països, com el **Regne Unit**, també es crea cohabitatge amb altres fórmules: el lloguer a llarg termini, la propietat temporal o la propietat compartida (Garzo i Zabaleta, 2016).

En les comunitats de cohabitatge, el disseny interior dels habitatges prescindeix d'alguns espais i serveis, els quals passen a ser comuns i esdevenen llocs on es desenvolupen les activitats comunitàries. El model del cohabitatge comporta la implicació i coresponsabilitat de les persones usuàries, tant en el procés de promoció i disseny, com en la gestió posterior dels habitatges.

A **Barcelona**, hi ha algunes experiències de cohabitatge en actiu, com La Borda i Princesa 49. En el primer cas, l'Ajuntament de Barcelona ha aportat un terreny on s'ha aixecat un edifici de 28 habitatges en règim de cessió d'ús durant 75 anys. Les persones que hi viuen han pagat una entrada de 18.500 euros i un fix mensual que va dels 400 als 500 euros. L'edifici gaudeix d'una sèrie d'espais comuns, com una sala polivalent o la bugaderia, i està projectat un espai enfocat a les cures. Finalment, cal posar de manifest que la sostenibilitat ha estat un dels objectius d'aquest projecte (es tracta de l'edifici de fusta més alt de l'Estat).

En el cas de Princesa 49, l'Ajuntament de Barcelona ha cedit un edifici a la cooperativa Sostre Cívic, la qual ha impulsat la seva rehabilitació. El projecte compta amb cinc habitatges i tres espais comuns, per promoure la vida en comunitat, l'ús compartit d'infraestructures bàsiques i la coresponsabilitat dels habitants en la gestió de l'immoble.

Potser on més es detecta aquest component d'inclusió social a través del cohabitatge és en aquells projectes que inclouen el component intergeneracional. Són projectes que cerquen la integració a través de la col·laboració entre col·lectius diferenciats fonamentalment per la seva edat o generació. A més, aquesta solució residencial resulta d'un interès especial donat l'envelliment progressiu de la població.

El projecte Cohabita (**Alacant**) està considerat una experiència d'èxit de cohabitatge intergeneracional i ha estat replicat a **Bristol i Hong Kong**. Aquest projecte va anar prenent forma de manera progressiva per una necessitat més que no pas per una idea fundacional i es va començar a gestar en un edifici que a l'inici només albergava persones grans, les quals eren substituïdes per persones joves conforme anaven morint. Actualment, les persones joves paguen una renda de lloguer molt baixa (150 euros, als quals cal afegir 50 euros de despeses comunitàries) i, a canvi, assumeixen el compromís de preocupar-se i supervisar quatre persones grans. L'edifici compta amb un centre de salut i un centre de dia i està dissenyat per promoure la interacció en el seu interior i les relacions comunitàries. L'edifici crea un sentiment de pertinença entre els seus habitants i els apodera gràcies a l'autogestió.

En l'àmbit europeu, cal fer referència als projectes de cohabitatge intergeneracional dels **Països Baixos**, atès que són els que tenen més recorregut històric i els més complexos o ambiciosos des de tots els punts de vista (*i.e.* social, arquitectònic, en termes de dimensió, etc.). Es pot destacar el projecte de la localitat d'Hengelo, on conviuen persones grans amb persones amb diversos graus de discapacitat intel·lectual. L'edifici disposa d'un bar restaurant amb accés per la planta baixa i pel carrer, on treballen

aquests joves i és d'accés públic. Els habitatges són molt flexibles i adaptables als canvis de necessitats residencials.

Pel que fa a la relació entre política d'habitatge i lluita contra l'exclusió social, cal fer referència a les experiències que volen combatre el sensellarisme a través de l'accés a l'habitatge. Una experiència rellevant en aquest àmbit és la de **Finlàndia**, la qual es desenvolupa sota el paradigma del "*Housing First*". És important posar aquesta experiència en el context en el qual es desenvolupa: Finlàndia disposa d'un parc d'habitatges públic i d'una voluntat política que li permet optar per aquesta filosofia.

El model finlandès d'atenció al sensellarisme es basa en donar una importància cabdal a l'habitatge per aconseguir la inclusió social de les persones sense llar. Així, en el model del "*Housing First*", l'habitatge no és quelcom que es rep o al que es té dret quan una persona sense llar ha redreçat altres aspectes de la seva vida, com ara trobar una feina, tractar una malaltia mental o un problema d'addiccions. Per contra, l'habitatge és el centre al voltant del qual es redreça la vida, atès que l'accés a l'habitatge i la seguretat residencial són condicions necessàries perquè les persones sense llar puguin plantejar-se com fer-hi front a la resta de problemes que puguin tenir.

Una altra experiència interessant que s'emmarca en la filosofia del "*Housing First*" és la de **Los Angeles**. El programa anomenat "*rapid re-housing*" proporciona vals de lloguer a curt termini a les persones sense llar per utilitzar-los en el mercat privat. Després d'un període inicial sense assumir cap despesa (que pot anar d'un a dos anys), els llogaters i llogateres han de començar a fer-se càrrec de la renda gradualment. Cal posar de manifest que aquest programa està dissenyat per a persones sense llar que tenen la possibilitat de fer-se càrrec de la renda del lloguer després d'un impuls inicial. No es dona per descomptat que tothom sigui capaç de fer aquesta transició i en ocasions el "*rapid re-housing*" s'utilitza com un esglaió vers l'habitatge subvencionat.

### Aportacions dels i les compareixents en l'àmbit de les mesures per evitar la segregació espacial i l'exclusió social

"L'aproximació al sensellarisme al Regne Unit s'ha fet des d'una perspectiva d'habitatge i a l'Estat espanyol des d'una perspectiva de Serveis Socials. Al Regne Unit, i en particular a Escòcia, la llei et permet reclamar si et trobes en situació de sensellarisme i tens dret a una sèrie de recursos d'allotjament. En el cas de Finlàndia, van decidir resoldre la qüestió del sensellarisme facilitant l'accés a l'habitatge social. Sota la denominació de persones sense llar, s'inclouen diferents situacions: les persones que estan al carrer, en albergs, que viuen amb amics o familiars perquè no disposen d'un habitatge o les persones que es troben institucionalitzades i estan a punt de sortir, sense un lloc on anar. Al llarg dels anys han articulat diferents polítiques per facilitar l'accés a l'habitatge social orientades a persones excloses econòmicament del mercat de l'habitatge, situacions d'exclusió social que han necessitat recursos d'acompanyament, serveis socials o salut, i darrerament s'han centrat amb persones sense sostre amb múltiples problemàtiques que no s'aproximaven ni als serveis públics, pels quals s'ha articulat una estratègia nacional; és a dir, tota l'Administració pública, tots els departaments (habitatge, serveis socials, salut, interior, treball...), tots els nivells (Estat, regions, municipis), conjuntament amb les entitats socials, es posen a treballar amb un objectiu comú, no només un departament. [...] Això és una estratègia." (Guillem Fernández)

### Idees principals de les experiències en l'àmbit de les mesures per evitar la segregació espacial i l'exclusió social

-Les mesures que s'inclouen en aquest àmbit són les que cerquen la diversitat social, les de renovació de l'entorn urbà i les destinades a evitar l'exclusió social. Com a expressió màxima d'exclusió residencial, es troben les persones sense llar

-Els països que millor resolen la qüestió de la diversitat social són els que tenen una política d'habitatge universalista (Dinamarca, Holanda i Suècia). Altres experiències en aquest àmbit aposten per la diversificació dels règims de tinença o del límit d'ingressos (fins i tot en un mateix edifici), l'adjudicació d'habitatges a través de la gestió automatitzada del parc i per l'ús de la planificació urbanística

-Per evitar l'exclusió social, s'està utilitzant la fórmula del cohabitatge. El model on més es detecta el component d'inclusió social és en el cohabitatge intergeneracional

-Entre les experiències que volen combatre el sensellarisme a través de l'accés a l'habitatge, destaca el cas de Finlàndia, el qual es desenvolupa sota el paradigma del "Housing First"

## 7.2. AJUTS A LES LLARS PER ACCEDIR, MANTENIR I EVITAR LA PÈRDUA DE L'HABITATGE

D'acord amb Housing Europe (2019), la inversió pública per augmentar l'oferta d'habitatge social està disminuint en el conjunt d'Europa. Al mateix temps, les mesures de protecció de les llars amb ingressos baixos en l'àmbit de l'habitatge estan adoptant cada vegada més la forma de prestacions socials, i això actua en detriment de l'oferta d'unitats d'habitatge públic o amb finalitats socials.

En relació amb els ajuts d'habitatge per a les llars, es plantegen diverses qüestions. En primer lloc, que la seva existència no ha de ser un obstacle perquè els governs afrontin els problemes estructurals del sector de l'habitatge, una opció que, a més, pot suposar la generació d'estalvis significatius a llarg termini (Housing Europe, 2019). En segon lloc, que els ajuts a l'habitatge haurien de ser temporals, plantejats com una mesura d'emergència, i no pas en estructurals. Finalment, també es planteja si aquests ajuts s'han de considerar com a part de la política de l'habitatge o bé tindrien més aviat la naturalesa de política social.

A continuació, es relacionen alguns exemples d'ajuts al lloguer, segons si són per a l'accés, el manteniment o per evitar la pèrdua de l'habitatge.

Pel que fa a l'accés al lloguer, un exemple el trobem a **Euskadi**, on la Llei d'habitatge (Llei 3/2015, del 18 de juny) reconeix el dret subjectiu a l'ocupació legal estable d'un habitatge. Atesa la insuficiència del parc d'habitatge amb protecció i dels allotjaments dotacionals, s'estableix la possibilitat subsidiària que la satisfacció d'aquest dret es dugui a terme mitjançant el pagament d'una prestació econòmica de caràcter públic que permeti accedir a un lloguer d'un habitatge o d'una habitació fora del mercat protegit.

Quant als ajuts per al manteniment de l'habitatge de lloguer, al **Regne Unit** el finançament públic en matèria d'habitatge s'ha orientat cap als ajuts directes a la població a través del *Housing Benefit* per al pagament total o parcial del lloguer (a més de les ajudes per a la rehabilitació i la renovació urbana) (Arends, Cleves, García-Almirall et al., 2016). Tenen dret al *Housing Benefit* les persones que lloguen un habitatge social o del mercat privat que es troben en situació d'atur, que tenen ingressos baixos o que es troben en procés de tramitació d'algun ajut o prestació. Actualment, està sent substituït pel *Universal Credit*.<sup>149</sup>

Un altre ajut al pagament del lloguer és l'*allocation logement* francesa. N'hi ha de tres tipus: en primer lloc, l'*aide personnalisée au logement (APL)*, destinada al pagament del lloguer privat en funció dels ingressos, de la mida de la llar i del cost del lloguer; en segon lloc, l'*allocation de logement familiale (ALF)*, la qual es concedeix a les persones que no poden accedir a l'ajut anterior i que tenen fills/es o persones amb dependència al seu càrrec; en tercer lloc, l'*allocation de logement social (ALS)*, es concedeix a aquelles persones que no poden accedir als dos ajuts anteriors.

A **Alemanya**, existeix l'ajut personalitzat tal pagament del lloguer (*Wohngeld*) per a llars amb ingressos baixos. En principi, es concedeix amb una durada de 12 mesos, tot i que es pot prorrogar. La seva quantia depèn del nombre de membres de la llar, dels seus ingressos i del cost de la renda. El *Wohngeldes* va introduir per prevenir les situacions d'emergència social causades pels desnonaments.

Finalment, pel que fa als ajuts per evitar la pèrdua de l'habitatge, es pot fer referència a l'experiència de **Viena**, on l'empresa Wiener Wohnen –que gestiona immobles municipals en règim de lloguer– té com un dels seus objectius prevenir desnonaments a través de la intervenció de professionals del treball social. S'ofereix ajut professional als llogaters i llogateres amb dificultats, com ara retards en el pagament de la renda o situacions d'abús de drogues o alcohol, etc. Aquest procés permet, d'una banda, prevenir

<sup>149</sup> Per a més informació, vegeu el [web del govern del Regne Unit dedicat al Housing Benefit](#), consultat el novembre del 2019.



situacions d'exclusió i de desarrelament i, de l'altra, suposa un estalvi perquè s'evita el cost del desnonament i de l'allotjament alternatiu en un alberg, més car per a la ciutat de Viena que l'habitatge municipal.

### Aportacions dels i les compareixents en l'àmbit dels ajuts a les llars per accedir, mantenir i evitar la pèrdua de l'habitatge

“Si algun dia ens atrevim a parlar seriosament de les llistes d'espera d'habitatge social, veurem que això és un desgavell: gent en doble llista d'espera, gent que ha trobat una solució i no els han donat de baixa, etc. Si volem tenir dades precises sobre demanda d'habitatge social, l'agència de l'habitatge públic del País Basc ho fa: tenen un sistema informàtic molt potent que els permet treballar, predir i funcionar. Ells reconeixen que inverteixen una gran quantitat cada any per mantenir i gestionar aquesta base de dades.” (Elena Massot)

### Idees principals de les experiències en l'àmbit dels ajuts a les llars per accedir, mantenir i evitar la pèrdua de l'habitatge

-Els suports a l'habitatge per a les llars d'ingressos baixos es donen cada vegada més en forma de prestacions, i cada vegada menys en forma d'habitatge públic o amb finalitats socials

-Es planteja la qüestió que els ajuts no han de ser un obstacle perquè els governs afrontin els problemes estructurals de l'habitatge

-Atès que a Euskadi es reconeix el dret subjectiu a l'habitatge, els ajuts a les llars per a l'accés a un habitatge de lloguer es plantegen com una possibilitat subsidiària, davant la insuficiència del parc públic i dels allotjaments dotacionals

-Pel que fa als ajuts per al manteniment de l'habitatge, diversos països tenen ajuts al pagament del lloguer: el *Housing Benefit* al Regne Unit, l'*allocation logement* francesa i el *Wohngeld* alemany. Cal tenir present que en aquests països el volum del parc d'habitatges de lloguer és més gran que a Catalunya

-L'experiència *Wiener Wohnen*, a Viena, destaca en l'àmbit dels ajuts per evitar la pèrdua de l'habitatge

## 7.3. FOMENT DE LA REHABILITACIÓ

Les actuacions de rehabilitació són aquelles que intervenen sobre els edificis i habitatges ja existents per tal d'introduir millores en la seva seguretat, funcionalitat, accessibilitat i eficiència energètica. Aquesta última qüestió pren una rellevància especial, tant pel que fa al compliment de l'objectiu energètic de l'UE per al 2030, com respecte de la millora del confort i la salut i la reducció de la factura energètica. Així mateix, les actuacions de rehabilitació poden incorporar mesures en els àmbits socials, culturals i econòmics per tal de dinamitzar zones degradades i empobrides.

Cal posar en valor que la rehabilitació, a més de millorar les condicions d'habitabilitat i la qualitat dels edificis i habitatges, pot ser un instrument per augmentar l'oferta d'habitatges de lloguer a preus més assequibles, en un context d'escassetat de parc públic destinat a aquesta finalitat. No obstant això, d'acord amb el Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya (2019), la rehabilitació d'habitatges no ha assolit a Catalunya el volum d'activitat d'altres països del nostre entorn, els quals destinen més recursos per dur-la a terme.

Aquesta entitat considera que la barrera principal de la rehabilitació prové del finançament de l'activitat i remet a algunes experiències que poden ser d'interès per al cas català, d'entre les quals es pot destacar el Projecte EuroPace, un sistema de finançament de la rehabilitació d'habitatges que es va posar en marxa l'any 2008 a **Sonoma (Califòrnia)** i que es vol introduir a Europa a través d'una **prova pilot a Olot**, després dels seus bons resultats als Estats Units.

EuroPace facilita el finançament als propietaris i propietàries dels habitatges per a les actuacions de rehabilitació en l'àmbit de la millora energètica (instal·lació de plaques solars, millora del sistema de calefacció o aire condicionat, canvi de portes i finestres o millora de l'aïllament de la llar). La clau del projecte està en resoldre els problemes de finançament que acostumen a tenir els propietaris i propietàries en les obres de millora i ofereix una alternativa a la sol·licitud d'un préstec bancari. S'ofereix un import de fins al 10 per cent del valor de la propietat, que es retorna mitjançant una quantia agregada a l'impost sobre la propietat (IBI o equivalent) durant un termini de fins a 20 anys, amb un interès baix i sense necessitat de pagar una quantitat en concepte d'entrada. El Govern es qui autoritza el préstec del programa i els diners del finançament s'obtenen a través d'entitats privades.

El que es pretén és oferir a la ciutadania unes condicions econòmiques favorables perquè faci un pas endavant cap a la millora energètica. A més el projecte ofereix una oportunitat de dinamització econòmica local, atès que la majoria de les actuacions als Estats Units les han dut a terme empreses locals.

Un exemple d'actuació per a la rehabilitació energètica que resulta innovador pel que fa a la seva gestió és el que s'ha dut a terme a Moerwijkzicht, un complex d'apartaments de **Breda, als Països Baixos**. Cal tenir present que la gestió de les obres de millora és sovint complicada perquè es realitzen amb la gent residint en els seus habitatges. La reforma ha permès aïllar tots els apartaments i ajustar la seva ventilació, s'ha millorat el confort i la temperatura interior dels habitatges i s'ha reduït el consum d'energia. En el procés de la reforma, el factor que ha permès l'èxit del projecte ha estat la col·laboració intensa amb les persones residents: treballar amb les anomenades "persones de contacte de planta" ha tingut un gran impacte en els resultats.

D'altra banda, el **model francès** es pot posar d'exemple en l'àmbit de la regeneració i revitalització urbanes. Tres iniciatives a destacar són: "**Lyon-La Confluence**", "**Île de Nantes**" i "**París Rive Gauche**". Aquestes tres iniciatives tenen en comú el fet d'haver estat dirigides per una sola agència de desenvolupament amb finançament públic, la qual assegura que les iniciatives reflecteixen les aspiracions de la comunitat local. En aquest sentit, la creació de la ZAC ("zone d'aménagement concertée"), com un instrument de planificació, permet modificar els objectius del projecte al llarg del seu desenvolupament. Així mateix, l'agència té la capacitat financera per vendre el sòl per sota del preu de mercat i per oferir subsidis per a l'habitatge a les llars d'ingressos baixos.

Els instruments de planificació i els mecanismes de finançament, juntament amb la participació de la comunitat local en la presa de decisions, són els factors que més han contribuït a l'èxit de les actuacions de regeneració urbana a França. Aquest plantejament és conegut com "urbanisme transaccional".

Així mateix, a **Dinamarca** diversos programes locals de millora de zones amb problemes socials tenen com a objectiu fer front a la segregació espacial i l'exclusió social. En ocasions, es fa a través de la rehabilitació del parc d'habitatges i del seu entorn i, en altres casos, mitjançant mesures socials com la creació d'oportunitats laborals i la millora dels resultats educatius de la gent jove. Per exemple, l'**àrea de Gellerup i Toveshøj d'Aarhus**, la segona ciutat més gran de Dinamarca i una de les zones urbanes amb més problemes socials del país, està immersa en un procés de transformació dut a terme a través d'un partenariat públic privat entre el municipi, les organitzacions locals d'habitatge i les empreses promotores (Housing Europe, 2019).

Una experiència més propera és la del Pla "Santa Coloma renovem els barris". **Santa Coloma de Gramenet** és una ciutat sense possibilitats de créixer i amb un parc d'edificis envellit, on precisament els barris amb més dèficits són els que menys accedeixen a ajuts de rehabilitació. Això s'explica perquè moltes comunitats d'aquests barris es troben en situació de debilitat i desestructuració, fet que provoca que no es pugui arribar a acords entre els veïns i veïnes i/o que manquin les habilitats per moure's en l'entramat administratiu. Per aquests motius, la majoria de les rehabilitacions a Santa Coloma és fan a instàncies de l'Administració Local.

A partir del Pla “Santa Coloma renovem barris”, l'Ajuntament passa a assumir funcions d'organitzador de la rehabilitació sobre immobles que no són de titularitat pública. En primer lloc, l'Administració Local activa la renovació d'un barri o zona mitjançant la declaració d'una àrea de conservació i rehabilitació (ACR), amb un sistema de col·laboració amb les comunitats de propietaris i propietàries articulat mitjançant un conveni. En segon lloc, l'Ajuntament contracta les obres i sol·licita i gestiona subvencions en nom de les comunitats. Finalment, l'Ajuntament repercuteix el cost de les obres individualment a cada propietari o propietària mitjançant quotes mensuals proporcionals, sense interessos. Cal remarcar que es cobra directament a aquestes persones i no a les comunitats, així qui absorbeix els impagats és l'Ajuntament i no la comunitat de veïns i veïnes.

La prova pilot d'aplicació del pla ha estat l'ACR Pirineus, amb 32 finques rehabilitades, les quals inclouen 386 habitatges i locals i 639 propietaris i propietàries beneficiats.

### Ides principals de les experiències en l'àmbit del foment de la rehabilitació

-La rehabilitació millora les condicions d'habitabilitat i la qualitat dels edificis i habitatges. En ocasions, pot incorporar mesures socials, culturals i econòmiques per dinamitzar zones degradades i empobrides. A més, pot ser un instrument per augmentar l'oferta d'habitatge més assequible

-La rehabilitació a Catalunya no assoleix el volum d'activitat d'altres països del nostre entorn. La barrera principal és el finançament (Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya, 2019)

-El model francès es pot posar com a exemple en l'àmbit de la regeneració i revitalització urbanes. El model assegura que en les iniciatives en aquest àmbit es reflecteixin les aspiracions de la comunitat local

-Una experiència propera a destacar és la de Santa Coloma de Gramenet, on l'Ajuntament passa a assumir funcions d'organitzador de la rehabilitació sobre immobles que no són de titularitat pública (contracta les obres, sol·licita i gestiona subvencions, etc.)

## 7.4. REGULACIÓ DELS PREUS DEL LLOGUER PRIVAT

En el seu informe sobre el futur de les ciutats, la Comissió Europea (2019) constata que algunes de les ciutats europees amb més demanda d'habitatge han patit increments molt importants del seu preu al llarg del darrer any. Aquest fet amenaça l'assequibilitat de l'habitatge, ja que els preus augmenten més que els ingressos i l'oferta d'habitatge és baixa. Així mateix, en aquest informe s'afirma que les plataformes de lloguer a curt termini poden causar una escalada dels preus i afectar negativament l'habitabilitat local.

La qüestió de l'escalada dels preus del lloguer és un problema relativament recent a Espanya, atès el domini tradicional de l'habitatge en propietat. Aquesta característica contrasta amb altres països europeus, on el percentatge de població que viu de lloguer és molt més elevat, sobretot en el cas d'Alemanya (48,5%) i Àustria (44,6%), d'acord amb les darreres dades d'Eurostat (2018).

Davant de l'increment de les rendes del lloguer, un seguit de països i ciutats han establert diverses mesures per fer-hi front. La literatura ha classificat aquestes mesures en les categories següents:

Regulacions del lloguer de “primera generació” o límits al preu del lloguer (*caping limits* o *rent ceilings*), on es posa un topall a les rendes del lloguer com succeeix, per exemple, en els casos de San Francisco, París i Berlín

Regulació del lloguer de “segona generació” o límits al creixement del preu del lloguer (*rental brakes* o *rent stabilization*). Un exemple d'aquest tipus de regulació és el de Nova York

López (2019) menciona una “tercera generació”, aplicable a les mesures en les quals les regulacions són només d’aplicació als individus o famílies de rendes baixes o en el supòsit d’habitatges que passen de propietat pública a privada. Aquest autor també assenyala que ha arribat a categoritzar-se com de “tercera generació” aquelles regulacions de les rendes de lloguer que es mantenen durant la tinença, però que poden variar lliurement entre tinences. Un exemple d’aquest últim cas el trobem en la regulació recentment anunciada a l’Estat de Califòrnia, així com en el cas espanyol en el moment actual, en el qual s’utilitza l’IPC com a fórmula per calcular les pujades anuals del lloguer mentre duri en contracte, en aplicació del Reial decret llei 7/2019, d’1 de març, de mesures urgents per atendre l’emergència social en matèria d’habitatge.

La regulació del lloguer ha generat posicionaments contraris i favorables. D’una banda, un seguit de textos econòmics han mostrat els efectes negatius d’aquesta mesura. Així, García (2019) assenyala que hi ha molta evidència empírica dels efectes negatius de les regulacions de primera generació: els estudis mostren una reducció de l’oferta d’habitatge de lloguer, un impacte negatiu sobre la mobilitat i una mala assignació de recursos que beneficia a uns llogaters i llogateres en detriment d’altres. Pel que fa a les regulacions de segona generació, aquest autor indica que encara no hi ha evidència empírica suficient que els sustenti i que observacions encara poc sofisticades mostren un baix impacte sobre el creixement dels lloguers i indicis de pagaments en negre, així com un efecte negatiu en el manteniment dels edificis.

Així mateix, López (2019) coincideix amb García (2019) respecte dels efectes de les regulacions de primera generació i assenyala que la major part dels i les analistes estan d’acord en què aquest tipus de mesures tenen efectes adversos, atès que acostumen a reduir la inversió en habitatge nou de lloguer i en mantenir el parc existent i empenyen aquest parc cap a la venda. També posen fre a la mobilitat de la força de treball, generen desajustos entre les unitats d’habitatge i els llogaters i llogateres i fomenten els pagaments laterals per esquivar controls.

No obstant això, aquest autor puntualitza que algun dels problemes anteriors s’han posat en qüestió respecte de les regulacions de segona generació i, en concret, respecte d’aquelles que estableixen excepcions per als habitatges de nova construcció, les que permeten increments en la renda (per la inflació o per despeses del propietari o propietària) o les que contenen disposicions relatives al manteniment. Així mateix, les mesures que han arribat a categoritzar-se com de tercera generació (les que mantenen la regulació durant la tinença, però que poden variar lliurement entre tinences) es presenten com un compromís raonable entre les persones que defensen les regulacions i les que en són contràries.

D’altra banda, alguns textos econòmics s’han posicionat de forma favorable respecte de la regulació del lloguer. Així, Barton (2019) posa de manifest que molts dels textos econòmics clau en aquest àmbit es basen en les mesures que es van prendre durant la Segona Guerra Mundial i que van perdurar fins la dècada dels 70 a Nova York i en moltes parts d’Europa. Cal recordar que en el cas d’Espanya la regulació del lloguer en el sentit que es comenta va perdurar fins l’any 1985, quan va entrar en vigor el Decret llei 2/1985, més conegut com a “Decret Boyer”, que va suprimir la pròrroga forçosa obligatòria dels contractes d’arrendament.

Barton sosté que els resultats d’aquest tipus de regulacions (e.g. deteriorament del parc a llarg termini) no es poden aplicar als sistemes actuals de regulació del lloguer de “segona generació” i que les investigacions sobre els efectes pràctics d’aquests sistemes han ofert resultats dispars. En gran part això és així perquè les regulacions de les rendes de lloguer, per ser efectives, han de formar part d’un conjunt més ampli de mesures preventives en front de la possibilitat d’elusió de la norma per part de la propietat o de la recerca de fórmules més beneficioses en l’ús dels habitatges de lloguer.

En opinió de Barton, la regulació del lloguer pot proporcionar estabilitat i rendes “justes”<sup>150</sup> als inquilins i inquilines allà on el mercat no pot estabilitzar els preus per sí mateix. Considera que les afirmacions contràries a la regulació ignoren importants valors humans no monetaris a favor de la idealització utòpica

---

<sup>150</sup> L'autor parla de *fair rents*.

del mercat i conclou que la regulació del lloguer representa un esforç més en la defensa de la dignitat humana mitjançant l'expansió dels drets humans.

A continuació, es descriuen una sèrie d'experiències de regulació del lloguer en funció de les categories descrites anteriorment:

#### **7.4.1. REGULACIONS DE PRIMERA GENERACIÓ O LÍMITS AL PREU DEL LLOGUER**

Quan es fa referència a aquest tipus de mesures, la literatura sempre fa esment del **cas de San Francisco**. Aquesta ciutat aplica la regulació de rendes des del 1979, any en el qual es va establir un límit al preu del lloguer per als habitatges construïts abans del 1979, però amb una important excepció: n'estaven exclosos els propietaris i propietàries de menys de cinc habitatges. Cal ressaltar que l'any 1990, el 44 per cent del parc de lloguer estava exempt de la regulació de rendes en aplicació de l'excepció esmentada. És per això que l'any 1994 es revoca l'excepció i, a partir del 1995, la limitació del preu del lloguer s'estén a tots els habitatges construïts abans del 1979.

Pel que fa a l'avaluació de l'experiència de San Francisco, l'anàlisi recent de Diamond, McQuade i Qian (2018) mostra que les regulacions del lloguer en aquesta ciutat van provocar que molts habitatges en lloguer fossin destinats a la venda. Això va produir una reducció de l'oferta de lloguer, amb el consegüent increment de les rendes. Així mateix, aquests autors assenyalen que també es va produir un increment de la desigualtat, atès que les persones que compraven tenien ingressos alts degut a l'elevat preu de l'habitatge.

En l'àmbit dels Estats Units, a Maryland, Nova Jersey i el districte de Columbia hi ha regulacions del lloguer en algunes ciutats. Així mateix, els estats de Massachusetts i Florida han aprovat lleis que habiliten a aplicar regulacions a les ciutats amb els preus més tensionats, com ara Boston, Miami i Orlando.

Així mateix, **París i Berlín** han implantat recentment mesures per posar un topall al preu del lloguer. **París** ha decidit limitar els preus del lloguer a partir del juliol del 2019. Aquesta limitació s'aplica als contractes nous, inclús quan es tracta d'un primer arrendament, així com a la renovació de contractes i se sustenta en un preu de referència per metre quadrat determinat a partir dels lloguers observats (en funció de la ubicació, antiguitat i característiques de l'habitatge).

A França, l'organisme responsable de la recollida de dades per determinar el preu de referència és l'Observatori de Rendes de cada àrea urbana. En el cas de París, és l'OLAP (*Observatoire des Loyers de l'Agglomération de Paris*). La renda que s'especifiqui al contracte no podrà superar el 20 per cent de la xifra esmentada (*loyer majoré*). Es preveu sancionar els incompliments amb 5.000 euros en cas de persones físiques i amb 15.000 euros si es tracta de persones jurídiques.

Aquesta mesura de limitació dels preus es fa en aplicació de la "Llei Elan" (2018), la qual ha reintroduït la regulació del preu del lloguer que es va aplicar entre els anys 2015 i 2017, en virtut de la "Llei Alur", i que va ser anul·lada pel Tribunal administratiu de París. La limitació dels preus del lloguer es preveu aplicar entre l'estiu del 2019 i el 2023 per decidir posteriorment si continua en vigor.

Pel que fa als resultats de la "Llei Alur", cal destacar que, des que es va començar a aplicar a París l'any 2015 fins la seva anul·lació el 2017, els preus es van moderar i van pujar per sota de la inflació (mentre que entre el 2005 i el 2015 la capital francesa havia acumulat unes pujades de preus del 50 per cent). Tanmateix, des de sectors contraris a la regulació es va argumentar que la norma havia provocat la retirada d'oferta del mercat, així com desanimat la inversió i la construcció.

Pel que fa a **Berlín**, és potser la ciutat que ha fet més esforços per regular la renda del lloguer. En relació amb això, cal tenir present que un gran percentatge de la població a Alemanya viu de lloguer (el 48,5%, l'any 2018) i que a Berlín aquesta proporció puja fins al 85%.<sup>151</sup>

El juny del 2015, s'introdueix a nivell federal l'anomenat *Mietspreisbremse* o fre de la renda del lloguer, el qual consisteix en limitar el preu del lloguer al 10% per sobre d'un preu de referència. Aquest preu es marca a partir de les característiques i ubicació de l'habitatge (*Berliner Mietspiegel*). La mesura queda limitada als contractes nous (per evitar augments excessius del lloguer quan canvia el llogater o llogatera), a zones amb un mercat de l'habitatge qualificat com a tens (com és el cas de Berlín) i a habitatges no reformats. A més, es tracta d'una mesura temporal (inicialment prevista fins al 2020, s'ha prorrogat fins al 2025).

La normativa estableix una sèrie d'excepcions a l'aplicació del *Mietspreisbremse*. Així, si l'arrendatari o arrendatària anterior ha pagat rendes per sobre del límit del 10 per cent, es pot mantenir la mateixa renda al nou llogater o llogatera. Una altra excepció es dona si el propietari o propietària ha reformat l'habitatge durant els darrers tres anys. A més, el propietari o propietària pot incrementar la renda si es donen determinades circumstàncies, com ara després de fer modernitzacions i si s'han implementat mesures d'estalvi energètic.

Cal posar de manifest que els efectes de la llei anterior s'han considerat insuficients, atès que els preus del lloguer han continuat pujant per sobre del que estava previst, sobretot a les grans ciutats. No obstant això, Gigling (2019), citant a Michelsen i Mense (2018), assenyala que un estudi elaborat pel *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin* l'any 2019, encarregat pel Ministeri competent en matèria de regulació de lloguers, conclou que el *Mietspreisbremse* ha aconseguit un alentiment significatiu del creixement del preu dels lloguers.

D'acord amb aquest mateix autor, una de les causes de l'efecte insuficient del *Mietspreisbremse* han estat les excepcions a la seva aplicació i la dificultat del llogater o llogatera per saber si una renda per sobre del límit quedava justificada per alguna de les causes establertes per la llei. En aquest sentit, la modificació de la llei que entra en vigor l'1 de gener del 2019 obliga als propietaris i propietàries a informar als llogaters i llogateres sobre la raó que justifica un preu del lloguer per sobre del límit. A més, si els propietaris i propietàries decideixen cobrar més, ho han de justificar degudament en cas de desacord (abans els llogaters i llogateres tenien la càrrega de la prova per demostrar que la superació del límit no procedia d'acord amb les causes legalment establertes). Finalment, la reforma normativa estableix que l'incompliment de les normes pot suposar una multa de fins a 100.000 euros.

Pel que fa als lloguers existents (cal recordar que el *Mietspreisbremse* s'aplica als contractes nous), se'ls aplica la *Kappungsgrenze* o "limitació del creixement", que vindria a ser una mesura de "tercera generació". Consisteix en què els increments per actualització del lloguer no poden sumar més d'un 20 per cent en tres anys (el 15 per cent en un mercat tensionat com el de Berlín). Pel que fa a l'augment de rendes per millores en l'habitatge, a partir de l'1 de gener del 2019 s'ha introduït una segona *Kappungsgrenze* específica per a aquests casos, la qual limita els increments del lloguer a tres euros per metre quadrat en un període de sis anys.

Recentment, Berlín ha dut a terme altres actuacions per tal de limitar la pujada dels preus del lloguer a la ciutat. Aquestes mesures s'afegeixen a la regulació federal existent. El setembre del 2019, la capital d'Alemanya ha anunciat la compra de 6.000 habitatges per intentar frenar l'increment del preu del lloguer a la ciutat. Aquests habitatges havien estat construïts com habitatge social entre els anys 60 i 90 del segle passat, s'havien venut l'any 2004 i ara tornen a formar part del parc residencial públic destinat a proporcionar habitatge de lloguer a preus més assequibles.

<sup>151</sup> Dada proporcionada per Reiner Wild, director executiu del *Mieterverein* Berlin, en el marc del Fòrum d'habitatge i rehabilitació de Barcelona, celebrat del 19 al 21 de març del 2019.

Així mateix, l'octubre del 2019 Berlín ha aprovat la limitació per llei de les rendes dels lloguers existents durant cinc anys a partir del 1 de gener del 2020. Pel que fa als contractes nous, el límit es fixarà a partir dels preus del lloguer de l'any 2013. Els pisos construïts a partir del 2014 estan exclosos, tot i que queden inclosos en la mesura els pisos moblats, la qual cosa és una excepció respecte de les regulacions anteriors. Pel que fa a les excepcions en l'aplicació d'aquesta mesura, s'estableix que en cas de modernització de l'immoble, el lloguer es podrà pujar fins a un euro per metre quadrat i mes. A més, a partir del 2022 es podrà aplicar un increment anual del lloguer relacionat amb la inflació de l'1,3%. Cal ressaltar que l'objectiu de la mesura és donar un respir a la població mentre s'equilibra el mercat amb la construcció d'habitatge més assequible.

Val a dir que la competència de la ciutat-estat de Berlín per dur a terme aquesta mesura ha estat posada en qüestió per l'Executiu federal, amb l'argument que un estat federat no pot entrar a regular les matèries que ja han estat regulades per l'Executiu central (en aquest cas, les matèries relatives a les limitacions del preu del lloguer).

A **Itàlia** també existeix una regulació que limita el preu dels lloguers. Així, els ajuntaments es poden acollir a la normativa nacional en vigor des del 1998, en virtut de la qual es poden establir preus màxims i mínims del lloguer en base als acords entre associacions locals de propietaris i propietàries i de llogaters i llogateres (és l'anomenat lloguer de tarifa o preu acordat). Per tal d'establir el barem de preus, es tenen en compte les característiques, la ubicació i els serveis propers a l'habitatge, entre d'altres elements. A **Roma**, aquesta previsió s'aplica des de l'any 2004.

### **7.4.2. REGULACIONS DE SEGONA GENERACIÓ O LÍMITS AL CREIXEMENT DEL LLOGUER**

El model d'estabilització de preus del lloguer de **Nova York** és un exemple de regulació de segona generació. Aquest model s'instaura l'any 1974, amb la limitació dels augments de la renda del lloguer i l'increment dels drets dels inquilins i inquilines. Aquest mecanisme generalment cobreix els edificis construïts entre el 1947 i el 1974 i els apartaments retirats de la regulació de rendes (un sistema més antic que l'estabilització aplicat a edificis construïts abans del 1947). També cobreix els edificis que reben uns beneficis fiscals determinats. D'acord amb Joffe (2019), aproximadament un milió de pisos de Nova York estan regulats per aquest programa i uns dos milions i mig de persones (moltes d'elles en situació de vulnerabilitat) viuen en pisos estabilitzats, l'accés als quals no depèn d'una avaluació financera.

Amb l'aprovació de la Llei d'estabilitat de l'habitatge i de protecció del lloguer el juny del 2019 (HSTPA, en les seves sigles en anglès), qualsevol localitat de l'Estat de Nova York pot aprovar l'estabilització de la renda si es fa una "declaració d'emergència" en relació amb els habitatges disponibles.

Per tal d'aplicar la regulació de la renda en els habitatges estabilitzats, les juntes territorials de la ciutat de Nova York i les dels comptats de Nassau, Westchester i Rockland (en què hi ha representades la part arrendatària i la propietària) estableixen les tarifes d'augment del preu del lloguer. Aquestes tarifes es fixen anualment i s'apliquen a les renovacions del lloguer fetes a partir de l'1 d'octubre de cada any. D'acord amb Joffe (2019), històricament els preus no han pujat més del 3 per cent. La intenció és que aquests increments funcionin com un incentiu per invertir en la propietat i garantir les condicions de seguretat dels edificis.

Al mateix temps, es pot incrementar la renda durant el període d'arrendament basant-se en un dels tres motius següents, sempre i quan es prevegi en el contracte: 1) per increment dels serveis o l'equipament o per millores en l'habitatge, amb el consentiment escrit del llogater o llogatera; 2) quan el propietari o propietària realitzi una millora gran que afecti tot l'edifici, amb l'aprovació de la Divisió d'Habitatge i Renovació Comunitària (DHCR, en les seves sigles en anglès); i 3) en cas de dificultat econòmica del propietari o propietària, també amb l'aprovació de la DHCR.

Pel que fa als drets dels inquilins i inquilines, poden conèixer el preu que pagava l'anterior llogater o llogatera, així com sol·licitar un historial del lloguer de l'habitatge amb tots els augments deguts a millores

i reformes. A més, viure en un habitatge estabilitzat suposa una sèrie de drets per als inquilins i inquilines: si el propietari o propietària ha cobrat de més, pot ser requerit a retornar l'excés. Així mateix, la renda pot ser reduïda si la propietat no proveeix dels serveis requerits o no fa les reformes necessàries. Per acabar, la llei prohibeix l'assetjament dels llogaters i llogateres dels habitatges regulats. A canvi, la DHCR proveeix suport a la propietat quan és necessari. Així, aquest organisme proporciona atenció legal i estableix rebaixes fiscals per a la millora dels edificis, préstecs i premis.

Finalment, els habitatges sotmesos a estabilització de preus s'han de registrar. Després del registre inicial, la propietat ha de presentar una declaració de registre anual que indiqui la quantia del lloguer de l'habitatge corresponent al dia 1 d'abril i proporcionar al llogater o llogatera una còpia del formulari de registre.

### 7.4.3. REGULACIONS DE TERCERA GENERACIÓ O LIMITACIÓ DELS PREUS EN SECTORS CONTROLATS

Als Països Baixos, existeix una regulació de preus del lloguer amb l'establiment de quanties màximes, però només en relació amb el parc social o controlat. Així, el preu del lloguer es determina en funció d'un sistema de punts d'acord amb les dimensions i característiques dels habitatges. Els que excedeixen una puntuació determinada per la seva mida, estat o situació estan exempts de la regulació de preus, en oposició al sector social o controlat.

En aquest context, qualsevol persona que llogui un habitatge o habitació té dret a sol·licitar la mediació de la Comissió del Lloguer (*Huurcommissie*) per diverses qüestions, entre les quals es troba la quantia del lloguer quan es tracta del sector social o controlat. En els casos de disputes sobre aquesta matèria, la quantia del lloguer determinada en funció del sistema de punts acostuma a substituir l'import que figura en el contracte. Si la reclamació es fa en els sis mesos posteriors a la signatura del contracte, la resolució de la Comissió té caràcter retroactiu.

Quan es reclama la seva intervenció, la Comissió emet una recomanació de caràcter vinculant a través d'una taula composta per una persona en representació de la unió de propietaris i propietàries, una altra del sindicat de llogaters i llogateres i una tercera persona de la Comissió. En el cas que la Comissió decideixi que hi ha reparacions pendents, són habituals les reduccions temporals de la renda fins que l'arrendador o arrendadora arregla els desperfectes. Per relacionar-se amb la Comissió, la majoria dels inquilins i inquilines ho fan a través d'unes agències especialitzades anomenades *Huurteamso* equips de lloguer.

Finalment, també s'ha categoritzat com de tercera generació la limitació de l'increment de preus durant la tinença. En el cas de l'Estat de Califòrnia, s'ha limitat recentment per llei la pujada del preu del lloguer a un cinc per cent anual més la inflació. A més, s'han establert un seguit de causes per les quals l'arrendador o arrendadora pot fer fora el llogater o llogatera. La mesura serà d'aplicació a partir de l'1 de gener del 2020 i estarà en vigor durant 10 anys. Queden fora de l'àmbit d'aplicació de la llei els lloguers de cases unifamiliars l'arrendador o arrendadora de les quals és un petit propietari o propietària, així com les construccions dels últims 15 anys. Aquesta mesura es pren en un context de crisi de l'habitatge a Califòrnia directament relacionada amb un increment molt important de les persones sense llar.

### 7.4.4. ALTRES MESURES

Més enllà de les experiències que es poden emmarcar en alguna de les tres categories anteriors, es poden citar altres casos que, sense establir mesures directes de regulació sobre les rendes del lloguer, sí que han dut a terme actuacions que es poden relacionar amb els preus del lloguer.

Portugal ha establert un seguit de mesures que volen donar solució a les conseqüències de la pujada dels preus del lloguer. Així, la llei d'habitatge aprovada l'any 2018 no permet desallotjar les persones de



més de 65 anys o les que tenen una discapacitat de més del 60 per cent si porten més de 15 anys residint a l'habitatge. També es prohibeixen els contractes de menys d'un any. Així mateix, es fomenten els contractes de més de dos anys amb una desgravació fiscal progressiva sobre les rendes que rep el propietari o propietària.

En el cas de **Viena**, les característiques estructurals del seu mercat de lloguer actuen com un fre a l'augment dels preus en el sector privat. Així, l'estratègia de la ciutat es basa en la important intervenció del sector públic en l'àmbit de l'habitatge: l'empresa pública *Wiener Wohnen* disposa de 220.000 pisos municipals, als quals s'hi han de sumar 200.000 pisos que tenen ajudes públiques i pertanyen a la federació d'associacions d'habitatge de renda limitada. Per tant, l'existència d'un parc d'habitatge social tan important pressiona a la baixa els preus del mercat lliure.

Altrament, algunes ciutats han pres mesures en relació amb el lloguer turístic com una manera de contenir els preus del lloguer i evitar la gentrificació i han regulat l'activitat de les plataformes que operen en aquest mercat (Airbnb, Homeaway, Booking). D'acord amb Housing Europe (2019), aquestes regulacions inclouen l'obligació de registrar-se com amfitrió o amfitriona davant l'autoritat local, la limitació del nombre de dies de lloguer de l'habitació o l'habitatge, la restricció del nombre de llicències, i la prohibició d'ús diferent al lloguer de llarg termini i del lloguer de segones residències.

Alguns exemples de regulació d'aquest sector són els següents:

Algunes ciutats han establert un límit respecte dels dies que un habitatge es pot destinar al lloguer turístic. Així, **Amsterdam** l'ha fixat en un màxim de 30 dies anuals a partir de l'any 2019 (abans eren 60 dies). A **Londres**, el límit màxim és de 90 dies anuals

**París** obliga des de l'any 2017 a registrar els habitatges que es volen destinar al lloguer turístic i limita la durada del lloguer a 120 dies consecutius

**Berlín** va prohibir el lloguer turístic d'un habitatge sencer l'any 2016, però aquesta previsió es va derogar l'any 2018: en l'actualitat, amb un permís de l'autoritat local es pot llogar l'habitatge principal amb algunes condicions i la segona residència amb un màxim de 90 dies anuals

En l'àmbit de l'estat espanyol, són diverses les ciutats que han regulat el lloguer turístic, entre les quals es pot fer referència a Barcelona, Madrid, València, Sevilla o Palma de Mallorca:

A **Barcelona**, els habitatges turístics han d'obtenir una llicència i han de complir amb els requisits establerts al Pla especial urbanístic d'allotjaments turístics (PEUAT), aprovat l'any 2017. Aquest pla estableix limitacions a les llicències en les zones de la ciutat on hi ha més concentració d'habitatges turístics.

A **Madrid**, des de l'any 2019 s'exigeix llicència d'activitat als habitatges destinats a ús turístic, així com que tinguin un accés independent des del carrer. També es limita la possibilitat de destinar un edifici sencer al lloguer turístic.

A les ciutats de **València i Sevilla** és obligatori registrar els habitatges que es volen destinar a ús turístic (des de l'any 2018 i 2016, respectivament).

Finalment, a **Palma de Mallorca** no està permès el lloguer turístic d'habitatges en edificis plurifamiliars des de l'any 2018.

### Aportacions dels i les compareixences en l'àmbit de la regulació dels preus del lloguer privat

“En qualsevol cas, el control de lloguers que han implementat alguns països en els últims anys, sempre van

acompanyats de plans per incrementar l'oferta amb dotació pressupostària important, la qual cosa no es dona a casa nostra. Els recursos pressupostaris destinats a Catalunya el 2018 i 2019 són els més baixos de tota la història". (Joan Ràfols)

"Hay horquillas tan amplias como la de París, del 20%, que en mi opinión creo que no afecta demasiado al mercado, porque que tú puedas fluctuar respecte a un indicador el 20% pues es mucho –en cada contrato, en cada renovación de contrato–, es bastante laxo. Y hay otros sistemas que han establecido horquillas del 5% o así". (Javier Burón)

"[En relación con el argumento que dan las personas contrarias a la regulación de alquileres de que se genera mercado negro con estas medidas] dependerá de a qué le llamemos mercado negro: si decimos directamente que no hay contratos y que se paga en B y que no queda registro de nada, yo diría que no. En lo que sí creo es que hay sistemas que cuando tienen impuestas limitaciones al crecimiento de los precios a muy largo plazo –por ejemplo Suecia, que tiene un sistema particular pero que lleva haciéndolo muchas décadas– sí que se produce subarriendo hasta cierto punto." (Javier Burón)

#### **Idees principals de les experiències en l'àmbit de la regulació dels preus del lloguer privat:**

-Una sèrie de països i ciutats han establert diverses mesures per fer front a l'increment del preu del lloguer

-En termes generals, les mesures poden ser de primera generació, on es posen límits al preu del lloguer (San Francisco, París, Berlín), i de segona generació, on es limiten els creixements de preus (Nova York)

-El control del lloguer ha generat posicionaments contraris i favorables

-Els posicionaments contraris rebutgen sobretot els controls de primera generació pels diversos problemes que provoquen. No obstant això, alguns d'aquests autors consideren que els controls de segona generació poden superar aquesta problemàtica, sobretot els que estableixen excepcions per als habitatges de nova construcció, els que permeten increments de la renda (per inflació o despeses del propietari) o els que contenen disposicions relatives al manteniment (López, 2019)

-Barton (2019), en el terreny dels posicionaments favorables, considera que el control del lloguer pot proporcionar estabilitat i lloguers justos on el mercat no pot estabilitzar els preus per sí mateix. Assenyala que les afirmacions contràries al control ignoren valors humans importants no monetaris

## 8. APORTACIONS PER A UNA POLÍTICA SOBRE EL DRET A L'HABITATGE

Tal com s'ha explicat amb més detall en el capítol introductor i d'aquest informe, l'equip tècnic del CTESC va organitzar dotze compareixences amb persones avesades en matèria d'habitatge. L'objectiu d'aquestes consultes era complementar els coneixements adquirits a través de fonts documentals amb un conjunt d'aportacions que, des de l'experiència pràctica i la proximitat geogràfica, fossin d'interès per a la comprensió dels problemes d'habitatge a Catalunya i l'elaboració de recomanacions al Govern.

Les compareixences es van registrar en suport àudio i posteriorment se'n van fer les transcripcions naturals, és a dir, literals pel que fa als continguts però sense les traces d'oralitat i altres segments que poden distorsionar la comprensió dels missatges. En les transcripcions, els claudàtors ([...]) indiquen que s'ha suprimit algun element prescindible de la frase, mentre que els claudàtors entre cites (“cita 1” [...] “cita 2”) indiquen la juxtaposició de dos fragments relatius a un mateix tema però pronunciats en moments diferents d'una mateixa compareixença. S'ha fet la transcripció íntegra de la part expositiva de les compareixences, aquella on cada persona participant presenta sense interrupcions les seves reflexions i recomanacions. La part final de les compareixences –dedicada al debat amb els membres del Grup de Treball i de l'Equip Tècnic del CTESC– es va escoltar *a posteriori* de cara a la identificació de noves recomanacions i transcriure-les.

Val a dir que tant el nombre de cites amb què s'il·lustra cadascuna de les recomanacions com l'ordre amb què s'exposen en el document no són criteris interpretatius de la importància que tenen les aportacions al problema de l'habitatge. Pel que fa al nombre de cites, aquest no indica necessàriament la freqüència amb què es van formular recomanacions sobre els diferents temes o aspectes. Sovint s'ha dut a terme una selecció de fragments atenent a criteris de rellevància (*i.e.* originalitat de la cita, idea no repetida, etc.). A més, la freqüència amb què es formulen les recomanacions en el marc de les compareixences no és del tot aliena a les preocupacions canviats de l'Equip Tècnic del CTESC i dels membres Grup de Treball: els *inputs* de les diferents fonts d'informació –incloent les compareixences– resolien dubtes alhora que obrien camins cap a nous interrogants relacionats amb la complexitat d'un objecte d'estudi polièdric com el de les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo.

Quant a l'ordre de les recomanacions, aquestes es presenten temàticament i no pas en funció de l'assignació de nivells d'importància. S'ha utilitzat la classificació general de polítiques d'habitatge emprada al llarg de l'informe que apareix resumida a la figura del capítol 7. Aquest sistema de categories s'ha modificat lleugerament per poder-ho adaptar a l'objectiu d'aquest capítol: donar a conèixer les recomanacions dels i les compareixents per millorar les condicions d'accés i manteniment de l'habitatge, cosa que inclou l'articulació de noves mesures i instruments o bé la modificació de les que ja existien en el moment d'elaboració de l'informe.

### 8.1. POLÍTICA SOBRE EL DRET A L'HABITATGE

Les recomanacions agrupades sota el títol “política sobre el dret a l'habitatge” fan referència a aspectes generals que incideixen en l'orientació que es vol donar al sistema i la política d'habitatge de Catalunya, fent-lo més sensible a les necessitats de les persones mitjançant la intervenció dels poders públics i l'establiment de relacions de col·laboració entre el conjunt dels agents econòmics i socials.

L'apartat 8.2 fa referència a les mesures o instruments concrets que haurien de permetre desenvolupar a la pràctica aquesta nova orientació.

#### 8.1.1. REGULACIÓ DEL MERCAT

En les seves intervencions, la major part de les persones compareixents (10 de 12) critiquen l'elevat grau de mercantilització del sistema d'habitatge català i espanyol, el qual genera desigualtats urbanes i socials importants i té moltes dificultats per garantir l'accés a un habitatge digne i adequat. Les persones

participants relacionen aquests fets amb un model immobiliari històricament poc regulat, típic dels països del sud d'Europa, en què es prioritza el valor de canvi dels habitatges –com a bé d'inversió– en detriment del seu valor d'ús –com a dret bàsic.

És per això, que una de les recomanacions més freqüents en el context de les compareixences d'aquest informe consisteix a intervenir més intensament el mercat de l'habitatge a través de polítiques públiques amb l'objectiu de desmercantilitzar parcialment aquest bé.

“Primera premissa: si es vol garantir el dret a l'habitatge és necessari emprendre un conjunt de polítiques particularment actives. En la situació actual, el mercat per si sol no ens garantirà el dret a l'habitatge. [...] Si volem incidir en aquesta qüestió, és absolutament necessari tenir una actitud molt proactiva” (Oriol Nel·lo)

“No es pot delegar el dret a l'habitatge al mercat i al sector privat” (Guillem Fernández)

“Jo crec que és fonamental un canvi de mentalitat de tota la societat civil, i apello a sindicats, patronals, etc. El tema de l'habitatge afecta pràcticament tothom i l'hem d'entendre com una necessitat pública, com l'habitatge i l'ensenyament. [...] És més, potser ara en la situació que tenim i l'endarreriment que portem hauríem de posar l'habitatge en primer lloc. Des dels sindicats i des de tota la societat civil hem d'entendre que hem d'intervenir en l'habitatge d'una manera important. Això no vol dir que no sigui de manera complementària amb el tercer sector i les empreses privades” (Eva Martínez)

“[Como recomendación pido] también la regulación de los mercados. No hablo de regular totalmente la propiedad privada, pero sí de tener unos índices de referencia para saber cuándo el mercado se ha disparado y de poder tener una normativa para que los ayuntamientos, las comunidades o las administraciones puedan poner freno a esta especulación” (Fermina Gómez)

“[Les dades] demostrin la necessitat que hi hagi intervenció en el sector de l'habitatge per garantir la qualitat, l'oferta assequible, que els sectors més vulnerables hi tinguin accés, que la construcció sigui equilibrada territorialment, és a dir, que no només es construeixi on és més rentable sinó allà no hi ha demanda, encara que no sigui tan rentable. [...] La funció principal d'un habitatge és que la gent hi visqui en condicions [...] i, per tant, la política d'habitatge hauria de tenir aquest frontispici i a partir d'aquí derivar la resta [d'actuacions]” (Dolors Camats)

“També, d'alguna manera, [cal] impedir pràctiques comercials que en aquests anys han contribuït a inflar la bombolla immobiliària. I evitar també que l'habitatge sigui un producte d'inversió especulativa, perquè fonamentalment ha de tenir unes finalitats de caràcter més social” (Judith Gifreu)

“Què s'hauria de fer? Entenem que mentre no existeixin opcions de lloguer assequible, el sector privat s'ha de coresponsabilitzar” [...] “També recomano mesures de compliment i un règim sancionador per poder complir la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016, que pràcticament diu que els grans tenidors han d'oferir lloguer social” (Carlos Águila)

Un compareixent ordena el conjunt de mesures i instruments que haurien de permetre regular el mercat de l'habitatge per tal de donar una resposta adequada a les necessitats de les persones.

“Hay que hacer gestión del suelo, construir parque público de vivienda con medios propios, construir parque de vivienda asequible colaborando con otros. Donde no puedes llegar sólo con promociones, se compra edificios completos o viviendas sueltas. Donde no llegas con promociones y compras, se llega a acuerdos con propietarios particulares para captar parque. Cuando se te acaba toda la política del ladrillo, se empieza la política de subvenciones y entonces

subvencionas el alquiler y la rehabilitación. Cuanto más dinero metas en rehabilitación más puedes condicionar los alquileres de las viviendas que son rehabilitadas con dinero público y están en alquiler. Y finalmente, el título de infracciones de la Ley 18/2007 es derecho, está para cumplirse. Entonces cuando alguien incumpla la función social de la propiedad hay que abrir un expediente y sancionarlo. ¿Para recaudar? No, para que cumpla lo que dice la ley. ¿Qué instrumento hay que priorizar? Yo diría que la joya de la corona está en el parque público, pero cuesta muchísimo tiempo y dinero desarrollarlo por lo que hay que combinar diversos instrumentos a la vez” (Javier Burón)

Algunes persones preocupades per l'evolució dels preus de l'habitatge proposen més concretament regular els preus amb l'objectiu de reduir la taxa de sobrecost de l'habitatge i, conseqüentment, la inseguretat residencial. Més endavant, al subapartat 8.2.4, es recullen les recomanacions específiques orientades a regular els preus del lloguer privat.

“Una idea que hem d'anar repetint: és responsabilitat social i col·lectiva assegurar que el cost de l'habitatge, tant si és de lloguer com si és de compra, sigui proporcional als ingressos de les famílies. Jo crec que aquest és el punt clau” (Carme Trilla)

“El Comitè Econòmic i Social Europeu ja recomanava al 2012 que s'havia de supervisar la relació entre el sou mensual i el preu de l'habitatge. Bàsicament és el mateix missatge que el nostre. Els preus no poden estar desvinculats dels ingressos de les persones i la Unió Europea al 2017 recomanava assegurar protecció adequada davant d'un desnonament forçós, com també buscar un allotjament i serveis adequats per aquestes persones. No estem dient res que neixi d'una ideologia radical, sinó que volem aplicar altres models aplicats a d'altres parts” (Carlos Águila) [s'ha eliminat part del text]

### 8.1.2. DRET A L'HABITATGE

En les compareixences, una qüestió paral·lela a la regulació del mercat de l'habitatge és la de l'abast del dret a l'habitatge. Són diverses les veus que denuncien l'existència de dèficits importants en el reconeixement pràctic del dret a l'habitatge a Catalunya, en contrast amb el que s'estableix a la normativa. És en aquest sentit que algunes persones formulen recomanacions sobre la necessitat de garantir el respecte als drets humans relacionats amb l'habitatge, de complir amb la normativa d'habitatge d'aplicació a Catalunya i, encara més, de fer que l'accés a l'habitatge esdevingui un dret subjectiu.

“Proposo que l'Administració reconegui, protegeixi, promoció i garanteixi el dret a l'habitatge, que és un dret humà. [...] Més concretament, defenso la configuració d'un dret subjectiu a l'habitatge i, per tant, exigible. A Euskadi el dret a l'habitatge és un dret subjectiu l'incompliment del qual és reclamable als tribunals” [...] “El que també s'hauria de demanar és que els privats compleixin amb els drets humans en matèria d'habitatge” (Guillem Fernández)

“El Estado Español ha ratificado el protocolo facultativo de la declaración de derechos económicos, sociales y culturales, por lo que se debería integrar dentro del sistema jurídico la protección del derecho a la vivienda” (Fermina Gómez)

### 8.1.3. PACTE I ESTABILITAT

Per a la major part de les persones participants, les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo, d'una banda, i les situacions d'exclusió residencial que se'n deriven, de l'altra, constitueixen un dels reptes més importants que té per endavant el Govern de Catalunya. L'abast del problema en termes d'afectació poblacional i la manca de perspectives de millora immediata porten als i les compareixents a proposar un pacte per l'habitatge basat en el consens i el compromís de tots els agents. Aquest pacte ha de proporcionar estabilitat a mitjà i llarg termini i n'ha de garantir la governança del sistema.

“Per a la governança és clau que hi hagi estabilitat política, un compromís econòmic a llarg termini i que les estratègies que han quantificat objectius clars puguin ser monitoritzades de forma sistemàtica” (Guillem Fernández)

“El que demanaria, el que des d’alguns sectors penso que es començarà a demanar i el que us emplaço a fer és dir “Fem un pacte per l’habitatge com es va fer al 2007 i va quedar desgraciadament perdut”. Ha d’haver-hi un pacte per l’habitatge, pel dret a l’habitatge, transversal dels partits, de les entitats, dels sindicats, de la patronal, de les entitats financeres...” (Eva Martínez)

“Como recomendaciones, yo aquí pido un pacto de Estado en materia de vivienda que favorezca el mantenimiento en los compromisos para implementar una política de vivienda inclusiva a largo plazo. Que esta política de vivienda debería comprometerse a equilibrar los regímenes de tenencia y ampliar el parque de vivienda y el alquiler asequible y social con respecto a los porcentajes actuales” (Fermina Gómez)

“Crec que seria positiu posar-nos tots d’acord. Fa poc, en unes jornades amb experts, entre d’altres persones la Dolors Clavell –que és advocada especialitzada en temes d’habitatge– ens proposava un gran pacte per l’habitatge en la línia del que havien sigut el Pacte de Toledo per a les pensions i les prestacions. És a dir, un gran acord que abasti tots els agents, tant institucionals com professionals i els agents econòmics implicats, per acordar a llarg termini com solucionar o com garantir l’activitat en aquest sector” [s’ha eliminat un tros] “Hi ha d’haver seguretat jurídica per evitar que la norma canviï en mig de la jugada i algú perdi diners. [...] El Pacte té a veure amb la creació de marcs de confiança i amb la garantia d’estabilitat” (Dolors Camats)

“Nosaltres què defensem? Hi ha un pla nacional per la indústria, un pla nacional pel coneixement, un pla nacional per l’educació. Hauríem de ser capaços de tenir un pla nacional per l’habitatge, consensuat, que donés estabilitat al sector i que allò que s’aprovi, que s’aprovi per deu anys, llevat de les mesures que no funcionen que s’han de corregir” (Elena Massot)

“En un contexto como éste, en el que hablamos de generar un capital físico que es muy caro de producir, que se amortiza a muy largo plazo y que implica además la conjunción de recursos propios y de apalancamiento, es muy complicado que las cosas salgan de la Administración –y desde luego no de los inversores privados– y que haya proyectos público-privados, si los pilares fundamentales de este proceso –el marco jurídico, urbanístico, el de la vivienda, el fiscal, el hipotecario, etc.– [...] [no están definidos dentro de] un marco más o menos estable, más o menos sólido, más o menos pactado” (Javier Burón)

Dues de les persones compareixents proposen, més específicament, articular “estratègies d’habitatge” que permetin desplegar sobre el terreny aquells acords assolits en l’ecosistema polític dels “pactes”.

“En aquest país no tenim compartits ni els mínims. Es va arribar a fer un pacte nacional per l’habitatge i una llei d’habitatge que van costar molt de temps. Després arriba la crisi i [...] a tot allò ningú no li fa cas i ni tan sols es repensa. Cal repensar un pacte nacional? En el context actual soc més partidari d’“estratègies d’habitatge” per fer que l’habitatge sigui una política social real, cosa que implicaria articular i coordinar recursos econòmics, financers i administratius per donar sortida a determinades situacions d’exclusió” (Guillem Fernández)

“En una política pública de largo plazo con un fenómeno que es difícil de domeñar y que requiere políticas de amplio espectro y a largo plazo, la planificación estratégica tiene que ser la regla forzosamente” (Javier Burón)

### 8.1.4. COL·LABORACIÓ

La major part de les persones compareixents valoren que l'Administració no té capacitat ni ha de donar resposta, per sí sola, al conjunt de necessitats relacionades amb l'habitatge i l'exclusió residencial. Més enllà de la intervenció pública en el mercat de l'habitatge, la recomanació que pren rellevància en aquest cas és la conveniència d'establir línies de col·laboració entre l'Administració, el sector privat i el Tercer Sector Social a l'hora d'adaptar el sistema i les polítiques d'habitatge a les necessitats de la població (a través de la tipologia d'habitatge, dels règims de tinença, de la relació entre els preus i els ingressos, etc.).

“Aquí és obvi que hi hauria una possibilitat de mobilització [d'habitatges en sòls reservats] per part de les administracions però no tenen els recursos, ni els ajuntaments ni la Generalitat. [...] Ens caldrien doncs operadors públic-privats, en què l'administració posaria el sòl i els privats la inversió. En altres països com Alemanya s'està fent d'una manera enraonada. Calen operadors privats que es conformin amb uns rendiments enraonats, és a dir, del 3 o el 4%” (Oriol NeHo)

“Aquí tenim un atzucac. S'han d'establir acords amb organitzacions sense ànim de lucre per a la gestió dels parcs d'habitatge de lloguer social” (Carme Trilla)

“Hauríem d'insistir en fórmules mixtes de col·laboració publicoprivada. Tenim una sanitat amb una part concertada i tenim una educació amb una part concertada. En habitatge no existeix aquesta fórmula paral·lela” [...] “És impossible que en un moment què necessitem actuar tant a dins del mercat de l'habitatge ho pugui fer només l'Administració pública amb l'endarreriment que portem. O sumem més actors o difícilment ens en sortirem” (Eva Martínez)

“Pel que fa a la col·laboració publicoprivada, la política d'habitatge ha de tenir clar que això no tirarà endavant si no incorpora la iniciativa privada, que és la que assumeix el risc d'una operació immobiliària. Per això cal tenir en compte que, en relació amb el tema de les reserves d'HPO, els plans urbanístics han de ser viables, perquè ho diu la llei i també perquè si no són viables no s'executaran i no serà realitat l'HPO prevista”. (Joan Ràfols)

“Una política d'habitatge sense la implicació del sector privat és una política impossible. El que s'ha de fer és convèncer el sector privat que invertir en política d'habitatge i fer habitatge de protecció és bo per a tothom. [...]” (Judith Gifreu)

“S'ha de superar la desconfiança entre l'Administració i els administrats i els privats. Això és un llast que arrosseguem que no ens permet parlar, ni dialogar, ni arribar a solucions de consens. [...] Hem de parlar des del primer dia i no després de quatre anys. Això només se solucionarà parlant i arribant a mesures de consens” (Elena Massot)

“Lo razonable es que todos los agentes públicos y privados involucrados puedan participar en el proceso de diseño en la medida en la que tengan interés en la implementación y, sobretudo, en la evaluación y en el rediseño, que es algo que no se hace siempre bien en políticas públicas en general y en vivienda tampoco” (Javier Burón)

“Y mi tesis es que no hay instrumento mágico y no hay atajos. Es un trabajo de muchísimos años, de un cierto consenso social, de ir generando stock, de ir generando acervo [...]. No conozco ningún sistema público de intervención y público-privado de colaboración que se haya generado sin dinero. Y no conozco ninguno que no se ha generado sin un marco normativo de intervención que no permite a la iniciativa privada hacer lo que quiere, cuando quiere y como quiere” (Javier Burón)

Adicionalment, algunes persones participants també consideren molt necessària la implicació de tots els nivells administratius (Estat, Generalitat i ajuntaments) en matèria d'habitatge, així com l'establiment de línies de col·laboració entre ells.

“Les estratègies d'habitatge tenen a veure també amb l'Estat Espanyol, amb Catalunya i amb els ajuntaments” (Guillem Fernández)

“Tenim l'Administració pública que amb l'Estat, la Generalitat i els ajuntaments ha de trobar, amb dotació pressupostària, el seu paper [per resoldre els problemes d'exclusió residencial]” (Eva Martínez)

“Nosotros creemos que la Administración Pública, en sus tres niveles, es responsable y debe generar políticas públicas inclusivas con mecanismos propios de la administración, legislación, hacienda, desgravaciones fiscales e inversión pública” (Fermina Gómez)

### **8.1.5. TERCER SECTOR SOCIAL**

Pel que fa a la col·laboració entre l'àmbit públic i el privat, val a destacar el protagonisme que les persones compareixents atribueixen al Tercer Sector Social com a agent del sistema d'habitatge de Catalunya i, més concretament, com a font provisorària de solucions habitacionals no mercantilitzades per a persones i famílies en risc o situació d'exclusió residencial. En aquest sentit, no són poques les persones participants que consideren desitjable la implicació del Tercer Sector Social en la solució dels problemes d'habitatge, així com el reconeixement institucional de les entitats en la gestió i la presa de decisions en política d'habitatge.

“[S'hauria de demanar] un rol actiu dels moviments socials i de les persones afectades per l'exclusió de l'habitatge, que haurien de poder participar en la configuració de les polítiques d'habitatge” (Guillem Fernández)

“Ens hem trobat que si només tenim habitatge públic pot passar com a la Comunitat de Madrid, que arriba un nou govern i se'l ven tot de cop. I si tot és privat també depèn una mica d'allò que el mercat –a més a més internacional– ens dicti. En canvi, si tenim un operador en el qual estigui l'Administració i unes entitats del tercer sector seria una autoprotecció davant del moment en què l'Administració pública estigui “tal” [interessada en vendre habitatge públic a operadors privats] i les entitats diguin “Escolti, no”. També és cert que algunes cooperatives importants de fora d'aquí han posat al mercat el seu parc en aquests anys de crisi” (Eva Martínez)

“Y el tercer sector gestor tiene que estar implicado como gestor de soluciones ante la exclusión residencial, también como actor preferente en la creación e implementación de políticas públicas. El Tercer Sector Social y la sociedad civil organizada es el actor de referencia en la defensa del derecho a la vivienda con proyectos y con propuestas innovadores. Se podrían establecer diferentes fórmulas de colaboración: coproducción de políticas, generación de proyectos conjuntos como, por ejemplo, la cesión de uso de vivienda, o suelo urbano para viviendas dotacionales y promoción de viviendas para alquiler asequible, la financiación a largo plazo de proyectos de mediación en alquiler que favorezcan el acceso y el mantenimiento de la vivienda, líneas de financiación conjuntas para la promoción de la vivienda en alquiler asequible o políticas urbanas que promuevan la promoción de viviendas asequibles” (Fermina Gómez)

“També les entitats socials som servei públic. Jo crec que aquest paper l'hem de remarcar perquè de vegades en alguns espais no se'ns reconeix com a tal. Jo crec que hem de posar-ho en valor.



“Ojalá hubiese unas condiciones como para que el tercer sector fuese tan potente que pudiese hacer esto [atendre les persones més vulnerables] de manera sistémica. [...] Hacen falta muchos estímulos. Y éste es este tipo de presupuestos que es más impopular conseguir.” (Javier Burón)

### 8.1.6. TRANSVERSALITAT

Vàries persones compareixents destaquen la complexitat dels problemes d'habitatge i la seva vinculació amb altres àrees de la realitat social, com ara el mercat de treball (*i.e.* atur, evolució dels salaris), l'economia (*i.e.* accés al crèdit, activitat constructora), salut (*i.e.* envelliment, malalties derivades de l'exclusió residencial), urbanisme (*i.e.* ordenació del territori, formació de guetos), mediambient (*i.e.* eficiència energètica), etc.

En línia de continuïtat amb la visió holística de l'habitatge i amb el continu de l'exclusió residencial de la tipologia ETHOS de la FEANTSA, algunes veus adverteixen sobre la conveniència de combinar mesures per poder prevenir i combatre adequadament els problemes d'habitatge de Catalunya. Més concretament, algunes persones participants recomanen abordar la transversalitat del fet residencial partint de la coordinació de diferents àrees o departaments de l'Administració pública.

“No hi ha una sola mesura salvífica. No hi ha aquella solució que ens ha de treure tots els problemes. Cal combinar diverses actuacions en matèria de sòl, de promoció, de rehabilitació, de gestió, de regulació d'usos, etc. Molt sovint els debats en matèria d'habitatge són “Ara la tenim! La reserva de sòl ens ho arregla, el 30% de l'Ajuntament de Barcelona en sòl urbà, les cooperatives de cessió d'ús...”. No hi ha un “*silver bullet*” que ens mati el vampir” (Oriol Nel·lo)

“Una cosa és que un departament lideri [la política d'habitatge], però cal que estiguin implicats tots els departaments que tenen a veure amb ocupació i rendes mínimes, amb salut, serveis socials o interior. Cal coordinació amb l'atenció a les persones sense sostre. Els Mossos d'Esquadra i les policies fan intervencions amb persones que estan al carrer i si no tenen un protocol que respecti els drets humans, si no tenen formació en drets humans, els problemes d'exclusió es converteixen en problemes d'ordre públic i salubritat. S'ha d'adoptar una perspectiva i s'ha d'actuar de manera integral” (Guillem Fernández)

“El problema de l'habitatge no el resoldrem amb serveis socials. S'ha de resoldre també estructuralment, en àmbits urbanístics” (Carme Trilla)

“A la manca d'oferta assequible és evident que hi entren molts elements. N'hi ha que tenen a veure amb les polítiques públiques, altres amb el mercat d'habitatge i altres amb mercats secundaris o amb elements que afecten a l'habitatge. La percepció és que voler tractar-ho només des d'un d'aquests àmbits no ens arregla el problema, per les dimensions que té i perquè al final són vasos comunicants” [...] “El problema no és només d'oferta d'habitatge, també és d'ingressos. Per tant, tot el que tingui a veure amb la lluita contra la precarietat, amb l'augment d'ingressos o amb el replantejament d'instruments com la renda garantida de la ciutadania ajuden també a la política d'habitatge” (Dolors Camats)

“Si hem d'esperar a què el parc públic de lloguer arribi al 15% i que moduli una mica el mercat estem dient que fins d'aquí a 15 o 20 anys no solucionarem una par del problema. Nosaltres apostem per mesures més integrals que actuïn a dia d'avui” (Carlos Àguila)

“Y otro asunto que puede parecer periférico, pero que es muy importante, es que es muy difícil concebir la política de vivienda de manera aislada porque tiene muchísimas relaciones con los departamentos de Servicios Sociales, con Empleo, con Formación, con Sanidad, con Energía, con Medio ambiente...” (Javier Burón)

### 8.1.7. DIVERSITAT

Al llarg de les compareixences queda clar que les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo i el risc d'exclusió residencial són fenòmens globals que afecten, amb diferent intensitat, àmplies capes de la població. En general, les persones compareixents consideren necessari atendre el conjunt de necessitats relacionades amb l'habitatge i, si cal, de manera estratègica a través de la classificació de l'oferta i la demanda d'habitatge en tres grans terços: "habitatge lliure" per a capacitats d'autofinançament a preus de mercat, "habitatge amb protecció" per a capacitats d'autofinançament a preus més assequibles i "habitatge social" quan no hi ha capacitat d'autofinançament.

En aquest sentit, es recomanen dues coses complementàries. D'una banda, superar les aproximacions residuals al problema de l'habitatge que es limiten a oferir solucions temporals a les situacions d'exclusió residencial extrema (*i.e.* l'emergència habitacional) i que sovint s'obliden de la necessitat no coberta d'habitatge amb protecció. De l'altra, redefinir els criteris d'accés a determinades polítiques d'habitatge amb l'objectiu d'incloure-hi com a beneficiàries aquelles capes de població més vulnerable que han estat històricament excloses d'algunes mesures i instruments (*i.e.* determinades figures d'habitatge amb protecció, ajudes al lloguer quan els ingressos són molt baixos, beneficis fiscals per la compra d'habitatge, etc.).

"Es podria tractar de modificar la composició de l'oferta del mercat d'habitatge, formada per un paquet tan gran destinat a la propietat, aquest tan xic destinat al lloguer i el gairebé res destinat a l'habitatge protegit o públic, i anar-ho modificant per acostar-ho als percentatges més propis dels països europeus als quals els va millor en matèria d'habitatge, com Àustria, Dinamarca, França. Anar-nos acostant al 30% de lliure, al 30% del lloguer i al 30% de protegit" (Oriol Nel·lo)

"Volia fer un apunt constructiu: de vegades no es parla de les persones que ja estan excloses, de les persones sense sostre que hi ha Catalunya. Es parla molt dels llançaments, però són una part molt concreta de la problemàtica residencial. A nivell europeu hi ha una tipologia consensuada que recull tota la diversitat de l'exclusió residencial i el sensellarisme [es refereix a la tipologia ETHOS]" (Guillem Fernández)

"A l'habitatge protegit [...] poden accedir rendes de 5,5 vegades l'IPREM, poden accedir fins i tot rendes de 6,5 vegades l'IPREM en època del preu concertat català. És evident que si l'Administració pública delega l'habitatge protegit en agents privats es promocionin aquestes figures, però algú ha de construir habitatge social per a aquelles persones que no tenen aquests ingressos i fins i tot que tenen ingressos zero" (Guillem Fernández)

"Una política d'habitatge ha de tenir tres perspectives molt clares. Una perspectiva de prevenció primària, que són les polítiques orientades a tota la població i tenen a veure amb ajuts al lloguer, amb habitatge protegit i habitatge social. [...] Una perspectiva de prevenció secundària, enfocada a polítiques específiques per a persones que estan a punt de perdre l'habitatge o que tenen un sostre i estan a punt de perdre'l. Implica coordinació amb hospitals, amb temes de desnonaments o amb presons, com es fa en altres països. I prevenció terciària, que fa referència a persones afectades d'un procés de sensellarisme que han de sortir d'aquesta situació de carrer" (Guillem Fernández)

"Cal fer que els parcs públics admetin més gent amb ingressos o situacions irregulars perquè aquestes situacions porten a les famílies a no trobar habitatge de cap manera com no sigui a través de les entitats socials o del parc públic" (Carme Trilla)

"Se están adoptando soluciones asistencialistas, pero hay que poner la mirada a largo plazo. [...] Los presupuestos los tienen para pagar deudas, no para iniciar proyectos, atienden la emergencia y el dinero se va en la emergencia" (Fermina Gómez)

“Com us deia: que hi hagi un parc d’habitatge públic i assequible, que sigui estable i suficient, i tenir en compte aquesta diversitat en la demanda [...]. Nosaltres tractem especialment amb gent gran, per la qual cosa necessitem habitatges que tinguin unes característiques determinades, que estiguin adaptats, que tinguin ascensor, que en un moment determinat es puguin tenir serveis per compartir. I el mateix amb altres col·lectius com ara persones amb discapacitat o en situació de malaltia mental [...]” (Dolors Camats)

“Cal tocar el tema de les persones grans, especialment de les dones grans que viuen soles. D’acord amb la Carme Trilla, 67.500 dones viuen soles a Barcelona. Si es fa un pla per a l’habitatge, s’ha de decidir a qui s’ajuda per tal de dimensionar-ho. I aquest és un col·lectiu del qual es parla poc i, a més a més, cada vegada més llonge. Aquest és un col·lectiu vulnerable i s’haurien de fer mesures per a aquestes persones” (Elena Massot)

“El tercer sector defensa les capes més desfavorides, però també existeixen altres capes de població que voldrien accedir a la compra d’un habitatge i les hem de tenir en compte en els plans d’habitatge. S’ha de trobar un equilibri” (Elena Massot)

“A dia d’avui el paper [de l’Administració] és centrar-se en l’absència de lloguers assequibles a través dels pisos d’emergència. Entenem que l’Administració no només ha de ser “pisos d’emergència”. Hi ha molts municipis en què, directament, la bossa d’habitatge públic funciona com una bossa d’emergència social. Això no té cap sentit perquè no està fent la funció per a la qual va ser dissenyada, sinó que s’està dedicant a assumir l’emergència habitacional de les persones que no tenen cap altre recurs” [...] “Una part de les obligacions de les administracions és assegurar que tothom pugui accedir a un habitatge, que el pugui pagar per poder-se mantenir allà i evitar les conseqüències no desitjades quan les persones es queden fora del mercat” (Carlos Àguila)

“Probablemente hay que buscar tres caminos: la intervención pública pura y dura, la colaboración público-privada y un campo que tiene que ser muy relevante, que es la actuación del mercado en sí mismo” [...] “Lo virtuoso sería poder disponer de en torno a un tercio de oferta pública, un tercio de oferta privada y un tercio de colaboración público-privada” (Javier Burón)

### 8.1.8. ADMINISTRACIÓ

En algunes compareixences es fa referència a l’activitat de l’Administració pública en l’àmbit de l’habitatge. Més concretament, es fa referència a la lentitud administrativa en la tramitació del planejament i de les llicències com una de les barreres més rellevants en l’activitat de promoció d’habitatge en general i d’habitatge protegit en particular. En aquest sentit, es recomana l’articulació d’un procediment urgent quan es tracta de promoure habitatge amb protecció, així com ampliar o reorganitzar recursos. També es recomana donar un tractament diferenciat a les llicències de rehabilitació i a les d’obra nova. Finalment, es fa referència a la possibilitat que l’incompliment de terminis en la tramitació de llicències tingui conseqüències per l’Administració, com ara la reducció d’ingressos.

“Un altre tema a prioritzar és el funcionament de moltes administracions i la seva lentitud en l’aprovació de plans, en les llicències, etc.” (Eva Martínez)

“Quan ja hem acabat tot el planejament, entrem en l’àmbit de les llicències. Estem en terminis d’any o any i mig per donar una llicència. Una llicència és un acte reglat. La llei preveu que són dos mesos, però ningú a Catalunya, i a Espanya suposo que tampoc, és capaç de donar una llicència en dos mesos. [...]. Tu vols tramitar una llicència d’un bloc lliure i d’un bloc d’habitatge protegit i segueixen exactament el mateix procediment. Si hi ha una urgència per algun tema, per habitatge protegit, donem-li una via urgent perquè això corri. És un tema de reorganitzar els recursos o de posar algun recurs més per no haver d’estar un any per tramitar la llicència [...]. Realment el que hauria d’haver és algun tipus de conseqüència [per incompliment de terminis],

no dic penalització. A mi se m'acudeix per la via de l'ingrés. I silencis positius, però que funcionin” (Elena Massot)

“Debería haber un proceso de simplificación administrativa más a nivel local y deberíamos ser capaces de acortar los tiempos [...]. Habrá que hacer un tratamiento distinto para las licencias de rehabilitación y las licencias de obra nueva. Yo pido un procedimiento específico para aquellos proyectos que tienen mucha vivienda protegida, también los de promotor privado” (Javier Burón)

Així mateix, una de les persones compareixents es refereix a la qüestió de la digitalització en l'Administració pública, la qual cosa es valora com a molt important i es recomana millorar en aquest sentit.

“I pel que fa a la tecnologia, cal digitalització, però de veritat. La tecnologia hi és i nosaltres anem amb paper, el boli i l'expedient. I és molt important que funcioni, perquè a vegades volen digitalitzar i encara és pitjor” (Elena Massot)

Finalment, en una ocasió es recomana augmentar l'activitat inspectora de l'Administració amb la finalitat d'assegurar que es compleixen les condicions d'habitabilitat dels habitatges.

“Tenint en compte les condicions d'habitabilitat d'alguns habitatges, creiem que la funció d'inspecció de l'Administració hauria d'augmentar o com a mínim s'haurien d'habilitar alguns mecanismes per fer possible que aquests pisos amb condicions lamentables no existeixin o no afectin les persones –perquè no se'ls donaria actualment una cèdula d'habitabilitat” (Carlos Águila)

### **8.1.9. CONEIXEMENT**

En algunes compareixences es fa referència a la necessitat d'ampliar les dades o sèries històriques sobre el sistema d'habitatge i, concretament, sobre el mercat immobiliari. També es menciona la conveniència de millorar i actualitzar les fonts d'informació existents per poder fer diagnòstics més acurats i alhora prendre mesures més ajustades a les necessitats de la població i del territori.

Algunes persones compareixents recomanen elaborar estudis concrets, mesurar l'impacte de les mesures o fer avaluacions de resultats per adequar i millorar la resposta institucional als reptes que es plantegen en l'àmbit de l'habitatge. És important ressaltar que en una ocasió es conclou que no es mesura aquella realitat sobre la qual no es vol intervenir, en referència a unes dades d'habitatge que no s'actualitzen amb la freqüència necessària.

“Sobre la qüestió del coneixement, és veritat que les nostres dades d'habitatge són molt defectuoses. [...] Ens hem de bellugar encara amb les dades del Cens d'Habitatges del 2011. No es mesura allò sobre el que no es vol intervenir. [...] Les dades d'habitatge haurien d'estar a disposició dels agents del sector d'una manera molt més freqüent. Amb quines dades estem treballant al Pla territorial sectorial d'habitatge?” (Oriol Nel·lo)

“[S'haurien de] posar al dia els estudis de necessitats d'habitatge social a Catalunya. De quantes persones estem parlant? És a dir, [hauríem de] ser capaços de posar sobre la taula una valoració en termes de persones i en termes de costos perquè els polítics coneguin quina és la situació” (Carme Trilla)

“[S'haurien de] realitzar estudis precisos de l'abast del fenomen de la disparitat entre preus i costos de les famílies” (Carme Trilla)

“Els ajuts al lloguer han d'estar molt mesurats i hem de tenir molt clar l'impacte que tenen” (Dolors Camats)

“En mesures de la política d’habitatge no n’hi ha prou amb bones intencions, sinó que s’ha de jutjar pels seus resultats, i avui els resultats és la paràlisi i el creixement de les situacions d’emergència en matèria d’habitatge”. (Joan Ràfols)

“Es fa necessari actualitzar les dades per bastir unes previsions actuals, perquè van canviant contínuament [es refereix a les dades del Pla territorial sectorial d’habitatge] i també hi hauria d’haver un increment de PIB pel que fa a les polítiques d’habitatge. I s’hauria de tenir en compte el fet diferencial del territori, perquè cada lloc té les seves necessitats i les seves exigències, l’alcaldessa de Barcelona i l’alcalde de Cantallops no tenen les mateixes demandes. La Catalunya rural vol habitatge per evitar la sagnia constant de jovent cap a les poblacions més grans” (Judith Gifreu)

“Estaria bé agafar sèries històriques amb una mica més d’horitzó. Si volem ser rigorosos, tot s’ha de desgranar més per saber on som i per saber on volem arribar” (Elena Massot)

“[S’hauria d’] estudiar i conèixer l’estructura de la propietat i dels grans tenidors, perquè de vegades ni les mateixes administracions poden contactar amb aquests grups societaris que tenen vàries jerarquies, de manera que no acaben sabent amb qui parlar perquè és molt opac” (Carlos Àguila)

Altrament, una de les persones compareixents fa referència a la necessitat d’aconseguir un consens en la definició de l’exclusió residencial per les seves implicacions en la quantificació del fenomen i, per tant, en les respostes institucionals que se’n deriven. Així mateix, també es recomana modificar la terminologia de la classificació de l’exclusió residencial partint de “situacions” i no “col·lectius”.

“No hi ha un consens conceptual a nivell català [sobre l’exclusió residencial i el sensellarisme]. Cada organisme quantifica de manera diferent i les polítiques de resposta no són adequades des d’una perspectiva social” [...] “A nivell europeu hi ha una tipologia consensuada de l’exclusió residencial i el sensellarisme [es refereix a la tipologia ETHOS]. Des de la FEANTSA es proposa una classificació sobre situacions residencials. És a dir, no parlem de “col·lectius”” (Guillem Fernández)

## 8.2. MESURES I INSTRUMENTS PER A UNA POLÍTICA D’HABITATGE

### 8.2.1. SOBRE LA PROMOCIÓ I L’ACCÉS A L’HABITATGE

#### A.-Foment de la construcció d’habitatges amb algun tipus de protecció

##### 1.-Habitatges amb protecció

Vàries de les persones compareixents consideren que l’Administració pública ha de garantir la provisió d’habitatges a “preus assequibles”, és a dir, habitatges amb protecció a preus per sota dels de mercat. Per aquest motiu, una de les recomanacions generals adreçades a les administracions és que cal incrementar la dotació del parc públic d’habitatges de Catalunya, tal com han fet històricament altres països europeus.

En moltes ocasions, aquesta recomanació es formula en el context de les reflexions que genera el planejament urbanístic (vegeu epígraf següent). En d’altres, s’expressa com a un dels fonaments que hauria d’orientar les polítiques d’habitatge i la configuració de qualsevol sistema residencial.

“Bé, un primer tema de la política d’habitatge a tots els països europeus és aconseguir que hi hagi un parc d’habitatge de lloguer social suficient. És a dir, si tenim un problema de què el mercat no és capaç d’oferir-nos habitatges a uns preus raonables, doncs el que es demana és que

sigui el sector públic el que d'alguna manera directa o indirectament proveeixi aquests habitatges” (Carme Trilla)

“Pido la creación de un parque de vivienda asequible, social y dotacional” [...] “[Se tienen que] potenciar los programas de vivienda asequible y social a modo de bolsas de vivienda o programas como los gestionados por Hábitat 3 para alquilar social” (Fermina Gómez)

“Com us deia: que hi hagi un parc d'habitatge públic i assequible, que sigui estable i suficient, i tenir en compte aquesta diversitat en la demanda de diversos col·lectius amb diverses necessitats” (Dolors Camats)

“Una altra [mesura] molt important és ampliar el parc públic d'habitatge” [...] “[i] treballar estretament a nivell concertat, de col·laboració, de coordinació entre la Generalitat i el sector privat, cosa que ja s'està fent” (Judith Gifreu)

“Y después los ayuntamientos y el Área Metropolitana creo que tenemos la obligación, además de que somos el regulador urbanístico último –el planeamiento depende de los ayuntamientos en mayor medida que de otras administraciones– de ser los principales proveedores de vivienda social y los principales impulsores de proyectos concretos de colaboración público-privada en vivienda asequible” (Javier Burón)

Una de les recomanacions que més consens ha generat entre els i les compareixents és que els habitatges amb protecció haurien de ser de lloguer i haurien de tenir una qualificació permanent. Vàries de les persones consultades lamenten que el parc públic d'habitatges de Catalunya sigui actualment tan reduït malgrat la intervenció que han tingut històricament les administracions com a proveïdors d'habitatge.

Els i les compareixents que en parlen, relacionen aquest dèficit estructural amb la possibilitat de desqualificar els habitatges protegits, la qual cosa ha permès a les famílies o persones propietàries posar-los a la venda a preus de mercat o, amb altres paraules, obtenir un benefici privat mitjançant l'explotació del “valor de canvi” d'un bé el preu del qual havia estat subvencionat en origen gràcies al reconeixement del seu “valor d'ús”.

“Cal habitatge lliure, protegit i públic. Aquest habitatge protegit cal que pugui ser de lloguer i cada vegada menys de propietat perquè si no, l'acabem perdent fins i tot en el cas que fóssim capaços d'establir de manera molt regulada la transmissió posterior” (Oriol NeHo)

“[En relació amb les polítiques de sòl] [S'han de] preservar les reserves de sòl per a habitatge protegit amb control futur de les plusvàlues” (Carme Trilla)

“Hem tingut durant molt de temps plans d'ajudes a l'HPO [habitatge de protecció oficial], molt del qual ha passat al mercat perquè no tenia una protecció indefinida [...], però avui en dia la mentalitat ha canviat afortunadament. Aquests ajuts a l'habitatge ajudarien d'una manera o altra [a facilitar-ne l'accés]. Uns ajuts que sempre haurien de revertir en el parc públic, el qual no es podria perdre” (Eva Martínez)

“Todas las promociones de viviendas nuevas o rehabilitadas tendrían que quedarse para siempre como viviendas en alquiler si han recibido ayudas públicas” (Fermina Gómez)

“La culpa [de la pèrdua d'habitatge “assequible”] és de tots per no haver garantit aquesta qualificació durant més temps. Per tant, ara s'ha de garantir que la qualificació sigui permanent i indefinida, amb terminis que permetin parlar de solució estructural i no puntual” [...] “Si un ajuntament ha posat el sòl públic a disposició, si una administració governamental ha posat pressupostos perquè aquell habitatge de lloguer o de propietat sigui més assequible, com a ciutadans

hem de garantir que ho continuï sent malgrat que les primeres persones que hi van accedir deixin de viure-hi” (Dolors Camats)

“Un altre objectiu és que si volem crear un parc públic en un futur i amb una planificació –i crec que estem tots d’acord– no es poden desqualificar els pisos que actualment ja són parc públic perquè si no, donem passos endavant i passos endarrere i d’aquí a 20 anys estariem parlant del mateix perquè hauriem creat un parc públic que s’han tornat a vendre” (Carlos Águila)

“Tenemos que redefinir algunos de los puntos centrales en nuestro sistema jurídico en torno a la vivienda. A mi juicio el primero tendría que ser que las viviendas protegidas –y después podemos discutir cómo tiene que ser–no se deberían descalificar nunca. Esto no es un *desideratum* buenista” (Javier Burón)

Al mateix temps, cal afegir que en una de les compareixences un dels membres del Grup de Treball va plantejar la qüestió de la construcció en sòl públic d’habitatge cooperatiu en règim de propietat a canvi de cedir el 20% de les unitats a l’Administració pública en règim de lloguer. La persona interpel·lada no va considerar que es tracti d’una opció recomanable atès que implicaria la pèrdua definitiva de la propietat pública del sòl.

“Uno de los talones de Aquiles de muchos sistemas públicos de vivienda es perder la propiedad pública del suelo. [...] Aquí hay una dicotomía [en referència al plantejament del membre del Grup de Treball]: si funcionamos con permutas completa de suelo y vuelo significaría que por cada 20 unidades que obtuviésemos [l’Administració] de parque público de alquiler estaríamos perdiendo el suelo de 80 unidades de vivienda protegida que se gestionaría en régimen cooperativo, que a día de hoy se descalifican, y estaríamos de acuerdo en que no deberían descalificarse. A 80-20 iríamos generando una posibilidad y perdiendo 4 a futuro. [...] No creo que la solución sea perder la propiedad del suelo porque es un elemento clave a la hora de decidir qué va a ocurrir con los proyectos urbanísticos ahora, entro de 50, 60 y 100 años. El suelo tiene un valor insustituible, más en una ciudad como Barcelona casi colmatada” (Javier Burón)

## 2.-Planejament urbanístic

Moltes de les persones compareixents emfasitzen la rellevància que té el planejament urbanístic com a vector de les polítiques públiques i, per tant, com a element configurador dels sistemes d’habitatge. En aquest sentit, una recomanació molt compartida consisteix a superar la visió local de les polítiques d’habitatge per emmarcar-les en sistemes de governança i en continus territorials de més gran abast, els quals han de comptar amb un pla de mobilitat adequat. Aquesta proposta afecta sobretot el sistema d’habitatge de l’Àrea Metropolitana de Barcelona, però d’una manera molt més àmplia també implica la consideració de l’impacte que tenen les tendències globals en els sistemes locals.

“La política d’habitatge no pot ser una política local, o no pot ser només una política local, perquè els mercats d’habitatge funcionen a una escala integrada més àmplia. En el cas de Barcelona això és obvi. [...] Als anys 70, Pasqual Maragall ja deia “Barcelona és avui una ficció. El futur de Barcelona es juga molt més a fora dels 100 km<sup>2</sup> del seu terme municipal que en el seu interior”” (Oriol Nello)

“Crec que a partir d’ara hem de parlar de l’Àrea Metropolitana i no pas només de Barcelona. Per exemple, cal tenir en compte com afecten a la ciutat les polítiques de mobilitat i transport. Tot això és bàsic per fer que l’habitatge funcioni” (Eva Martínez)

“[S’ha de] millorar o estudiar molt bé el model de territori i el model de ciutat. Tots volem viure als mateixos barris de les mateixes ciutats, i això no es pot fer. L’única manera d’incentivar que no hi hagi aquesta concentració és garantir una bona política de mobilitat amb accessos fàcils,

assequibles i barats als llocs de treball, als polígons de treball, però també a les grans ciutats. [...] Per tant, la política territorial també hauria d'ajudar i per això fan falta pactes més globals" (Dolors Camats)

"Tots aquests sectors que he comentat [sectors amb reserves de sòl] són sectors de municipis. Si els municipis no són capaços de tirar-los endavant, que vingui la Generalitat, l'autoritat metropolitana o algú altre i que agafi les competències amb una visió general. Si no, passaran quinze anys i continuarem parlant del mateix" (Elena Massot)

"Un altra gran clau de la solució és superar la visió de ciutat i de barri i centrar-se en una visió metropolitana. Això no pot ser si no hi ha un pla de transport públic potent. La gent mesura la distància en termes de temps, no de quilòmetres. Si tens uns trens que et porten a Barcelona des del centre de Terrassa en vint minuts, llavors vius a vint minuts i no pas a quaranta quilòmetres" (Elena Massot)

"La vivienda es un problema que tiene algunas características que son globales, que tienen que ver con factores muy estructurales –lo económico, financiero, hipotecario, ...– pero a la vez también es un fenómeno muy local. Entonces, a veces, el mix de políticas públicas necesario para llegar a una solución tiene que tener un ajuste local importante" [...] "El ajuste de la caja de herramientas depende mucho de las condiciones del lugar. La tesis que estamos manejando en el plan de vivienda de la ciudad de Barcelona es que hay que utilizar todos los instrumentos, pero por nuestras circunstancias particulares, éstos están jerarquizados" (Javier Burón)

Alhora, el planejament urbanístic hauria de contribuir a fer els habitatges i l'entorn comunitari més segurs i més adequats a les necessitats de les persones. D'acord amb la classificació ETHOS de la FEANTSA, un habitatge no és només un sostre sinó un espai de convivència que, a banda de complir amb determinats estàndards de qualitat, estableix una relació activa amb l'entorn. La cohesió social és, en certa mesura, resultat de la tipologia dels habitatges que s'ha decidit construir en un barri o ciutat, així com de la composició social i econòmica dels persones residents.

Algunes recomanacions fan referència a la conveniència d'incidir en la composició i diversitat socioeconòmica dels espais (barris, ciutats, etc.) a través del planejament urbanístic. La idea de fons és la d'evitar la formació de guetos o altres formes de segregació socioespacial que puguin actuar en detriment de la cohesió social i el benestar de les persones.

"La pugna per l'habitatge assequible està estretament lligada a la qüestió de les polítiques sobre la segregació. [...] L'habitatge funciona com un filtre gegantí [...] i això incideix en la separació dels grups socials sobre el territori. Si tenim en compte que aquest procés succeeix a escala metropolitana, el que resulta és que municipis sencers se'ns especialitzaran en determinats nivells de renda. Si això passa, les possibilitats d'intervenir en aquests municipis per millorar-hi les condicions de vida són molt molt limitades" (Oriol Nel·lo)

"Jo proposaria buscar sempre la barreja de diferents règims de tinença del sòl, de diferents tipus d'habitatge, etc. per anar cap a uns barris i unes poblacions més cohesionades" (Eva Martínez)

"En todos los lugares de la Región Metropolitana hay que procurar producir vivienda asequible, incluso en los distritos más exclusivos. Hay que hacerlo con inteligencia y sin ir con los proyectos más complicados de vivienda protegida" (Javier Burón)

El planejament urbanístic consisteix bàsicament a planificar l'ús del sòl i, per tant, afecta la configuració que adopten els espais i les infraestructures. La major part de les recomanacions que formulen els i les compareixents en l'àmbit del planejament urbanístic tenen a veure amb usos i formes d'accés al sòl que



facilitarien la construcció d'habitatge i, més concretament, d'habitatges amb protecció. Val a destacar el pes relativament elevat que ha tingut el factor "sòl" en les intervencions dels i les compareixents.

D'entrada, algunes persones consideren que cal començar a desenvolupar de manera més o menys immediata aquells sectors de sòl amb potencialitat per construir-hi habitatges amb protecció. Les reserves de sòl per a habitatges amb preus més assequibles, és a dir, per sota dels preus de mercat, concentren bona part de les recomanacions en aquest sentit.

"Primera qüestió: caldria fer un inventari de tots els sectors de sòl urbanitzable [SUZ] i els plans de millora urbana aprovats a partir de, com a mínim, la 10/2004 per tal de veure el sòl disponible que tenim per a habitatge protegit. Una cosa és que no s'hagi construït i una altra que no s'hagi aprovat el planejament. [...] I una vegada el tinguéssim inventariat [...] s'hauria de veure com es dinamitzen aquests sòls" (Oriol Nel·lo)

"Segona qüestió: s'hauria d'establir de quina manera podem intervenir en sòl urbà consolidat [SUC]. Això és una qüestió que ha portat a una polèmica a partir de la seva adopció per part de l'Ajuntament de Barcelona. [...] S'ha de veure de quina manera podríem arribar a tenir habitatge protegit en sòls urbans consolidats en aquells municipis que ja estan colmatats, perquè si no aquest mecanisme de la segregació urbana operarà d'una manera tant potent que ens portarà a situacions com les de Londres" (Oriol Nel·lo)

"Tercera qüestió: entre els anys 2008 i 2009 es va adoptar una política en la qual també s'hi van posar moltes esperances, que eren les àrees residencials estratègiques [ARE]. [...] Tenen la característica de què en totes i cadascuna d'elles es preveu destinar el 50% de les unitats –que no del sostre– a habitatges protegits en condicions d'equilibri econòmic [es refereix a fer compatibles la viabilitat econòmica dels projectes amb el caràcter protegit d'una part de les unitats]. [...] Ara que el cicle sembla que tornar a remuntar, no seria enraonat tornar a activar el desenvolupament d'aquests àrees?" (Oriol Nel·lo)

"En primer lloc, [s'han de fer] polítiques de sòl vinculades a la provisió d'habitatge assequible. Aquesta mesura em sembla fonamental si volem combatre la discrepància entre preus de l'habitatge i salaris" [...] "El mandat de la solidaritat urbana ara està en fase de discussió, però seria importantíssim que s'aprovés d'una vegada el Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya" [...] "O tenim sòl públic –que pràcticament no en tenim– o tenim un sòl privat que ve d'unes reserves que cal moure i desenvolupar" (Carme Trilla)

"També és molt important que els ajuntaments es decideixin a mobilitzar el sòl que tenen en els seus patrimonis de sòl i habitatge [...] Cada vegada que hi ha una operació urbanística, a banda de la cessió obligatòria per a sistemes urbanístics de comunicacions, d'equipaments o d'espais lliures, els propietaris cedeixen el 10 o el 15% de sòl d'aprofitament urbanístic, en funció de si es tracta d'un sòl urbà o d'un sòl urbanitzable. [...]. Si l'ajuntament té capacitat econòmica ha d'utilitzar aquest sòl per fer habitatge de protecció i [si no] hi ha la possibilitat de concertar amb els promotors un dret de superfície i a partir d'aquí possibilitar la construcció per tercers d'habitatge de protecció" (Judith Gifreu)

"Pel que fa a les propostes, defensem que una primera solució passa per augmentar la producció. Aquesta producció és actualment petita i té potencialitat per créixer. No ho diem nosaltres: hi ha documents públics fets per l'Administració, com és el Pla de l'habitatge de l'Ajuntament de Barcelona, on es diu que hi ha reserva per fer 20.000 habitatges protegits en diferents estadis de gestió. El sòl hi és. En l'Àmbit metropolità [de Barcelona], el Pla territorial sectorial parla de reserva per fer 73.000 habitatges protegits. Hi ha sectors històrics sobre els quals fa més de 20 anys que en sento parlar. Algú ha de decidir en algun moment posar aquest sòl sobre l'agenda i desenvolupar-ho. [...] En total estem parlant de 25.000 habitatges en aquests sectors històrics" (Elena Massot)

Més concretament, cal afegir que la idea de prioritzar el lloguer com a forma de tinença dels habitatges amb protecció rep un suport considerable entre els i les compareixents que han participat en aquest informe. Dues de les persones participants en parlen amb més detall i afegixen que s'ha de garantir l'existència d'un mercat secundari que assumeixi la gestió d'aquest parc.

“[Pel que fa a] la gestió de l'habitatge social, en altres països com Alemanya i Finlàndia tenen models de gestió del parc públic en què es fa transferència a entitats sense ànim de lucre o amb lucre limitat. [...] Això aquí no s'ha fet mai com a política pública, només casos aïllats, i just ara algunes entitats relacionades amb l'Església estan agafant embranzida en aquest sentit. [...] Aquí es fa normalment com a prestació de serveis per a l'Administració pública, però l'Administració hauria de facilitar la creació d'aquest sector de gestió a través d'entitats com a operadores” (Guillem Fernández)

“El último asunto que creo que jurídicamente habría que abordar es que una parte de las reservas de suelo para vivienda protegida deberían ser forzosamente para alquiler. [...] Y, en este caso, lo que me parece clave es si hay o no hay garantizado un mercado secundario. En los lugares de Occidente donde se ha impuesto a los propietarios privados la obligación de desarrollar una cierta cantidad de vivienda en alquiler a precios inferiores a los del mercado, lo que hay siempre es una garantía de que si quiere lo hace y, si no quiere, hay un comprador que puede ser la Administración, una entidad del tercer sector o un conjunto de empresas privadas que se quiere dedicar a ello” (Javier Burón)

El preu del sòl s'interpreta en moltes ocasions com una barrera que dificulta extraordinàriament la construcció de nous habitatges. Algunes de les recomanacions que es formulen en el context de les compareixences apunten cap a la necessitat de fer més assequible el preu del sòl per facilitar el desenvolupament d'habitatges amb protecció.

“Ha costat molt en aquest país introduir el concepte de reserves de sòl per a habitatge protegit. Aquestes reserves s'han de preservar. [...] Penseu que si no hi ha sòl a preu assequible l'habitatge no pot ser assequible. [...] Per tant, o tenim sòls públics o tenim sòls de reserva, tant en nous desenvolupaments urbanístics [...] com en sòl urbà consolidat” (Carme Trilla)

“Per fer habitatge necessitem sòl i, per tant, el sòl de cara a l'Administració pública hauria d'estar a un preu raonable” [...] “El sòl no hauria de tenir pràcticament cap incidència en les situacions que estem parlant [es refereix a la construcció d'habitatges amb protecció i a la construcció d'habitatges per part de cooperatives i d'entitats del Tercer Sector Social]” (Eva Martínez)

“Las obligaciones que se imponen en reserva de suelo para vivienda protegida lo que hacen es reducir la tasa de beneficio. Sobre todo, deberían reducir el valor residual del suelo, es decir, la capacidad de acumular plusvalías por parte del propietario del suelo, que no hace nada” (Javier Burón)

Són diverses les veus que consideren que el planejament urbanístic s'ha de flexibilitzar per tal d'afavorir, entre d'altres coses, el desplegament d'iniciatives tant a dins com a fora del teixit urbà (depenent del propòsit i de cada cas), així com la construcció d'habitatges amb protecció.

“Pel que fa a les necessitats dels municipis rurals, caldria flexibilitzar el règim d'ús del sòl. En sòl no urbanitzable, en concret, es podria flexibilitzar l'article 47 de la llei d'urbanisme, que és el que estableix quines actuacions es poden desenvolupar en aquest sòl. Sense que tot valgui, perquè el sòl no urbanitzable s'ha de protegir. Però si el que pretenem es que hi hagi gent a l'àmbit rural que custodiï el territori, n'hem de facilitar les condicions de vida i la promoció econòmica” (Judith Gifreu)

“Què més podríem fer? Un punt de flexibilitat amb els usos, les alçades... Davant d'un problema real com és la falta d'habitatge podrien obrir-se altres fronts per debatre. Potser sí que hem de parlar de densitats, usos, alçades, etc. Igual sí que es pot donar una mica d'alçada per fer un ús protegit allà. Són mesures *win-win* en què tothom hi guanya” (Elena Massot)

“[En relació amb el planejament, demanem] càrregues raonables. Alguns sectors estan aturats perquè la pretensió de càrregues a nivell de dotació del sector és d'una exigència molt alta, fora moltes vegades de qualsevol estàndard raonable. Ha d'haver una proporció entre els costos, les càrregues de la promoció i els preus de venda. I parlo de venda com de lloguer” (Elena Massot)

D'una manera semblant, un altre compareixent considera que cal establir equilibris raonables entre les reserves de sòl per a habitatge amb protecció i els preus de venda d'aquestes unitats per tal d'incentivar la participació del sector privat en el desenvolupament d'aquestes promocions.

“Mi punto de vista es que, si queremos que se produzca vivienda asequible tanto por operadores públicos como privados –y esto el mercado endógenamente no lo hace– habrá que subir las reservas [de vivienda con protección]. Otra cosa es que también podemos jugar con el mix reservas y precios. Lo que no podemos hacer es imponer una obligación tan alta a los operadores privados de manera que no salgan los números” (Javier Burón)

Finalment, una recomanació addicional relacionada amb el planejament urbanístic apunta cap a la recuperació dels plans locals d'habitatge.

“[S'ha de] recuperar la figura dels plans locals d'habitatge. Es van perdre l'any 2011 perquè es va considerar que no eren necessaris. Jo els veig com una cosa imprescindible perquè són la manera de determinar, des dels municipis, quines són les seves necessitats d'habitatge de tot tipus, tant d'accés com de rehabilitació” (Carme Trilla)

### **B.-Incorporació d'habitatges existents a l'oferta d'habitatge amb algun tipus de protecció**

Els i les compareixents fan referència a diverses fórmules per ampliar l'oferta d'habitatge amb protecció, sense la necessitat de recórrer a la promoció d'habitatge nou.

#### **1.-Parc buit**

En alguns casos es menciona la mobilització del parc buit amb la finalitat d'incorporar habitatges a l'oferta pública.

Una de les persones compareixents adverteix sobre l'oportunitat que representa per ampliar el parc públic de lloguer protegit la generació d'habitatges buits com a conseqüència de la pròpia dinàmica demogràfica. En aquest sentit, proposa fer un estudi sobre aquesta qüestió amb la finalitat que l'Administració pugui actuar amb previsió.

“[Hem de considerar] els habitatges buits que ens vindran d'aquí 10-15 anys. Tenim una quantitat important de població d'edat avançada, molta vivint en pisos de propietat, sobre els quals les entitats financeres sí que estan actuant ja amb la hipoteca inversa mentre que des del sector públic no s'està fent massa. [...] Crec que a Berlín s'està fent un estudi que preveu que tindran 25.000 habitatges buits d'aquí a un temps. És a dir, molts més habitatges buits que els que podria produir en el mercat d'obra nova. [...] Crec que hauríem de fer un estudi aquí per conèixer quins poden ser aquests habitatges, per intervenir amb previsió, per recuperar-los amb rehabilitació i potser amb ajudes europees de cara a l'Administració o a un mercat assequible protegit” (Eva Martínez)

En altres casos es parla de la necessitat d'actuar sobre els habitatges buits a través de diverses mesures per aconseguir la seva mobilització.

“Crec que hi ha mesures d'intervenció en el mercat que cal com a mínim tenir previstes, mesures importants de la legislació que sempre són polèmiques. La Llei de l'habitatge parlava de l'expropiació per al lloguer forçós, que va ser un camp de batalla. Avui es demostra que ben gestionat pot ser un instrument, sobretot en aquelles zones on tenim més dificultats i situacions d'emergència. Evidentment aquests instruments no poden ser ni generalitzats ni generalitzables, però sí que hem de poder preveure mesures excepcionals si les situacions són excepcionals. I mesures com aquesta ho era” (Dolors Camats)

“S'hauria de buscar una fórmula normativa per poder actuar sobre aquests pisos buits, als quals no se'ls dona una sortida incentivada mitjançant una Xarxa de Mediació Social, però tampoc hi ha una mesura sancionadora efectiva perquè aquest règim sancionador no s'aplica” (Carlos Águila)

En ocasions es posa de manifest que per poder mobilitzar el parc buit acostuma a ser necessària la seva rehabilitació prèvia, així com una política de foment del lloguer.

“Jo faria una aposta per mobilitzar aquest parc cap al sector públic [habitatges buits de la zona metropolitana]. Una partida de rehabilitació i incorporar-los a la Xarxa de Mediació” (Carlos Águila)

“En el alquiler, además de rehabilitar, podemos como medio introducir la detección y movilización de la vivienda vacía. Porque generalmente, para poner en el mercado o en un público-privado de alquiler la vivienda vacía que no está en el mercado, suele ser necesaria una política de rehabilitación y una política de fomento del alquiler” (Javier Burón)

Finalment, algunes persones compareixents proposen ampliar el parc públic de lloguer amb la incorporació d'habitatges d'entitats financeres i fons d'inversió.

“[Una mesura és] convertir l'habitatge ja construït, especialment de les entitats financeres, en parc de lloguer social” (Carme Trilla)

“S'ha de treballar amb les entitats financeres perquè puguin cedir habitatge per lloguer social a la Generalitat. Tanmateix, atès que ara s'estan venent els actius immobiliaris a fons d'inversió, estem començant a tocar la porta d'aquests fons d'inversió per negociar amb ells aquesta cessió d'habitatges” (Judith Gifreu)

“[S'haurien d'establir] mesures de compliment i un règim sancionador per poder complir les lleis 24/2015 i 4/2016, que pràcticament diu que els grans tenidors han d'oferir un lloguer social” (Carlos Águila)

“La propiedad también implica obligaciones. El que ha tenido un patrimonio inmobiliario descontrolado durante un montón de años [es refereix al parc buit de bancs, fons i serveis], alguna responsabilidad tendrá por no haber observado el debido cuidado de su propio patrimonio. [...] Si el sector privado tiene unos activos super dañados patrimonialmente, entre otras cosas porque están ocupados y eso implica una serie de problemáticas sociales, algún minusvalor tendrá que asumir porque no ha gestionado bien su patrimonio. Y si eso está ocurriendo en nuestras ciudades, las Administraciones Públicas algo tendremos que hacer porque evidentemente es nuestra responsabilidad. Ahora, sin medios va a ser imposible. Entonces ideas tan “interesantes” como las que te plantean cada seis meses, cuando alguien viene y te lo pone encima de la mesa, que ha encontrado la solución y es montar un vehículo público-privado en el que los privados aportan

todas las viviendas ocupadas y los públicos lo que aportamos es todo el trabajo de Servicios Sociales, acompañamiento, inserción laboral, etc. accediendo al 0% de la propiedad de las viviendas que eventualmente una vez han sido saneadas vuelven al sector privado... Yo diría que “No va a colar”. Otra cosa sería que pactásemos un valor de esos inmuebles, que una parte de ellos se convirtiese en viviendas públicas para siempre, otra parte no... Hay espacio para el matiz” (Javier Burón)

## 2.-Dret de tanteig i retracte

Un altre dels instruments mencionats en les compareixences per ampliar el parc públic amb algun tipus de protecció és el dret de tanteig i retracte, mitjançant el qual l'Administració pot adquirir habitatges de forma preferent. Així, les persones compareixents insten a l'Administració a fer ús del dret de tanteig, en ocasions com un mitjà per evitar la desqualificació de l'habitatge amb protecció i mantenir d'aquesta manera el parc públic.

Entre d'altres coses, es menciona el dret de tanteig i retracte com una via per mantenir en el parc públic d'habitatges aquelles unitats que han estat rehabilitades amb inversió pública, així com un mecanisme d'interès de cara a la governança les ciutats.

“És imprescindible conjuminar polítiques de rehabilitació amb polítiques d'habitatge i quan invertim en polítiques de rehabilitació s'ha de mirar de quina manera evitem els efectes perversos. Posem per cas fent àrees de tanteig i retracte” (Oriol Nel·lo)

“Cal implementar el dret de tanteig”. [...] “El dret de tanteig és un altre tema que passa desapercbut però que l'Ajuntament de Barcelona ja el va aprovar l'any passat. Es tracta d'un mecanisme -que a França existeix a tots els municipis-, mitjançant el qual qualsevol operació immobiliària que es produeix a la ciutat ha de ser coneguda per l'Administració, i aquesta té el dret d'exercir una opció de compra prioritària. L'argument per no aplicar el dret de tanteig sempre és que les administracions no tenen diners per fer aquestes operacions. Evidentment, ja hem parlat que no hi ha diners, però el sol fet de conèixer com es produeixen les operacions -qui compra, a quin preu i en quines condicions- és un tema fonamental de governança del moviment immobiliari a les ciutats” (Carme Trilla)

“El dret de tanteig i retracte també hauria de ser indefinit sempre [com l'HPO]. És a dir, tots aquests habitatges s'haurien de recuperar per part de l'Administració i seria una manera de tenir un parc sense haver de fer-ho tot amb obra nova” (Eva Martínez)

“[S'hauria d'impulsar] l'opció preferent de compra de l'Administració sobre els habitatges en tots els casos” (Carlos Águila)

## 3.-Planejament urbanístic

Algunes persones compareixents fan referència a l'ampliació del parc de lloguer social a través de la flexibilització del planejament urbanístic (per exemple, en matèria d'usos i alçades).

“En alguns ajuntaments m'estan demanant que escoles buides es converteixin en pisos dotacionals per a gent gran i gent jove, i això és una dada importantíssima” (Eva Martínez)

“Amb el tema de les plantes baixes, molts eixos comercials estan canviant pel comerç electrònic. Hi ha eixos comercials que abans funcionaven i que ara tenen locals que tanquen. Nosaltres proposem ser flexibles amb l'ús d'habitatges en plantes baixes. [...] [Altrament], hi ha activitats en habitatges construïts, com notaries, despatxos, etc., que podrien estar en aquests locals en planta baixa i que si es mouen liberalitzaríem espais per habitatges” (Elena Massot)

#### 4.-Xarxes de lloguer social

Finalment, algunes de les persones compareixents fan menció de les xarxes d'habitatges destinats al lloguer social gestionades per l'Administració i per les entitats socials, com a instruments d'accés a l'habitatge i gestió del parc social. En les compareixences es recomana reforçar aquestes xarxes i es posa en valor el paper del Tercer Sector Social en aquest àmbit. També s'assenyala la necessitat d'arribar a acords amb el Tercer Sector Social per a la gestió del parc social d'habitatges, tal com es fa en altres països europeus.

“[S'haurien d'] establir acords amb organitzacions sense ànim de lucre per a la gestió d'aquests parcs [parcs socials d'habitatge]. A Espanya no estem acostumats a treballar amb el sector social, el tercer sector. A la resta d'Europa, a França, a Holanda, etc. els parcs públics, els parcs socials, són gestionats per entitats socials. Per tant, és una assignatura pendent” (Carme Trilla)

“Se necesita un refuerzo económico de estos programas [Xarxa d'Habitatges d'Inclusió i Xarxa de Mediació per al Lloguer Social] para poder ampliar el parque de viviendas” (Fermina Gómez)

### C.-Finançament i fiscalitat

#### 1.-Pressupost públic

El finançament és, sense cap mena de dubte, el “tema estrella” de les compareixences juntament amb l'ampliació efectiva del dret a l'habitatge. Pràcticament totes les persones consultades es refereixen al finançament de les polítiques públiques d'habitatge i totes elles ho fan per criticar obertament l'escassetat del pressupost públic en aquest àmbit. És per aquest motiu que una de les recomanacions més rellevants en el context d'aquest informe té a veure amb la necessitat d'ampliar substancialment el pressupost públic d'habitatge. A més, algunes persones opinen que aquest increment és una palanca molt necessària pel sistema d'habitatge, atès que permetria mobilitzar molts més projectes i oportunitats.

“Aquí es van ajuntar unes quantes ciutats que van demanar que l'Administració pública [es refereix a l'Estat espanyol] dediqués l'1% del PIB a la política d'habitatge. L'Estat espanyol està dedicant el 0,05% del PIB a la política d'habitatge, però això no és excusa perquè la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona també li dediquin una altra partida pressupostària important” (Guillem Fernández)

“Imagíneu-vos: si ja només s'apliqués la mitjana europea a les polítiques d'habitatge d'Espanya estariem fent un gir copernicà en relació amb el que s'està fent avui en dia. No sembla que sigui demanar massa” [...] “Això ho poso amb lletres molt grosses: introduir la despesa pública d'habitatge en un lloc central del disseny dels pressupostos públics, amb criteris predistributius” [...] “El pressupost de l'Estat per a tot Espanya és de 300 milions d'euros a l'any. No té comparació amb el pressupost de la Seguretat Social, que tampoc no demanem. Però passar de 300 a 1.500 milions sí. [...] Què es pot fer amb 300 milions d'euros a l'any?” (Carme Trilla)

“Pido un incremento del gasto en la vivienda. Los expertos recomiendan entre el 1 y el 1,5% del PIB. No se está destinando ni una décima parte de lo que se tendría que hacer” (Fermina Gómez)

“Si algú decidís fer habitatge en solars que estan urbanitzats, en tres o quatre anys es podrien veure els resultats. Per tant: acció i decisió per tal que aquestes coses caminin. Aquests tres o quatre anys són ineludibles, però només ho pots fer amb pressupost. Això significa pressupost per rehabilitar entorns insalubres, per complementar rendes, per poder donar ajuts, etc. Fan falta diners” (Elena Massot)

“Les diria que no podemos ir gastando el 0,06% del PIB en políticas públicas directas de vivienda. Estoy quitando el gasto fiscal. 0,06% es el impacto que tiene en el PIB ahora mismo el Plan Estatal de Vivienda. [...] Pero vamos a ser muy generosos: supongamos que es el doble de ese 0,06 y es el 0,12%, cuando en realidad nuestros homólogos europeos, con una excepción que diré ahora [es refereix a Àustria], se gastan cerca del 1% del PIB” [...] “Sin recursos públicos [suficientes] seguramente no vamos a poder hacer nada porque suelen ser la palanca para otras cosas. Que haya presupuesto y financiación pública suele permitir que haya proyectos de colaboración público-privada, suele permitir que se busque y se encuentre financiación privada y suele permitir esquemas más complejos que simplemente el de la intervención pública” (Javier Burón)

Segons l'experiència dels i les compareixents, els recursos disponibles són comparativament escassos si es té en compte la dimensió que ha assolit l'exclusió residencial. No és d'estranyar, doncs, que hi hagi un consens molt ampli a l'hora de reclamar recursos i pressupost suficient per poder atendre, com a mínim, les necessitats d'habitatge de les persones i famílies més vulnerables.

“El finançament ha de ser suficient. El finançament al 2007 arribava a nivells de 1.200 milions i ara estem a l'entorn de 400 milions. No cal dir què suposa això per a la política d'habitatge” [...] Necessitem tenir una política d'habitatge pròpia que doni solució a les situacions de què estem parlant. Si volem crear una nova categoria d'habitatge “social social” perquè el pla d'habitatge no la recull, l'haurem de dotar de pressupost (Guillem Fernández)

“Sense diners no hi ha habitatge i estem fent polítiques d'habitatge sense diners. Per això estem com estem.” [...] “Per a mi, una falsa solució als problemes és parlar de “solucions” sense pressupost [suficient]” (Eva Martínez)

“Estem molt lluny de la dotació pressupostària raonable per solucionar problemes d'habitatge. Els privats només podem denunciar-ho. Això sí que està al 100% en mans de les administracions Públiques. Si algú ha de fer alguna aposta per l'habitatge, i sobretot per l'habitatge de lloguer social, ha de tenir clar que sense diners això no es fa” [...] No se solucionarà res del que estem parlant sense dotacions pressupostàries importants. És quelcom absolutament imprescindible i no hi ha alternativa” (Elena Massot)

## 2.-Finançament públic

D'altra banda, en algunes compareixences es menciona l'escassetat del crèdit i l'enduriment de les condicions per accedir-hi com a una de les barreres a les quals s'ha d'enfrontar actualment el sistema d'habitatge en el seu conjunt. En aquest sentit, tres de les persones participants recomanen explícitament poder disposar d'una font de finançament públic que contribueixi a solucionar els problemes d'habitatge.

“Quin és l'instrument financer que fa servir la política d'habitatge? Durant una temporada hi havia habitatges protegits amb dret a superfície que van acabar a les llistes de sol·licitants dues vegades perquè tocaven per sorteig però la gent no aconseguia finançament bancari. Et toca la loteria, però que la cobris ho decideix un banc privat. Hi ha una dependència extrema del finançament privat, del sistema bancari. Hi ha una possibilitat de què l'Institut Català de Finances, com a prototip de banca pública, es pugui dedicar d'una manera important a finançar beneficis de la política d'habitatge? Pot compartir garanties amb els fons europeus? Pot canalitzar aquests fons?” (Guillem Fernández)

“Finançament tou, evidentment, com s'ha fet tota la via perquè no hi ha pràcticament cap operador que disposi del 100% dels recursos. Des de la crisi els bancs tanquen el finançament. En aquests moments hi ha dificultats per fer operacions de lloguer, les quals, fins i tot en el moment de la màxima facilitat de crèdit, no tenien finançament dels bancs. [...] L'ICF des de fa un any ha

obert unes línies de crèdit específiques per habitatge de lloguer. És aquesta funció d'una certa banca pública la que necessitem per suplir la manca d'interès del sector privat" (Carme Trilla)

"Però, què ens passa a més a més? Que no tenim una banca pública i que per fer habitatge el 80% dels recursos són de finançament. [...] No tenim una banca pública, tenim un ICO [Instituto de Crédito Oficial] que no té dotació, tenim un ICF [Institut Català de Finances] que podria tenir més dotació. Necessitem finançaments tous perquè tots els operadors puguin treballar: públics, privats, tercer sector. [...] Si tenim un finançament tou i garantit tots podem fer més" [...] "He parlat de finançament públic, però l'actuació de les entitats financeres és molt poc col·laboradora" (Eva Martínez)

Finalment, una de les persones compareixents posa de manifest les dificultats dels ajuntaments per fer habitatge de lloguer a través del finançament de l'ICF perquè els computa com a endeutament, respecte del qual tenen un topall. En aquest sentit, recomana, en primer lloc, que aquest tipus de finançament no computi com endeutament i, en segon lloc, fer una operació en la qual l'Ajuntament posi el sòl i la Generalitat el finançament a través de l'ICF, amb el compromís que l'Ajuntament conservi el dret de superfície del sòl.

"Aquesta línia de crèdit de l'ICF, en molts casos, els ajuntaments no la poden utilitzar per fer habitatge de lloguer perquè computa com a endeutament i els ajuntaments tenen un topall per endeutar-se. Hauríem de fer-li saber al Ministeri d'Hisenda què ha de computar com a deute dels ajuntaments i què no. Per fer front a aquesta limitació, alguns ajuntaments i la Generalitat ens demanen a entitats del tercer sector de fer operacions triangulars en les que els ajuntaments posarien el sòl, la Generalitat el finançament a través de l'ICF i nosaltres la promoció, però amb el compromís que l'immoble resultant sigui per a ús de l'Ajuntament, amb dret de superfície a 80 anys." (Carme Trilla)

### 3.-Fiscalitat

Juntament amb el finançament, la fiscalitat ocupa un lloc rellevant en les recomanacions i segments propositius dels i les compareixents. D'entrada, hi ha un consens bastant ampli a l'hora de demanar una revisió de la fiscalitat actual, la qual penalitzaria l'habitatge amb protecció o finalitats socials. Al mateix temps, algunes persones compareixents proposen un conjunt de mesures fiscals per tal d'evitar que els impostos esdevingui una barrera per al sector i el sistema d'habitatge en general.

"El tema de la fiscalitat és clau i moltes vegades determina que algunes coses que han de sortir no surtin. Els fons d'inversió, les SOCIMIS, fan inversió en lloguer i aconseguen un impost de societats zero. Sense qüestionar això, el que tinc clar és que no pot ser que quan una entitat social lloga un pis a un particular per allotjar una persona en un habitatge d'inclusió acabi pagant el 10% d'IVA" (Guillem Fernández)

"Un tema limitatiu que ja hem dit és el del sòl però hi ha altres temes que són de caràcter fiscal o financer que no estan resolts. [...] Aquí s'haurien de posar les cartes sobre la taula per veure què és el que impedeix fer habitatge de lloguer social, quina fiscalitat és la que no està funcionant i quines ajudes públiques hi hauria d'haver, perquè si no ens anem omplint la boca dient "Ens fa falta això" i els operadors –fins i tot els més ben intencionats– no se'n surten" (Carme Trilla)

"Evidentment tenim legislació, però hem de parlar de diners, hem de parlar de fiscalitat i hem de parlar de l'IVA de l'habitatge protegit" [...] "Crec que la fiscalitat de l'habitatge protegit hauria de baixar. Les fórmules aquestes del cohabitatge s'assimilen al lloguer i continuen tenint un IVA del 10%. Estem recaptant uns diners a través de l'habitatge que s'haurien de replantejar [...] I les facilitats, al contrari: s'han donat als fons i a les SOCIMIS" (Eva Martínez)



“[Se tiene que] mejorar el régimen fiscal para favorecer a los propietarios con viviendas en alquiler a precios reducidos. [...] [También habría que] mejorar las capacidades de las entidades sociales que alquilan vivienda a través de bonificaciones fiscales y facilitando los trámites” (Fermina Gómez)

“Cal pensar en maneres de repercutir l'IVA [...] per evitar que les promocions siguin inviables” (Dolors Camats)

“A part del pressupost, es podrien fer incentius fiscals. Tots volem habitatges econòmics i l'Ajuntament de Barcelona està a punt de pujar i portar al nivell màxim l'ICO [Impost sobre construccions, instal·lacions i obres], que és el que paguem els promotors per fer una obra. Barcelona no té habitatge però puja al màxim l'impost, cosa que no és coherent” (Elena Massot)

“Hem parlat de l'IVA dels compradors. No sé si es podria fer algun pacte amb l'Estat per mirar de suavitzar per a determinades rendes aquest tipus d'IVA, que és del 10% per a tothom. Pagaria la pena discutir si en algunes capes aquest 10% podria ser un 4%. Zapatero va baixa l'IVA un any al 4% i això va ser un impuls impressionat. Els incentius fiscals ajuden” (Elena Massot)

“Ahora mismo casi no hay ningún tipo de incentivo fiscal, considerable, que discrimine la vivienda rehabilitada frente a la vivienda de obra nueva, la vivienda pública frente a la privada, la vivienda de alquiler frente a la de venta” [...] “Sí que hay una cierta sensación entre todos los operadores –públicos, privados con ánimo de lucro y privado sin ánimo de lucro– de que determinadas operaciones mercantiles, que no tienen nada que ver con vivienda asequible, tienen un muy buen tratamiento fiscal y que operaciones que podemos estar haciendo todos nosotros no tienen un tratamiento fiscal favorable o, de hecho, tienen penalizaciones –una de ellas surge con los derechos de superficie. Los ayuntamientos tendremos que hacer algo obviamente pero aquí los grandes resortes, los que tienen más peso, es que no están ni siquiera en manos de la Generalitat sino en manos estatales” (Javier Burón)

Finalment, val a afegir una darrera recomanació a través de la qual es proposa desenvolupar un marc fiscal que afavoreixi el mecenatge en matèria d'habitatge amb protecció.

“Si hubiese un esquema fiscal que favoreciese el mecenazgo a nivel estatal también se podría hacer alguna cosa. Buena parte del dinero que las *charities* en el Reino Unido y en Estados Unidos gastan en vivienda social –y hay algunas entidades de cierto tamaño que acaban colaborando con la Administración– proviene de donaciones de gente muy rica que quiere por encima de todo el bono fiscal X que puede obtener y a la que, además, no le parece mal que el resultado neto de sus beneficios fiscales tenga que ver en parte con vivienda social” (Javier Burón)

### D.-Altres mesures

En les compareixences es fa referència a dues mesures de promoció i l'accés a l'habitatge que no es troben incloses en els apartats anteriors: la cessió d'ús de l'habitatge i el model “*Housing First*”.

#### 1.-Cessió d'ús de l'habitatge

En tres ocasions es fa referència a la cessió d'ús com a fórmula d'accés a l'habitatge alternativa a la propietat i el lloguer, respecte de la qual s'afirma que pot ser d'interès per a una part de la població. En opinió de les persones compareixents, la cessió d'ús es pot compatibilitzar amb les altres formes de tinença, atès que cadascuna pot atraure a un col·lectiu diferent. En un dels casos, es considera legítim que l'Administració prioritzi un o altre tipus de tinença d'acord amb criteris temporals i territorials.

“Tenim en aquest moment tot el sistema de les cooperatives de cessió d’ús, un tema encara incipient. [...]. Això resol el problema per a una part de la població” (Oriol NeHo)

“La compra és una oferta per a col·lectius determinats, el lloguer ho és per a un altre tipus i el règim d’ús ho és per a un altre. Nosaltres no creiem que un règim hagi de substituir l’altre sinó que són perfectament compatibles i que, alhora, cadascun d’aquests règims té més capacitat per atraure a un col·lectiu que a un altre. Alhora, també creiem que és legítim que les administracions prioritzin en cada moment quina d’aquestes ofertes s’ha de garantir en un lloc determinat o un altre” (Dolors Camats)

“La cessió d’ús sobre habitatge cooperatiu penso que pot ser interessant com a mínim per a una part de la població” (Carlos Águila)

## 2.-Model “Housing First”

En algunes compareixences també es fa referència al model “*Housing First*” com a fórmula d’accés a l’habitatge per a les persones sense llar. En aquest model, l’habitatge és l’element cabdal per assolir la inclusió social, atès que, com s’expressa en una de les compareixences, “sense habitatge ningú no es recupera”.

“Tenim els sense llar. [...] A Barcelona tenim gairebé dues mil persones sense llar, és horrorós. No contempen mai el tema del “*Housing First*”, és a dir que sense habitatge ningú es recupera” (Eva Martínez)

“El primer pas és oferir habitatge social, evitar la seva pèrdua i treure les persones en situació de carrer, oferint una seguretat en la tinença amb serveis de suport flexibles” (Guillem Fernández)

### 8.2.2. AJUTS PER MANTENIR I EVITAR LA PÈRDUA DE L’HABITATGE

En nou compareixences es fa referència als ajuts per mantenir i evitar la pèrdua de l’habitatge.

#### 1.-Ajuts i ingressos

En dues ocasions es recomana explícitament mantenir la resposta a l’emergència habitacional a través dels ajuts al lloguer, tot i que en un cas s’assenyala que aquesta resposta ha de ser acotada en el temps. A la vegada, es proposa complementar la política d’habitatge amb altres mesures que tinguin incidència en els ingressos de les persones i les famílies. En una de les compareixences es recomana la compatibilitat dels ajuts a l’habitatge amb la renda garantida de ciutadania (RGC) o altres figures d’ingressos mínims.

“Que qualsevol mesura que es faci en el sentit d’ingressos mínims no s’entengui que ja cobreix les despeses d’habitatge. Quan es parla d’ingressos mínims o del salari mínim o de la renda garantida, això ha d’anar complementat amb els ajuts a l’habitatge, perquè si la renda garantida es destina a pagar l’habitatge, la gent seguirà sense menjar. Amb la renda garantida no cobrim els costos de l’habitatge” (Carme Trilla)

“Clarament hi ha d’haver ajuts a l’emergència [...], però aquesta hauria de ser per definició acotada en el temps [...]. Els ajuts al lloguer no es poden convertir en estructurals, perquè aleshores ens estem equivocant de política, no es poden convertir en ajuts per tota la vida” (Dolors Camats)

“El problema no és només d’oferta d’habitatge sinó també d’ingressos i, per tant, tot el que tingui a veure amb la lluita contra la precarietat, amb l’augment d’ingressos o amb replantejar-se

instruments com la renda garantida de ciutadania ajuden també a la política d'habitatge” (Dolors Camats)

“Què més hem de fer des de la Generalitat? Mantenir precisament aquest pols que tenim amb la situació d'emergència, continuar donant ajuts al pagament del lloguer, tant ordinaris com urgents. En aquest cas estem parlant d'una mesura preventiva per evitar que moltes famílies que estan fent esforços ingents per pagar el lloguer hagin d'anar a l'emergència” (Judith Gifreu)

### 2.-Despesa en ajuts

Així mateix, es proposa incrementar la despesa en ajuts a l'habitatge (en concret, a l'atenció de l'exclusió residencial) i ampliar els ajuts al pagament del lloguer.

“Ampliar els ajuts al lloguer: s'acaba de prendre una mesura totalment contrària i hi haurà molts llogaters que no tindran els ajuts al lloguer. Fins ara, els ingressos mínims que es demanaven per tenir dret als ajuts s'acreditaven amb declaracions jurades d'ingressos diguem-ne no regulars. Ara aquestes declaracions no s'admeten i, per tant, els ingressos baixen i llavors hi haurà famílies que no tindran dret als ajuts. No hi podran accedir perquè, sobre el paper, no tindran els ingressos mínims necessaris. Estem en una situació, per a mi aberrant, que és que davant de situacions de risc de desnonament reduïm el nombre de famílies que tindran dret als ajuts al lloguer. Hem de fer alguna gestió amb aquest tema” (Carme Trilla)

“[Se debería] mejorar la financiación y el apoyo a proyectos de atención a la exclusión residencial” (Fermina Gómez)

“S'ha de tenir una provisió o reserva de fons per a aquest tipus de situacions. [...] Si preveiem que ha de venir una situació d'emergència, no és plantejable una reducció dels ajuts al lloguer. Necessitem reforçar aquesta bossa perquè la situació de crisi ens donarà un allau” (Dolors Camats)

### 3.-Gestió dels ajuts

En una ocasió, es recomana millorar la gestió dels ajuts al pagament del lloguer, amb la finalitat que arribin a les persones i famílies vulnerables que veritablement ho necessiten. També es fa referència a què cal simplificar els tràmits en la gestió dels ajuts.

“Els ajuts al lloguer, per exemple, han d'estar molt mesurats i han de tenir molt clar l'impacte que tenen, perquè a vegades poden acabar sent més una mesura d'inflació dels lloguers més que no pas per paliar situacions de necessitat. [...] Per tant, la gestió dels ajuts al lloguer són exemples d'aquelles polítiques que convindria afinar molt per tal que arribin efectivament als col·lectius vulnerables que veritablement ho necessiten, i no com una política generalitzada de col·lectius, ho necessitin o no, de manera que llavors acaba tenint un impacte en l'augment dels lloguers”. [...] I simplificar el procediment de gestió dels ajuts” (Dolors Camats)

### 4.-Acompanyament social i manteniment de l'habitatge

En tres de les compareixences s'assenyala directa o indirectament que la política d'habitatge no es pot limitar a garantir l'accés a l'habitatge. En concret, una de les persones compareixents assenyala que s'hauria d'oferir també un acompanyament social quan sigui necessari, amb la finalitat d'assegurar que la persona pugui romandre a l'habitatge. Relacionat amb l'anterior, en una altra ocasió es posa de manifest que el fet que moltes de les solucions habitacionals siguin temporals dificulta el procés d'inserció que duen a terme les entitats socials.

“Cal tenir en compte que el fet de tenir casa no vol dir tenir de cap manera els mínims vitals resolts” (Oriol Nel·lo)

“Tot l’acompanyament social i el seguiment que implica l’accés d’una persona a un habitatge d’inclusió no l’està finançant la cartera de Serveis Socials, està fora de la cartera de Serveis Socials. Per tant, les entitats socials s’han de buscar la vida per finançar els acompanyaments de persones en una societat cada vegada més complexa. Són coses que s’han de revisar. [...] També s’ha de finançar i gestionar tot això. Aquí no tenim “*Housing Associations*” ni les figures de gestió d’habitatge des d’una perspectiva d’acompanyament i suport social, i això no se li pot delegar al sector privat” (Guillem Fernández)

“Los Servicios Sociales, las entidades, necesitamos vivienda social y dotacional para desarrollar programas, pero son programas temporales. La vivienda finalista la tiene que proveer la Administración” (Fermina Gómez)

“Los inquilinos que pertenecen a estos grupos de población requieren vivienda pero requieren muchas cosas más” (Javier Burón)

En un altre cas, es fa referència a llei de segona oportunitat, la qual permetria donar solució a situacions de sobreendeutament, amb la finalitat de mantenir l’habitatge i possibilitar que la persona no quedi endeutada per tota la vida i es vegi abocada a situacions de risc de pobresa i exclusió social.

## 5.-Seguretat i adequació dels habitatges

En relació amb el manteniment de l’habitatge, una de les persones es refereix a la seguretat i adequació dels habitatges i al dret de les persones a viure en condicions dignes. En concret, assenyala que les administracions han de protegir les persones davant de situacions de pobresa energètica, atès que és una de les condicions fonamentals per poder fer efectiu el dret a l’habitatge.

## 6.-Pèrdua de l’habitatge

Per acabar, en una de les compareixences s’assenyala que cal assegurar una protecció adequada per evitar la pèrdua de l’habitatge, a partir d’una recomanació de la Unió Europea.

“Els preus no poden estar desvinculats dels ingressos de les persones i la Unió Europea al 2017 recomanava assegurar protecció adequada davant d’un desnonament forçós, com també buscar allotjament i serveis adequats per a aquestes persones” (Carlos Águila)

### 8.2.3. FOMENT DE LA REHABILITACIÓ

Els i les compareixents fan referència al foment de la rehabilitació des de punts de vista diferents. En primer lloc, la majoria de les persones mencionen la rehabilitació com un instrument per ampliar el parc d’habitatges amb protecció.

En les compareixences s’assenyala que el nostre model urbanístic és expansiu i que està més centrat en la generació de noves àrees residencials que en l’actuació en la ciutat consolidada. S’argumenta que la construcció “no és la solució per tot” i es posa de manifest el temps que implicaria la construcció d’un parc social. És per aquests motius que es recomana augmentar la inversió en rehabilitació, un instrument de la política d’habitatge que hauria d’actuar, a més, en combinació amb d’altres.

“Construir no es la solución para todo. Se necesita construir, pero también se necesita rehabilitar” (Fermina Gómez)

“Parc social? És una solució que tant de bo tinguéssim avui, però requereix molt de temps per construir-lo i difícilment podrem recuperar el temps perdut, ja que requereix, a més, ingents recursos pressupostaris dels que el país no disposa” [...]. El que hi ha d’haver és rehabilitació en general de tot el parc, perquè l’única rehabilitació que pot donar habitatge assequible és la dels habitatges sencers desocupats en propietat vertical” (Joan Ràfols)

“Está más centrado [nuestro modelo] en el proceso de expansión y en la generación de vivienda nueva que en la ciudad ya existente y en la rehabilitación y en tratar los tejidos urbanos ya existentes. [...]. Tenemos que ser capaces de aumentar la inversión pública y privada y hacerlo de una manera sostenida en el tiempo, orientarla fundamentalmente hacia el alquiler y también hacer rehabilitación” (Javier Burón)

En segon lloc, en tres de les compareixences es fa referència a la rehabilitació com un instrument de millora de l’entorn i els barris, amb la finalitat d’evitar la segregació espacial i fomentar la diversitat socioeconòmica dels barris:

“Unes polítiques de rehabilitació ben enteses i potents el que permetrien seria en primer lloc, garantir millors condicions de vida en els barris més necessitats, i en segon lloc, temperar les diferències [de preus entre aquests barris i la resta de la ciutat, contribuint a disminuir la segregació]. I quan invertim en polítiques de rehabilitació s’ha de mirar de quina manera evitem els efectes perversos. Posem per cas fent àrees de tanteig i retracte” (Oriol NeHo)

“Pel que fa a la degradació de barris, hi ha gent que vol millorar i se’n va a altres llocs i això fa que es centri una sèrie de població desafavorida en llocs determinats. Les famílies tenen dificultats per invertir en els habitatges, sobretot les famílies amb més dificultats. I accedir al finançament d’això és impossible. Una línia de finançament per a aquestes comunitats i aquestes rendes seria desitjable” (Elena Massot)

“Tienes mucha inelasticidad en relación con dónde vas a construir, porque tienes suelos donde tienes suelos. Y con instrumentos como la compra tampoco cambias tanto ese mapa [de concentración de vivienda pública], porque no puedes comprar masivamente en los distritos más caros. Sin embargo, la captación de vivienda, junto con las ayudas a la rehabilitación, son los mejores instrumentos que tenemos para cambiar el mapa de concentración de vivienda pública, porque están dispersas por la ciudad. Hay que usar esos instrumentos” (Javier Burón)

En tercer lloc, una de les persones compareixents parla d’impulsar la rehabilitació de barris, així com de fomentar la millora de l’eficiència energètica d’edificis i habitatges a través de la rehabilitació:

“En els barris socials, caldria invertir en rehabilitació en temes de patologies estructurals i accessibilitat, sobretot a través de subvencions” [...] “Una política molt interessant seria treballar el tema de la rehabilitació d’habitatges del parc públic i del parc privat, i no només a efectes, com es fa avui dia, de patologies estructurals i d’accessibilitat, sinó sobretot d’eficiència energètica” (Judith Gifreu)

#### **8.2.4. REGULACIÓ DELS PREUS DEL LLOGUER PRIVAT**

Tal com s’ha posat de manifest en les recomanacions relacionades amb la política sobre el dret a l’habitatge, la major part de les persones compareixents emeten consells orientats a reforçar el valor d’ús de l’habitatge en detriment del seu valor de canvi. Això no implica en cap cas negar el paper del sector de la construcció com a vector de l’economia. Significa, més aviat, prendre nota del nivell d’afectació actual de l’exclusió residencial i articular un conjunt de mesures que garanteixin eficaçment el dret a l’habitatge al conjunt de la ciutadania.

Vàries persones compareixents reflexionen sobre les dificultats per accedir a un habitatge de lloguer i mantenir-lo a Catalunya. Aquesta problemàtica afecta particularment les grans ciutats que, com Barcelona, han experimentat un increment accelerat de les rendes de lloguer al llarg dels darrers anys que no s'ha vist compensat per un increment proporcional dels ingressos de les persones. En els discurs d'una de les persones compareixents es menciona el fenomen dels “desnonaments invisibles”, que fan referència a l'abandonament d'una llar per part de les persones arrendatàries en el moment de renovar el contracte del lloguer degut a la impossibilitat per fer front, de manera segura, als increments de la renda sota aquestes circumstàncies.

Al llarg de les compareixences, sis persones es mostren obertament favorables a la regulació dels preus del lloguer privat, una mesura el desplegament de la qual consideren que cal tenir present a Catalunya. La justificació que hi ha en el rerefons d'aquest posicionament és la conveniència de preservar la cohesió social a través de l'equilibri entre el dret a la propietat privada i la seva funció social.

“El tema dels preus del lloguer és un tema complicat, però alguna regulació, alguna indicació haurem de tenir perquè, tal com ho tenim ara, no ens està donant més que problemes [...]. El fet de regular amb sentit comú crec que afavoreix a tothom” (Eva Martínez)

“I dic veure'ls [les experiències de control de preus del lloguer privat a Berlín i França] no per fer una aplicació mecànica i mimètica del que han fet, sinó per veure on han fallat, per què han fallat, i a partir d'aquells casos valorar com nosaltres ho podem redreçar” (Judith Gifreu)

Tot i que en ocasions les persones consultades formulen recomanacions genèriques, quan s'entra en el detall es visualitza el protagonisme que han adquirit en els debats actuals els anomenats sistemes de “segona generació”. A diferència dels de “primera generació”, aquests sistemes es limiten a regular les pujades de preu entre contracte i contracte amb l'objectiu d'evitar increments excessius de les rendes que són difícilment assumibles per moltes persones arrendatàries sense que això afecti la seva seguretat i estabilitat residencial.

“També [recomano] alguna modificació de la normativa de lloguers, especialment el que va de la finalització d'un contracte al següent contracte. Aquesta concatenació de contractes no pot estar deslliurada com està a dia d'avui, amb increments lliures que pot fer que qualsevol persona... No m'estic referenciat a la política franquista de congelació de preus. En aquest país les legislacions liberals [anteriors a la Guerra Civil] ja establien mesures de contenció de preus del lloguer de contracte a contracte” (Carlos Águila)

“Primero hay que explicar qué no es el control de rentas o en qué no está pensando nadie ahora mismo que yo conozca. No es una congelación *sine die* de los alquileres y tampoco es un cambio de reglas de juego de los contratos ya en vigor. Básicamente, ahora de lo que la mayor parte de la gente habla –técnicamente le llaman “control de rentas de segunda generación”– es de las limitaciones al crecimiento libre de los precios entre contratos, vencido un contrato y cuando se va a firmar el siguiente” (Javier Burón)

Els sistemes de regulació de preus del lloguer privat requereixen un sistema adequat de mesurament de preus oficial reconegut pels actors que intervenen en el sistema d'habitatge d'un lloc determinat. Vàries de les persones compareixents formulen recomanacions sobre el desenvolupament i l'aplicació d'aquest instrument. Fins i tot en un cas es reconeix la necessitat de revisar l'índex de referència de preus de lloguer que s'utilitza actualment a Catalunya.

“Si se pone un índice de referencia se puede dar incentivos a los propietarios. Yo no entraría en marcar una regulación de precios, pero sí en incentivarlos” (Fermina Gómez)

“L'Índex de referència de preus de lloguer parteix de preus de mercat. A Berlín o París les dades són de procedència demoscòpica. Les dades les anem a buscar al Registre de Fiances de Rendes de Lloguer de Finques Urbanes de l'INCASÒL (amb més de 300.000 contractes reals) i es fa una mitjana. És una funció purament informativa i de transparència. El debat sobre com millorar l'Índex i la seva contribució en el control dels preus del propi mercat està obert i suposa un repte que cal afrontar en els propers temps, perquè hem d'evitar que una bombolla en el lloguer el descarti com una opció atractiva per qui busca habitatge, i això ho hem de fer garantint un equilibri adequat amb les necessitats que els propietaris tenen, sobretot els petits, que són la immensa majoria” (Judith Gifreu)

g“Recomanacions: primer de tot, davant del desconeixement que tenim del mercat, cal crear un índex oficial de preus que també incorpori variables socioeconòmiques i socials, no només que sigui una mitjana dels preus de l'habitatge. Aquestes mitjanes incorporen el que nosaltres diem els efectes perversos dels *influencers* immobiliaris. Aquests *influencers* immobiliaris, digueu-li fons voltors o portals immobiliaris, incrementen i inflen els preus en les zones on tenen més interessos o habitatges” (Carlos Àguila)

“Y aunque hay diferentes soluciones técnicas, casi todas se basan en dos o tres elementos comunes. Una, hay un sistema público oficial de medición de los precios. [...] Dos, quien tiene un buen indicador de precios generalmente suele deducir dos cosas de manera inmediata: los precios de alquiler que están por debajo de los medios es probable que califiquen para algún tipo de beneficio público –incentivos fiscales, subvención, etcétera– porque son precios que se quieren favorecer y los que están por encima o muy por encima, en determinadas circunstancias, hay sistemas que se plantean su penalización” (Javier Burón)

Una de les persones que parlen sobre la regulació dels preus del lloguer privat desaconsella explícitament l'aplicació d'aquest tipus de mesura. Al mateix temps, adverteix en contra dels riscos que podria suposar prendre com a referent les experiències d'altres països sense tenir en compte les característiques dels seus règims de benestar, sistemes d'habitatge i polítiques d'habitatge.

“El control del lloguer no funciona; l'experiència internacional i la nostra ho evidencien. Per què tenim tan poc parc de lloguer a Barcelona? L'any 1950, hi havia un total de 350.000 habitatges a la ciutat de Barcelona, 300.000 eren de lloguer. En el cens del 2001 s'arriba al mínim de 180.000 habitatges en lloguer perquè a casa nostra hem tingut la pitjor versió del control del lloguer, que era una congelació total de les rendes. Això va tenir unes conseqüències dramàtiques. Els beneficis del control de lloguers no es reparteixen en funció de les necessitats de les famílies o del nivell de renda, sinó en funció de causes aleatòries com l'any del contracte. Com a conseqüència del control de lloguers, tota la nova construcció d'habitatges des de 1960 va ser per accés a la propietat i al parc en lloguer no hi va haver el mínim manteniment. Els propietaris d'habitatge en lloguer, davant del control de rendes, van anar venent els habitatges. La reforma de la Llei d'Arrendaments Urbans de 1994 va actualitzar la renda dels lloguers antics facilitant que s'incorporessin noves finques en lloguer al mercat” [...] “Els anuncis de què hi haurà control de lloguers estan provocant una certa reducció del nombre de contractes. L'única solució per baixar preus del lloguer és que hi hagi oferta suficient”. (Joan Ràfols)

“[La regulació dels preus del lloguer privat a Berlín] és un cas especial i no ens podem emmirallar amb la realitat d'allà quan parlem de “les experiències europees”. Quan es parla de les mesures de Berlín o de París, només s'explica una part petita. Les característiques d'aquests països és que tenen unes polítiques d'habitatge i uns sistemes de finançament, foment social, planejament urbanístic, etc. molt ben estructurats que han anat compassats i han assolit uns equilibris a llarg termini. Aquests equilibris han saltat al llarg dels últims anys com a conseqüència, en el cas d'Alemanya, del fort increment en la demanda d'habitatges a les ciutats, especialment a Berlín, on aquest problema s'ha convertit en un problema polític, malgrat que Berlín no és la ciutat alemanya amb els preus més elevats. En tot cas, les mesures restrictives en matèria de lloguers en

els últims anys a Alemanya són temporals i van acompanyades sempre de plans de nova construcció en venda i lloguers, que suposen xifres molt elevades de nova construcció (25.000 habitatges any a Berlín) i dotades pressupostàriament i compten amb finançament privat”. (Joan Ràfols)

Finalment, dues de les persones compareixents desconstrueixen alguns dels “arguments clàssics” contraris a la regulació dels preus del lloguer privat de segona generació, alhora que defensen la conveniència d’aplicar aquesta mesura de manera acotada en l’espai i/o el temps.

“Moltes vegades, quan es parla de control de lloguers, no es parla del model que nosaltres defensem [el de “segona generació”]. Es parla de la congelació de lloguers a l’estil franquista que avui en dia ja no s’aplica a cap ciutat o país i que sí té aquesta certa disminució de l’oferta. S’estan desenvolupant altres models més variables que s’apliquen en les zones tensionades. Aquests models [de “segona generació”] permeten decreixements i increments dels preus regulat. [...] Són models variables acotats en l’espai i incorporen incentius que poden interessar a l’oferta i a la nova inversió” (Carlos Àguila)

“Hay una acusación de que se genera de manera más o menos inmediata un mercado negro; hay también una apelación a que se reduce la oferta; y también alguna gente entiende que se produce un efecto de atrincheramiento de ciertos inquilinos en algunos lugares del territorio, lo cual en principio podríamos llamar “fijación de población”. [...] Yo este tercer fenómeno no lo tengo estudiado, no tengo opinión, pero hablando con los colegas que gestionan estos sistemas en otros lugares diría que no hay una reducción sustancial de la oferta. [...] Tiene sentido económico porque si la administración finalmente se plantea limitar el crecimiento de los alquileres es porque el mercado está súper tensionado. [...] Y después lo de la aparición de mercado negro también dependerá de a qué llamamos mercado negro. Si decimos directa y abiertamente que no hay contratos, y que se paga en B y que no queda registro de nada, yo diría que no. [...]” [...] “Si esto es excepcional en el tiempo, y acotado en el espacio y hay constantemente una evaluación de sus efectos, con una posible reevaluación del sistema, a mí no me produce escándalo” (Javier Burón)



## 9. CONSIDERACIONS I RECOMANACIONS

En aquest capítol, el CTESC aporta al Govern les consideracions i recomanacions acordades per tots els seus membres en relació amb el dret a l'habitatge. Com és habitual en els informes d'aquesta institució, algunes de les recomanacions poden requerir un marc competencial superior al que disposa la Generalitat. Tot i això, el CTESC valora la capacitat del Govern per negociar amb altres administracions la possibilitat d'implementar-les, així com per influir en el desenvolupament d'iniciatives que incorporin el seu esperit.

El capítol es divideix en quatre apartats. En primer lloc, es fa un repàs a les aportacions principals de l'informe en l'àmbit de la definició del "problema de l'habitatge" i del marc normatiu sobre el dret a l'habitatge (9.1.-El dret a l'habitatge). A continuació, es presenten els resultats més destacables de la diagnosi sobre la situació de l'habitatge a Catalunya, sobre les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo i sobre les situacions d'exclusió residencial que se'n deriven (9.2.-La situació de l'habitatge a Catalunya). El següent apartat se centra en l'explicació de les polítiques d'habitatge i els seus antecedents històrics (9.3.-Les polítiques d'habitatge a Catalunya). Finalment, es relacionen, de manera ordenada, les mesures i instruments a través dels quals s'articulen aquestes polítiques a Catalunya (9.4.-Mesures i instruments de les polítiques d'habitatge).

A cadascun d'aquests apartats amb consideracions s'hi inclouen les recomanacions del CTESC al Govern.

### 9.1. EL DRET A L'HABITATGE

#### El dret a l'habitatge i el sistema econòmic

Al llarg de l'informe s'han posat de manifest les dificultats per fer efectiu el dret a l'habitatge a Catalunya. Aquesta realitat ha generat una preocupació àmpliament compartida que justifica la iniciativa del CTESC per dur a terme un informe en aquest àmbit. Probablement, el repte polític més important és desenvolupar les capacitats necessàries per proporcionar habitatges més assequibles, és a dir, a un cost proporcional als ingressos de les llars, de manera que no les aboqui a situacions de risc d'exclusió residencial. Aquest repte és particularment rellevant en aquells llocs on el mercat de l'habitatge està més tensionat, fet que habitualment coincideix amb els pols d'atracció econòmica, demogràfica i laboral. El dret a l'habitatge no suposa només garantir un sostre a la població, sinó que remet directament al predicament de l'"habitatge digne", és a dir, "segur" i "adequat", segons la terminologia de la FEANTSA.

Alhora, el dret a l'habitatge no es pot desvincular d'un dret més ampli com el "dret a la ciutat" o, més holísticament, el "dret a habitar", entès com la interdependència d'un conjunt de drets que afecten tota la ciutadania (independentment del seu poder econòmic, gènere, edat, estat de salut, etc.) i que van més enllà de l'habitatge: el dret a la mobilitat, a gaudir d'equipaments i serveis, a disposar d'espai públic, a la seguretat i a l'accessibilitat (Parés, 2019). En definitiva, moltes veus consideren que l'habitatge s'hauria de tractar de la mateixa manera que l'educació o la sanitat, és a dir, com un dret bàsic i universal.

A l'informe també ha quedat palès que la possibilitat de garantir el dret efectiu a l'habitatge no només depèn de les "polítiques d'habitatge" en sentit estricte, sinó que està condicionada pels sistemes d'habitatge de cada país, pels models immobiliaris, per les polítiques de sòl, pel planejament urbanístic i, en darrera instància, per les tendències internacionals que estan transformant el rol de l'habitatge al món.

Tal com indiquen Madden i Marcuse (2018, p. 50-57), el procés a través del qual el sistema i la política d'habitatge es troben fortament condicionats pel sistema immobiliar s'explica per tres tendències generals interconnectades: en primer lloc, per la desregulació immobiliària; en segon lloc, per la financiarització de l'habitatge; i, en tercer lloc, per la globalització creixent del mercat de l'habitatge. Entre altres

conseqüències, aquestes tendències contribueixen a desvincular el preu de l'habitatge dels salaris del mercat de treball local (Madden i Marcuse, 2018, p.68 i 69).

En el cas espanyol, cal recordar que el model immobiliari es configura durant l'etapa del desenvolupisme franquista i que, en essència, va mantenir els seus elements més característics fins i tot després de la transició democràtica i de l'adhesió d'Espanya a la Unió Europea (Naredo 2010, Jiménez i Fernández, 2014, Rodríguez i Espinoza, 2017). D'aquest llegat, hi ha almenys dues característiques distintives del model immobiliari espanyol: "l'hegemonia d'una cultura propietarista en matèria d'habitatge, en què la propietat constitueix una prioritat de les polítiques públiques, i l'impuls del sector de la construcció com a palanca del creixement econòmic" (Rodríguez i Espinoza, 2017, p. 19).

## El dret a l'habitatge i el marc normatiu

Partint de la revisió de la normativa sobre el dret a l'habitatge del capítol 3 de l'informe, es pot afirmar que en l'àmbit internacional s'han assolit fites importants en la configuració de l'habitatge com a dret fonamental, però que a Catalunya i a l'Estat Espanyol encara resta molt de camí per reconèixer aquest dret de la mateixa manera.

La Constitució espanyola (CE) ha regulat el dret a l'habitatge com a principi rector de la política econòmica i social (article 47) i, per tant, només pot ser al·legat davant la jurisdicció ordinària d'acord amb les lleis que el desenvolupen. A Espanya no hi ha cap norma de rang estatal que configuri l'habitatge com un dret subjectiu. Perquè fos així, s'hauria de dur a terme una interpretació sistemàtica que vinculi el dret a l'habitatge amb altres drets fonamentals o bé una reforma de la CE que atribueixi a l'habitatge el caràcter de dret fonamental, tal com suggereixen alguns autors i autores.

De tota manera, l'article 47 CE sí que introdueix elements molt valuosos per a les polítiques públiques d'habitatge, atès que emplaça als poders públics a promoure les condicions necessàries i establir les normes corresponents per fer efectiu el dret a l'habitatge, regulant la utilització del sòl d'acord amb l'interès general per tal d'impedir les pràctiques especulatives.

L'article 137 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya dota al Govern de Catalunya de les competències exclusives en matèria d'habitatge, incloent en aquesta la promoció pública d'habitatges. En aquest context, cal subratllar la importància política que va tenir la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, la qual va tenir un caràcter innovador en reconèixer l'habitatge com un servei d'interès general. Aquesta llei només va establir obligacions de mitjans, no de resultats, la qual cosa impedeix demanar l'Administració pública perquè un jutge exigeixi el lliurament immediat d'un allotjament. No és irrellevant constatar que va néixer en un context històric advers (just abans de l'esclat de la crisi econòmica de 2008) que va impedir la seva implementació pràctica. A banda de no tenir desenvolupament reglamentari, la llei va ser desproveïda d'alguns dels seus aspectes més importants en successives modificacions legislatives, ja en plena crisi.

Les normatives que s'han aprovat a Catalunya amb posterioritat a la Llei 18/2007 han emfasitzat la necessitat de mesures per facilitar l'accés a l'habitatge. En aquest sentit, la darrera iniciativa ha estat el Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge. Aquest decret incorpora elements que poden incidir en una resposta millor a les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo. Té per objecte incrementar de manera efectiva l'oferta general d'habitatges a preus més assequibles i, en especial, d'habitatges amb protecció pública en règim de lloguer, així com facilitar-ne l'accés a la població sense recursos econòmics suficients. Cal tenir el compte que el TC, a la seva sentència 16/2021, ha declarat inconstitucionals els articles que tipifiquen com a supòsit d'incompliment de la funció social d'habitatge la seva desocupació permanent i estableixen mesures coactives per al seu compliment, així com els que fan extensiva l'obligació d'oferir habitatges de lloguer social en determinats supòsits. En canvi, però, el TC no ha suspès les mesures que fan menció a l'índex de referència

de preus de lloguer i constata que “no pot negar-se la possible influència d'aquests índexs com a “criteris orientadors que puguin contribuir a ordenar el mercat de l'habitatge””.<sup>152</sup>

El CTEESC reconeix el punt d'inflexió que representa el Decret llei 17/2019. Aquesta norma suposa un canvi de tendència i impulsa la funció social de l'habitatge, alhora que incorpora elements que permeten protegir millor als col·lectius més vulnerables. En concret, es poden destacar els següents:

Implica per als grans tenidors una obligació més gran de promoció d'habitatge social adreçat a persones en situació de vulnerabilitat social.

Defineix legalment el concepte de gran tenidor.

Incorpora l'obligatorietat de reflectir l'índex de referència dels preus del lloguer en la publicitat i els contractes que se signin.

Facilita la creació de consorcis i oficines per a la gestió conjunta de funcions i serveis vinculats a l'habitatge.

Disposa que els habitatges amb protecció oficial se subjectin a un preu de venda calculat de manera més objectiva.

Augmenta el percentatge d'habitatge amb protecció i es reconsideren les qualificacions de sòl d'habitatge de protecció pública.

Per últim, és pertinent esmentar que una part de la legislació autonòmica espanyola, com ara la llei basca d'habitatge de 2015 o la valenciana de funció social de l'habitatge de 2017, ha seguit el camí de reconèixer l'habitatge com un dret subjectiu, tot i que encara no existeixen dades sobre la seva aplicació pràctica.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTEESC recomana:**

1. Avançar decididament envers el reconeixement de l'habitatge com a dret subjectiu.
2. Donar compliment, per part del Govern de l'Estat, al mandat que emana de l'article 47 CE, tot i les limitacions competencials que té sobre aquest tema. Concretament, el Govern de l'Estat hauria de jugar un paper més actiu en la promoció de les polítiques d'habitatge i en la lluita contra les pràctiques especulatives.
3. Fer un ús més intensiu de les competències del Govern de la Generalitat de Catalunya i, en aquest sentit, orientar el desplegament normatiu de manera que es faciliti l'accés a l'habitatge digne de manera efectiva.
4. Garantir dotacions pressupostàries estables, periòdiques i suficients per poder dur a terme les recomanacions anteriors.

---

<sup>152</sup> Vegeu Sentència 16/2021 de 28 de gener de 2021. Recurs d'inconstitucionalitat 2577-2020, interposat per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular del Congrés respecte dels Decrets lleis del Govern de la Generalitat de Catalunya 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, i 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica l'anterior, i l'acord del Parlament de Catalunya de convalidació del Decret llei 1/2020. BOE núm. 46, de 23.02.2021 (consulta: abril de 2021).

## 9.2. LA SITUACIÓ DE L'HABITATGE A CATALUNYA

L'any 2018, a Catalunya hi ha 3.030.025 habitatges principals segons el Ministeri de Foment (el 77,2% del parc total). Malauradament, no es disposa de dades convincents sobre el nombre d'habitatges buits. En el cas de la ciutat de Barcelona, l'Observatori Metropolità de l'Habitatge (OH-B, 2018a) en va estimar 10.052 a partir del Cadastre del 2018 (l'1,3% del parc total), mentre que el Cens del 2011 donava una xifra de 88.259 (el 10,9% del parc total). Malgrat els set anys de lapse, aquesta divergència tan gran porta a plantejar-se la possibilitat d'una sobreestimació de la dimensió del parc d'habitatges buits de Catalunya segons el Cens de 2011: l'11,6% del parc total.

Per a l'any 2019, l'Idescat estima la població de Catalunya en 7.619.494 persones i el nombre de llars en 3.012.500, la qual cosa dona una grandària mitjana de la llar de 2,53 persones. Al llarg de les darreres dècades, aquesta grandària s'ha anat reduint. Tal com s'indicava en l'informe del CTEESC (2018) sobre *Polítiques de suport a les famílies*, s'ha incrementat la diversitat de les llars segons nucli i, per tant, de les estructures familiars. En el període 2007-2019 les tipologies de llars que han guanyat pes són les unipersonals (6,6 punts percentuals, amb una representació del 26,1%), les mares soles amb fills/es (1,1 p.p.) i els pares sols amb fills/es (1,0 p.p). Tot i això, el 58,3% de les llars són parelles amb o sense fills/es.

Segons l'Idescat, el nombre de llars projectades en l'escenari mitjà per l'any 2035 se situaria al voltant de 3.344.000, unes 20.000 llars anuals més a partir del 2020. En aquest escenari també s'observa la continuïtat en la reducció progressiva de la dimensió mitjana de la llar fins a les 2,3 persones. Aquestes projeccions contrasten amb l'activitat de la construcció residencial, la qual manté un ritme molt per sota del que hi havia durant la primera meitat dels anys 2000. Així, l'any 2019, el nombre d'habitatges iniciats (14.549) representa l'16,7% del 2006, mentre que el nombre d'habitatges acabats (8.831) representa l'11,4%, unes xifres molt allunyades de les necessitats apuntades anteriorment.

Al mateix temps, el nombre de llars que tenen el seu habitatge en propietat s'ha anat reduint al llarg dels últims anys. Així, s'ha passat del 79,1% de l'any 2001 al 68,6% del 2019, més de 10 p.p de diferència. Paral·lelament, l'habitatge de lloguer ha crescut des del 16,6% de l'any 2001 fins al 26,7% del 2019. Amb aquestes xifres, l'any 2019 Catalunya ocupa una posició intermèdia en el context de la UE pel que fa al pes del règim de lloguer.

En el cas de la ciutat de Barcelona, l'OH-B (2018a) estima que el 68,9% dels habitatges de lloguer són propietat de persones físiques i comunitats de béns, mentre que les persones jurídiques en són propietàries del 24,3%. Les administracions públiques i les entitats sense ànim de lucre només en són propietàries del 5,2 i l'1,1%, respectivament. Les institucions religioses posseeixen el 0,5% dels habitatges de lloguer de la ciutat (OH-B, 2018a). Aquesta distribució de la propietat de l'habitatge de lloguer a Barcelona es pot interpretar com un reflex de la posició baixa que ocupa el "lloguer social"<sup>153</sup> a Catalunya dins del context de la UE.

Cal tenir present que les dades relatives a la transformació de l'estructura i la dimensió de les llars, la previsió de noves llars projectades en l'escenari mitjà i a la tendència vers l'increment de la demanda d'habitatge de lloguer proporcionen una informació molt valuosa sobre les necessitats que el sistema i la política d'habitatge haurien de satisfer a mitjà termini.

D'altra banda, pel que fa a les transaccions, el mercat de l'habitatge lliure nou ha superat els preus que tenia a l'inici de la crisi mentre que el mercat de compra de l'habitatge lliure usat no ho ha fet. Entre els anys 2014 i 2020, i en coincidència amb l'inici de la recuperació econòmica, els preus de compra de l'habitatge total han pujat el 28,9% al conjunt de Catalunya. Ara bé, el mercat és divers i no es produeix la mateixa tendència a tot el territori. A l'Àmbit metropolità de Barcelona, la taxa de creixement s'ha situat

<sup>153</sup> En les fonts d'informació a escala europea, l'"habitatge social" és una categoria que fa referència a l'habitatge de lloguer a preus més assequibles, incloent l'habitatge de lloguer amb finalitats socials.

molt per sobre de la mitjana (38,7%), mentre que a Terres de l'Ebre i a l'Alt Pirineu i Aran els preus han augmentat l'1,3% i el 6,1% respectivament.

Les dificultats per accedir a un habitatge de propietat explica, en part, el creixement del nombre de contractes de lloguer. L'any 2020, el volum de nous contractes de lloguer ha multiplicat per 1,7 el volum que hi havia el 2008. Enmig d'aquest context, el lloguer mitjà contractat es posiciona lleugerament per sobre del que hi havia al començament de la crisi. Ara bé, aquesta dada no amaga que en el període 2014-2020 el creixement hagi estat el 36,1% en el conjunt de Catalunya. Tal com succeeix en les compravendes d'habitatge, aquests increments han estat desiguals en el territori i novament l'Àmbit metropolità de Barcelona és on més han pujat els preus dels nous contractes de lloguer, concretament el 39,6%, si bé el creixement respecte del 2008 ha estat del 12,7%. El Penedès també ha tingut un creixement dels preus del lloguer 2014-2020 superior a la mitjana (36,8%) amb un increment 2008-2020 del 5,0%

Entre els factors explicatius de les tendències alcistes, hi figura la disminució de la promoció d'habitatges amb protecció. En aquest sentit, el nombre d'habitatge acabats amb protecció oficial s'ha reduït dels 5.896 que es van qualificar de mitjana en el període 2007-2011 fins als 945 de l'any 2019. L'informe també s'ha fet ressò de l'efecte de les economies de plataforma en els mercats de l'habitatge. Segons García, Jofre, Martínez *et al.* (2019), l'activitat d'Airbnb entre els anys 2012 i 2016 ha fet augmentar el lloguer contractat l'1,9% en els barris de Barcelona que analitzen en el seu estudi, alhora que ha fet créixer els preus de les compravendes d'habitatges lliures usats el 5,3%. Aquestes taxes són més elevades en els barris més turístics de la ciutat, de manera que assoleixen el 7% en el cas del lloguer contractat (una desena part del creixement total) i el 19% en el de les compravendes (dues terceres parts del creixement total). Segons els autors i autora, l'increment dels preus s'explica principalment per la reducció del nombre d'habitatges amb finalitat residencial que provoca la presència i activitat d'Airbnb a la ciutat.

Així mateix, la situació econòmica global, en un context de tipus d'interès baixos, fa que la inversió immobiliària sigui una opció comparativament rendible. Això ha provocat una entrada molt important de capital inversor que ha propiciat la compra i venda d'immobles per part de nous actors els quals, en alguns casos, han dut a terme estratègies especulatives.

Finalment, cal posar de manifest que les fonts estadístiques disponibles en relació amb la monitorització de preus de l'habitatge són diverses: si bé en el cas dels preus del lloguer, l'Institut Català del Sòl (IN-CASÒL) publica dades fiables, en el cas del preu de venda hi ha una multiplicitat de fonts (INE, Col·legi de Notaris, Registradors de la Propietat, Ministeri, etc.) no sempre coincidents en les seves aportacions, la qual cosa dificulta el seguiment de l'evolució dels preus, així com el disseny acurat de les polítiques d'habitatge.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

5. Adaptar les polítiques d'habitatge als canvis demogràfics que han transformat la composició de les llars catalanes, entre les quals hi ha moltes llars unipersonals (sovint de persones grans) o amb diversos nuclis familiars (famílies diferents que viuen al mateix habitatge).
6. Establir, per part del Govern de la Generalitat, un conjunt d'indicadors estadístics que permeti copsar amb rigor l'evolució dels preus de l'habitatge i faciliti el disseny acurat de les polítiques públiques.
7. Prendre les mesures necessàries dins de l'àmbit competencial corresponent per limitar les pràctiques especulatives a l'entorn de l'habitatge. En concret, es recomana eliminar els incentius fiscals que afavoreixin l'especulació i, contràriament, millorar el règim fiscal de l'activitat que fomenta la funció social de l'habitatge.
8. Incrementar i professionalitzar el parc d'habitatges de lloguer.

## Les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo

En aquest context, el paper de les polítiques públiques és imprescindible per esmorteir les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo. En l'informe s'han recollit alguns dels factors que expliquen les causes d'aquestes dificultats. El factor essencial és la diferència creixent entre el preu de l'habitatge i la renda familiar disponible que té lloc a partir de l'any 2014. Això fa que moltes famílies hagin de destinar un percentatge molt elevat dels seus ingressos al pagament de les despeses d'habitatge. De fet, en el període 2015-2020, els anys de sou necessaris per comprar un habitatge han augmentat de 6,9 a 8,5 al conjunt de Catalunya i de 9,3 a 12,1 a la ciutat de Barcelona. En la mateixa línia, la quota hipotecària per a la compra d'un habitatge sobre el sou passa del 30,1% al 34,5% al conjunt de Catalunya, mentre que a la ciutat de Barcelona la xifra s'eleva des del 36,3% al 40,2%.

Com posa de manifest l'O-HB (2018), l'any 2018, una llar amb uns ingressos equivalents a 2,5 Salari Mínims Interprofessionals (SMI) (uns 2.146€ nets al mes) només podia accedir a un habitatge en propietat de segona mà, destinant menys del 30% del seu salari, a 12 de 33 municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (de tres no n'hi ha dades), i només a 1 dels 10 districtes de la ciutat de Barcelona, sempre que disposés d'uns estalvis de 83.603€, l'equivalent a 3,2 anys d'ingressos. Amb els mateixos ingressos anteriors i destinant menys del 30% al pagament de l'habitatge, només podria accedir a un habitatge de lloguer a 5 dels 36 municipis metropolitans i a cap districte de Barcelona.

Un altre indicador descriptiu de les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo és el de la taxa de sobrecàrrega de les despeses de l'habitatge. Aquesta taxa mesura el percentatge de població que viu en llars que han de destinar més del 40% dels seus ingressos al pagament de les despeses de l'habitatge, incloent els subministraments associats. A Catalunya, l'any 2016, la taxa global de sobrecàrrega (independentment del règim de tinença) era de l'11,1%, idèntica a la de la UE-28. La taxa de sobrecàrrega de les despeses de l'habitatge en propietat era del 3,6%, en comparació amb el 5,6% (propietats totalment pagades) i el 4,2% (propietats amb pagaments ajornats) a la UE-28 l'any 2018. Quant a l'habitatge de lloguer a preus de mercat, la taxa de sobrecàrrega era de 37,7%, 9,7 p.p. per sobre de la xifra a la UE-28. La inseguretat residencial més elevada es concentra en el lloguer i, per tant, afecta més els col·lectius que en fan més ús, com ara les persones joves i les més vulnerables des del punt de vista econòmic. La inseguretat residencial es considera una situació d'exclusió residencial que pot afectar altres dimensions de la vida com la salut, les relacions socials o la planificació vital (Módenes, 2019).

La manca d'una oferta suficient d'habitatges amb protecció, a preus més assequibles i/o amb finalitats socials fa que no hi hagi un contrapès real dels preus de mercat. Com es comentarà més endavant, l'evolució dels preus de l'habitatge és una tendència difícilment reversible a mitjà termini si es té en compte la despesa comparativament baixa que representen les polítiques d'habitatge a Catalunya i l'Estat Espanyol.

La manca d'habitatges per sota del preu de mercat s'ha agreujat com a conseqüència del que Bermúdez, Díaz, Feu *et al.* (2018) anomenen –citant a Sisternas (2018)– la “privatització silenciosa” dels habitatges amb protecció mitjançant la seva desqualificació i introducció en el mercat lliure. Un exemple remarcable és el que va proporcionar Carme Trilla durant la seva compareixença en el Grup de Treball del CTESC: dels 750.000 habitatges que s'han construït a la ciutat de Barcelona des de la segona meitat del segle XX, aproximadament el 50% s'ha fet sota alguna modalitat de protecció. L'any 2018, però, només 17.000 d'aquests habitatges (a l'entorn del 2,3%) conservaven la protecció original.

Altres factors explicatius de l'escassetat de l'oferta d'habitatges amb algun tipus de protecció i, més concretament, del lloguer més assequible i/o amb finalitats socials són les dificultats de finançament de les promocions, la fiscalitat no estimuladora d'aquest tipus d'oferta i les dificultats per gestionar el parc públic d'habitatges. A tot això, cal afegir un dèficit que no contribueix a atenuar el risc d'exclusió residencial: la manca de coordinació entre les polítiques d'habitatge, socials i sanitàries i el conseqüent impacte negatiu en la capacitat que tenen les persones i les famílies més vulnerables per exercir els seus drets.

A més, les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo no es poden desvincular dels problemes econòmics, socials i laborals que afecten moltes persones i famílies, entre els quals cal destacar un poder adquisitiu baix (propiciat en bona mesura per les polítiques de devaluació salarial practicades al nostre país com a estratègia competitiva per sortir de la crisi), la manca d'una xarxa social sòlida, unes condicions laborals precàries o la pèrdua del lloc de treball, entre d'altres.

Segons les dades de l'Enquesta de població activa (EPA), l'any 2019 hi havia a Catalunya 90.440 llars en les quals cap persona no percebia ingressos de caràcter laboral (ni ingressos laborals ni prestacions de caràcter contributiu). L'augment d'aquestes llars en comparació amb l'any 2008 ha estat del 53%, una diferència que evidencia l'empobriment progressiu que han experimentat moltes llars catalanes durant el període que va des de l'inici de la darrera crisi econòmica fins el moment d'elaboració d'aquest informe. En el mateix sentit, la taxa AROPE (que mesura el risc de pobresa i exclusió social) és del 24,4% en el cas de les persones de 16 a 64 anys que viuen a Catalunya. Aquestes dades conviden a pensar que una part important de la població catalana té dificultats serioses per fer front a les despeses relacionades amb l'accés i el manteniment de l'habitatge.

Finalment, algunes veus també relacionen els problemes actuals en matèria d'habitatge amb les característiques del sistema i les polítiques d'habitatge. Entre aquestes es poden mencionar l'orientació d'alguns instruments cap a la satisfacció de les necessitats de les rendes mitjanes alhora que es desatenen algunes de les necessitats de les rendes més baixes; la internacionalització recent del mercat de l'habitatge i l'emergència de nous operadors; i la pèrdua d'oportunitats que ha representat el fet de no haver posat en mans de les administracions i el Tercer Sector Social un volum més gran d'habitatges procedents de les entitats financeres rescatades amb fons públics.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

9. Incrementar efectivament la protecció de les famílies per prevenir situacions de risc d'exclusió residencial derivades de la inseguretat que pot suposar haver de fer front a la sobrecàrrega de les despeses d'habitatge. S'haurien de protegir especialment les persones i famílies vulnerables que han de destinar més d'un percentatge determinat dels seus ingressos al pagament d'aquestes despeses. El percentatge màxim d'esforç relatiu que es consideri segur hauria de variar en funció dels ingressos, de manera que seria més baix a mesura que es redueix la renda disponible de les llars. Com a referent mitjà, cal tenir present que es considera insegura la situació en què una llar ha de destinar més del 30% dels seus ingressos al pagament de les despeses d'habitatge, incloent els subministraments associats.
10. Implantar una línia pressupostària que permeti a les persones propietàries amb dificultats econòmiques per poder pagar la hipoteca, sota determinades circumstàncies, vendre el seu habitatge a l'Administració pública per convertir-se en arrendatàries d'habitatges amb protecció, evitant així l'execució de la hipoteca i el consegüent desnonament.

### Habitatge, exclusió i salut

Com bé s'indica a Agulles (2019, p. 271), cal comprendre l'exclusió residencial com "un procés actiu que enfonsa les seves arrels en l'accés desigual al mercat de l'habitatge, i que entronca així amb els processos de fragmentació social i desposseïció de llarg abast". En la mateixa línia, Amore (2013, p. 232) subratlla que l'exclusió residencial o "privació severa d'habitatge" és resultat de "la falta d'accés a un habitatge mínimament adequat".

Per la seva banda, l'informe de la Fundació FOESSA (2019a) conclou que l'any 2018 el 27,9% de la població catalana es troba en alguna de les vuit situacions d'"exclusió de l'habitatge" previstes en el seu

sistema d'indicadors, el qual s'inspira en la Tipologia ETHOS de la FEANTSA. Més concretament, es calcula que el 4% de la població catalana viu en un "habitatge insegur" i que el 15,9% ho fa en un "habitatge inadequat". Els dos problemes d'exclusió més freqüents són l'amuntegament greu i les despeses excessives en habitatge, i tots dos han crescut entre els anys 2013 i 2018 fins al punt d'afectar el 12,6 i al 12,4% de la població, respectivament.

A partir d'aquestes dades, no és sorprenent constatar que el 25,4% de la població catalana s'hagi vist obligada a reduir les despeses fixes de la llar durant els dotze mesos anteriors a la realització de l'enquesta de la Fundació FOESSA i que l'11,4% hagi rebut avisos de talls de llum, aigua o telèfon. Cal tenir present que, a diferència de la Tipologia ETHOS, el sistema d'indicadors de la Fundació FOESSA no captura les situacions més extremes d'exclusió residencial, com ara el sensellarisme.

L'exclusió residencial no es reparteix de manera equitativa sinó que varia en funció dels ingressos, l'edat, el gènere o la salut de les persones, entre d'altres variables. Pel que fa a les persones amb discapacitat, un estudi de l'Escola Superior de Comerç Internacional de la Universitat Pompeu Fabra (IMPD, 2019) ha calculat que el sobrecost econòmic mitjà de les persones amb discapacitat i les seves famílies se situaria entre 17.700 i 41.200 euros anuals, incloent les despeses d'adaptació dels habitatges. També és significatiu l'elevat risc d'exclusió residencial que experimenta una part important de les persones grans. D'acord amb les dades disponibles pel conjunt de l'Estat, l'any 2018 el 20,1% de les persones de 65 anys i més viuen en situació de vulnerabilitat residencial extrema, especialment les de 75 anys i més (Lebrusán, 2019). En la mateixa línia, la Fundació FOESSA (2019b) constata l'existència d'una correlació elevada entre la insalubritat de l'habitatge, la tinença en precari i l'entorn degradat, d'una banda, i l'edat de les persones, de l'altra.

En el capítol 5 de l'informe s'inclou una aproximació qualitativa a l'experiència de l'exclusió residencial basada en el treball de Bermúdez, Díaz, Feu *et al.* (2018, p. 5). La situació de les persones sense sostre o amb sostre però sense llar és especialment colpidora és. Tal com afirmen els autors i autores, es tracta de les persones que no tenen una llar i que "transiten entre viure al carrer, en albergs i en pisos de relloguer, [de] famílies que s'amunteguen en una habitació, que no saben quan hauran d'agafar les seves pertinences i buscar un altre lloc, un altre barri, una altra escola per als fills [i, en definitiva,] desarrelar-se...".

Paral·lelament, la FEANTSA i la Fundació Abbé Pierre (2019) critiquen les mancances dels allotjaments d'emergència a Europa i interpreten la seva existència com una manifestació de la incapacitat de les polítiques públiques per prevenir la pèrdua de l'habitatge i com un causant més de la cronificació del sensellarisme. Davant del creixement d'aquest fenomen en el conjunt d'Europa, l'informe remet a l'exemple de Finlàndia com a únic país on la tendència s'ha revertit gràcies al desplegament del model del *Housing First*.

Finalment, cal afegir que cada vegada es genera més coneixement sobre els efectes negatius que té l'exclusió residencial i, més concretament, l'habitatge inadequat en la salut de les persones. També ha estat demostrada la relació que hi ha entre pobresa, habitatge inadequat i malalties cròniques (Bonney, 2007 i Braubach, Jacobs i Omandy, 2011). De la mateixa manera, més recentment s'ha investigat la influència positiva que exerceix la millora de l'entorn (inversió urbana) i, sobretot, dels habitatges (rehabilitació) en la salut de les persones (Thomson, 2011).

A Catalunya, Novoa, Ward, Malmusi *et al.* (2013) constataren que, en el seu conjunt, les famílies ateses per Càritas Diocesana de Barcelona vivien en condicions molt precàries i presentaven un estat de salut molt pitjor que la població del conjunt de la ciutat. Al mateix temps, la població adulta i menor atesa per aquesta institució feia un ús més gran dels serveis d'urgències que la població general de referència i que els infants utilitzaven menys els serveis d'atenció primària. Els factors explicatius d'aquests fets es relacionen amb les condicions de precarietat econòmica i residencial, la inestabilitat de l'habitatge i/o els problemes de documentació.



Aquestes dades i les que aporten altres organitzacions com l'associació caritativa Shelter a Anglaterra són rellevants perquè posen de relleu que l'exclusió residencial perjudica la salut física i mental de les persones i els infants, així com la igualtat d'oportunitats davant l'escola, el treball i el desenvolupament personal.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

11. Fomentar la coordinació entre les polítiques d'habitatge, socials, laborals, educatives i sanitàries a l'hora d'atendre les persones en situació d'exclusió residencial.
12. Combatre la precarietat laboral, atès que ha de formar part important de les propostes per defensar el dret a l'habitatge. Les condicions de precarietat laboral (flexibilitat, temporalitat, etc.) són incompatibles amb les exigències que imposa el mercat privat per accedir a un habitatge. Cal assegurar condicions dignes de treball per tal que els treballadors i treballadores siguin capaços de donar cobertura a les seves necessitats bàsiques i a les de la seva família, promovent la seva autonomia i dignitat humana.
13. Incrementar el nombre d'habitatges específics per a persones sense llar per poder prioritzar el model *Housing First* a través de la col·laboració entre l'Administració pública i les entitats socials.
14. Ampliar la Xarxa d'Habitatges d'Inclusió i l'adjudicació d'habitatges amb protecció per a contingents especials, amb l'objectiu d'atenuar les situacions d'exclusió residencial més extremes com el sensellarisme, així com les situacions creixents d'inseguretat i inadequació residencial que afecten més intensament el benestar de les persones.
15. Adaptar les actuacions en matèria d'exclusió residencial per atendre la diversitat de necessitats relacionades amb el nivell d'ingressos, la composició familiar, l'edat, el gènere, la salut i la discapacitat de les persones i altres formes de discriminació. Cal incloure aquesta diversitat en el disseny de les polítiques d'habitatge. De la mateixa manera, s'han d'implementar mesures orientades a fer efectiu el dret a l'habitatge i, per extensió, el dret a habitar, independentment de les característiques de les persones i les unitats de convivència, en pro de la mixtura i la cohesió social.
16. Fomentar les inspeccions tècniques i la rehabilitació d'habitatges per assegurar que les persones vulnerables i amb pocs recursos visquin en bones condicions d'accessibilitat i habitabilitat.
17. Impulsar mesures d'acció positiva en l'accés a l'habitatge públic, garantint un percentatge de pisos accessibles. Alhora, les persones amb discapacitat s'han d'incloure en les polítiques i ajuts municipals per al pagament del lloguer en tant que grup social vulnerable.
18. Disposar d'un informe periòdic sobre les polítiques d'habitatge que tenen impacte en el col·lectiu de persones amb discapacitat física. Aquest informe hauria d'incloure: pressupost i obligacions reconegudes; nombre de sol·licituds, tant aprovades com denegades; ajuts a la rehabilitació; parc d'habitatges; i dades socioeconòmiques sobre les unitats de convivència amb persones amb discapacitat adjudicatàries.
19. Incorporar a la Cartera de serveis socials, en la modalitat de suport a la Vida Independent per a persones amb discapacitat física i intel·lectual, la promoció per accedir

a habitatges amb protecció i a les subvencions vinculades. En aquest sentit, cal potenciar també la creació d'habitatge protegit amb suport a la Vida Independent, amb l'objectiu de promoure la desinstitucionalització de les persones amb discapacitat que ho desitgin.

20. Posar en marxa mesures de sensibilització, visibilització i formació adreçades a tots els agents que intervenen en el procés d'ampliació del parc d'habitatges accessibles en relació amb les necessitats d'habitatge de les persones amb discapacitat, i a la importància de complir amb la normativa associada als habitatges accessibles.
21. Oferir a les entitats que treballen en el suport a persones amb diferents discapacitats la possibilitat d'optar a promocions que tinguin en compte les necessitats constructives i funcionals dels col·lectius a què donen suport, potenciant en tot moment l'accessibilitat universal (física, sensorial i cognitiva).

### 9.3. LES POLÍTIQUES D'HABITATGE A CATALUNYA

#### Els antecedents històrics

A l'informe s'ha fet un repàs dels principals antecedents de les polítiques d'habitatge a Catalunya, els quals expliquen en gran mesura la situació actual en l'àmbit del dret efectiu a l'habitatge. A grans trets, fora de comptades excepcions ocorregudes especialment durant els darrers anys, la política d'habitatge practicada a l'Estat Espanyol no ha estat una política social sinó més aviat una política fiscal i de foment econòmic. Com afirmen Trilla i Bosch (2018, p. 21), la conjunció de marc legislatiu, finançament i polítiques públiques ha potenciat un sistema d'habitatge “en què el mercat lliure té una posició predominant i el sector públic desenvolupa un rol marginal centrat gairebé exclusivament en facilitar l'accés a la propietat”.

Es poden identificar diverses fases en el desenvolupament de les polítiques d'habitatge a Espanya. En primer lloc, una fase predemocràtica caracteritzada per un gran creixement de la població i una elevada mobilitat interna arreu del país que obté com a resposta una aposta decidida per la promoció pública i privada d'habitatges amb protecció i per la tinença en propietat. Així, fins el 1970, més del 60% dels habitatges van ser promoguts sota alguna forma de protecció pública. El gran gruix d'allò que podria haver esdevingut un parc públic d'habitatges es va anar privatitzant, entre d'altres mecanismes, a través de la possibilitat de desqualificació dels habitatges amb protecció i la seva incorporació al mercat.

Més endavant, en l'etapa de transició democràtica es va produir una reducció de la dimensió mitjana de la llar, la qual cosa va mantenir la necessitat de nous habitatges. Paral·lelament, durant aquesta etapa es va debilitar la via del finançament per a la construcció d'habitatges amb protecció, a causa sobretot de la desaparició dels coeficients obligatoris de les caixes d'estalvis per finançar la promoció o adquisició dels habitatges i de la privatització del Banc Hipotecari d'Espanya.

Amb l'inici de la democràcia, s'inicia el procés de descentralització de les competències de l'Estat cap a les comunitats autònomes, perd pes la promoció pública i es produeix un enfortiment de les regulacions sobre la fiscalitat i el finançament. Pel que fa a la fiscalitat, es van introduir beneficis fiscals per afavorir la propietat en detriment del lloguer, tot i que, més endavant (a l'any 1991), s'aprova una nova deducció fiscal per a les persones que vivien en règim de lloguer sota determinades condicions. Quant al finançament, es va materialitzar en forma de préstecs qualificats, subsidiació dels tipus d'interès i subvencions personals per facilitar l'accés a l'habitatge enmig d'un context caracteritzat per forts increments dels preus i els tipus d'interès hipotecari.

A més, en aquest escenari es va crear el règim especial de protecció oficial i es va posar en marxa un sistema de finançament qualificat per a l'adquisició d'habitatges adreçat específicament a famílies amb

ingressos comparativament baixos. Aquesta etapa finalitza amb una bombolla immobiliària de preus (no pas d'unitats noves) que acaba derivant en la crisi econòmica dels anys 1992-1997.

El període 1997-2007 s'emmarca en l'escenari d'acompliment dels compromisos del Tractat de Maastrich, la gran davallada dels tipus d'interès aplicada per la UE i la gran oferta de crèdit per part de les entitats financeres, la qual cosa va conduir a una gran bombolla immobiliària, tan de preus com d'unitats noves. Addicionalment, durant aquests anys va tenir lloc l'arribada de població immigrada atreta pel creixement econòmic i l'activitat en el sector de la construcció, la qual cosa va contribuir a sostenir la necessitat d'habitatge.

Tot i la gran producció d'habitatges nous i les condicions favorables per accedir al crèdit, l'increment constant dels preus de l'habitatge (tant nou com usat, de propietat i de lloguer) va fer que una part de la població tingués dificultats o no pogués accedir a l'habitatge, sobretot en el cas de les persones joves, grans, d'origen immigratori i en risc d'exclusió social. La llei catalana 18/2007 va voler fer front a aquesta situació introduint, entre d'altres coses, l'objectiu d'aconseguir un parc del 15% d'habitatges destinats a "polítiques socials" (és a dir, amb algun tipus de protecció i preus més assequibles) en un termini de 20 anys.

Malauradament, les possibilitats d'implementar aquesta llei es van veure frustrades davant del canvi sobtat d'escenari: la crisi financera iniciada l'any 2008 es va traduir, entre d'altres coses, en una aturada en sec del crèdit a l'habitatge i en el consegüent daltabaix del sector de la construcció, incloent els habitatges amb protecció. La llei del dret a l'habitatge no es va desenvolupar reglamentàriament –fet que ha dificultat la seva aplicació efectiva–, alhora que va ser modificada per la llei 9/2011, de 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica, a través de la qual es deroga o canvia en un sentit restrictiu més del 20% del seu contingut.

Enmig d'aquest context, el Pla estatal d'habitatge 2013-2016 es va centrar en els ajuts al lloguer i la rehabilitació i va deixar de fomentar amb ajuts públics l'adquisició d'habitatges i la construcció de nous, llevat de quan es tractés d'habitatges públics en règim de lloguer. En el Pla estatal 2018-2021 s'incideix en els mateixos objectius i es posa una atenció especial en les persones en situació de desnonament o llançament del seu habitatge, així com en les persones joves, grans i amb discapacitat.

A banda d'aquest pla convé destacar el Reial decret llei 7/2019, d'1 de març, de mesures urgents en matèria d'habitatge i lloguer, el qual estén els terminis de la pròrroga obligatòria i la tàcita dels contractes d'arrendament i es recuperen aquells establerts amb anterioritat a la reforma liberalitzadora de 2013, o sigui 5 anys per a les persones físiques i 7 per a les jurídiques. Pel que fa a la pròrroga tàcita, s'estableix que el contracte es renovarà anualment durant 3 anys més.

### La situació actual

En el moment d'elaboració de l'informe, a Catalunya està vigent el Pla per al dret a l'habitatge 2014-2018, el qual posa l'accent en l'emergència habitacional i els programes socials. El pla es compon de tres programes (el Programa social, el Programa de foment de la rehabilitació i el Programa d'habitatges amb protecció oficial) i d'un conjunt addicional de mesures com el suport a les oficines locals d'habitatge i borses de mediació per al lloguer social, l'Avalloguer, l'Ofideute i les Meses de valoració de les situacions d'emergències econòmiques i socials. Cal dir que els anys 2018 i 2019 han destacat per una inusitada activitat normativa relacionada amb l'accés a l'habitatge. Després de dos intents de decrets-lllei avortats al Parlament, amb la consegüent inseguretats jurídica, el Decret llei 17/2019 aconsegueix la convalidació del Parlament. En les properes pàgines es destacaran les seves aportacions principals.

De tota manera, tal com queda reflectit en l'informe, un element fonamental per dur a terme qualsevol política pública és el pressupost disponible. La crisi ha tingut un efecte devastador en la despesa de la política d'habitatge. En el cas de l'Estat, el pressupost va patir el daltabaix que representa passar dels 1.606 milions de l'any 2009 als 679 milions del 2019.

A Catalunya, la situació no ha estat pas diferent: la crisi va significar una reducció molt important dels recursos entre els anys 2008 i 2012, els quals s'han anat recuperat lentament a partir del 2014. El pressupost consolidat de la Generalitat l'any 2017 va ser de 357,6 milions d'euros, menys de la meitat dels 813,3 milions de l'any 2008, just abans de l'esclat de la crisi. Tanmateix, el pressupost per al 2020 preveu un increment del 14,1% en els fons públics destinats a polítiques d'habitatge fins arribar als 408,1 milions d'euros. A banda d'això, cal considerar els beneficis fiscals a l'habitatge, que l'any 2020 sumen un total de 1.157,3 milions d'euros en comparació amb els 1.357,9 del 2008 (una reducció en qualsevol cas menor que la que ha patit el pressupost consolidat de despeses durant tots aquests anys).

Des del punt de vista de la comparació internacional, la despesa de protecció social en matèria d'habitatge en percentatge del PIB situa Catalunya en una posició intermèdia baixa. Les dades més recents són de 2014 i mostren un nivell de despesa corresponent al 0,1% a Catalunya mentre que a la UE-28 és del 0,6% i en els països capdavanters com el Regne Unit, França o Dinamarca és de l'1,4%, el 0,8% i el 0,7%, respectivament.

Donades aquestes circumstàncies, la col·laboració publicoprivada pot ser clau de cara a superar les limitacions pressupostàries del sector públic i les greus mancances d'habitatge més assequible i d'habitatges amb finalitats socials que té Catalunya. D'una banda, l'Administració pública pot col·laborar a través del planejament urbanístic, actuant sobre la disponibilitat i el preu de sòl i, de l'altra, el sector privat pot aportar la inversió necessària. Cal dir, però, que la participació més forta de la inversió privada –en consonància amb l'objectiu de retorn de la inversió– és en l'àmbit de l'habitatge més assequible, més que no pas en l'habitatge social per a la població amb rendes molt baixes.

A la UE es troben diversos exemples de suport del sector públic a aquest tipus d'iniciatives, entre els quals es pot mencionar l'existència de mecanismes financers i fiscals relacionats amb la reducció de riscos, les garanties, els subsidis a la promoció i les facilitats per accedir al sòl edificable. A més, s'han creat agregadors i intermediaris financers amb l'objectiu d'aconseguir l'escala necessària per atraure inversió. A Suècia, per exemple, s'ofereixen subsidis als projectes de construcció d'habitatges que garanteixen un sostre en el preu de lloguer.

Una experiència local amb potencial per al desenvolupament d'habitatge més assequible és l'operador metropolità de Barcelona (Habitatge Metròpolis Barcelona), una societat d'economia mixta amb participació equitativa de capital públic i privat. Tot i així, la darrera licitació es va declarar deserta a l'espera de reformular alguna de les condicions de l'operador. A la ciutat de Barcelona, s'ha adjudicat per primera vegada un projecte sota el paraigües del nou model de promoció delegada, a través del qual s'adjudica a tercers la promoció de projectes d'habitatge de lloguer més assequible sense perdre la propietat pública del sòl.

Aquesta col·laboració publicoprivada també es pot articular amb la participació d'entitats sense ànim de lucre o de lucre limitat. Tal com s'ha recollit a l'informe, aquest model es pot articular a través de diverses fórmules, com la que representen les associacions d'habitatge. Així mateix, les fórmules de coproducció comunitària a través de cooperatives o *Community Land Trust* permeten proveir habitatge més assequible. Mitjançant el model cooperatiu, s'ha desenvolupat la cessió d'ús com a fórmula d'accés a l'habitatge alternativa a la propietat i el lloguer. Altres fórmules alternatives comentades a l'informe que faciliten l'accés a l'habitatge són la propietat compartida, la propietat en arrendament o la tinença totalment flexible.

De tota manera, tal com s'indica a *Housing Europe (2019)*, la principal lliçó apresada durant els darrers anys és que la solució al problema de l'habitatge no només depèn dels instruments de política d'habitatge en un sentit estRICTE, sinó que cal desenvolupar paral·lelament altres polítiques complementàries relacionades, per exemple, amb la mobilitat en un context d'integració metropolitana.

En resum, les polítiques d'habitatge a Catalunya han estat orientades gairebé en exclusiva cap al règim de propietat, bé a través del mercat lliure bé a través de models d'habitatge amb protecció susceptibles

de ser desqualificats. Certament, en els darrers anys, amb pressupostos molt limitats, les polítiques d'habitatge s'han reorientat per atendre bàsicament l'emergència habitacional i han fet un ús molt residual d'altres instruments, com es veurà en els apartats següents.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

22. Establir un nou pacte nacional per a l'habitatge que prevegi polítiques, mecanismes i instruments nous que permetin garantir l'accés i el manteniment de l'habitatge, així com la disminució de la desigualtat i l'exclusió residencial, sobre la premissa que l'habitatge és una necessitat bàsica de l'ésser humà i que, com a tal, s'ha de considerar un pilar fonamental de l'estat de benestar social. Aquest nou pacte, a més de proporcionar seguretat jurídica, haurà d'estar format pels principals actors socioeconòmics del país i haurà d'establir el seu contingut per consens, amb l'objectiu de dotar les polítiques d'habitatge d'estabilitat i recorregut a llarg termini, més enllà de les conjuntures polítiques de cada moment.
23. Fomentar la implicació de tots els nivells administratius (Estat, Generalitat, Àrea Metropolitana de Barcelona i ajuntaments) en matèria d'habitatge.
24. Fer una política d'habitatge des de la transversalitat, a partir de la coordinació de diverses àrees com les d'urbanisme, economia, polítiques socials, salut, justícia, interior o medi ambient. Sense una estratègia integrada, difícilment es podrà fer efectiu el dret a l'habitatge a Catalunya.
25. Estar amatents a les experiències que estiguin funcionant bé en altres ciutats i països, tot i que no sempre es poden extrapolar directament d'un lloc a un altre sense tenir en compte les particularitats dels territoris i el context en què s'ubiquen.
26. Garantir que les polítiques de promoció pública d'habitatge de lloguer tinguin un paper central en el conjunt de polítiques d'habitatge.
27. Oferir una resposta a la diversitat de necessitats residencials mitjançant les polítiques d'habitatge. En aquest sentit, hauria d'haver polítiques orientades a tota la població, polítiques enfocades a persones i famílies que estan a punt de perdre l'habitatge, i polítiques adreçades a persones i famílies afectades per la pèrdua de l'habitatge o en situació de sensellarisme. També cal posar un focus especial en els col·lectius que tenen més dificultats per exercir el dret a l'habitatge, com les persones grans (especialment si viuen soles), les persones amb discapacitat, les persones joves amb dificultats d'emancipació i les persones amb menys ingressos o en risc de pobresa i exclusió social.
28. Disposar d'un nou instrument que serveixi de guia per a les actuacions del Govern en matèria d'habitatge, atès que el Pla per al dret a l'habitatge 2014-2018 ha quedat descontextualitzat respecte de la realitat i les necessitats actuals.
29. Continuar desenvolupant normativa per donar resposta a les necessitats urgents en matèria d'habitatge, les quals s'agreujaran molt probablement com a conseqüència de l'impacte de la crisi sanitària en la situació econòmica del país. En aquest sentit, el Decret llei 17/2019 suposa un bon punt de partida que caldria completar amb les mesures següents:
  - Fer exigible la proposta de lloguer social mentre la unitat familiar es trobi en situació vulnerable i/o d'exclusió social, o fins que l'Administració pública competent li hagi

proporcionat una alternativa digna. En aquest sentit, l'Administració hauria d'escurçar els terminis necessaris per oferir una alternativa habitacional, garantir la inclusió residencial i evitar l'externalització de costos cap a la propietat.

-Desenvolupar una proposta més contundent i una intervenció més gran per part de l'Estat a l'hora de regular el mercat immobiliari, per evitar l'especulació financera i el capital fictici que genera abusos, bombolles i crisis profundes. Cal considerar que, si no es regulen les condicions de competència, no es poden garantir drets socials ni, per tant, la cohesió social i el benestar.

-Desplegar reglamentàriament la funció social de l'habitatge recollida en el marc normatiu per tal de posar-ho en el centre com a bé indispensable per al sosteniment i la reproducció de la vida i les comunitats, en detriment de la visió que prioritza la consideració de l'habitatge com a bé d'inversió.

-Fomentar la cocreació social i sindical, així com la participació ciutadana, en matèria d'habitatge de lloguer.

30. Incrementar gradualment la despesa pública en habitatge fins a l'1% del PIB, com a mínim, per poder avançar significativament davant de l'escassetat d'habitatge públic. Més concretament, facilitar línies de finançament públic i incentivar la concertació amb la iniciativa privada amb l'objectiu d'impulsar la promoció d'habitatges amb protecció.
31. Constituir una taula de diàleg amb tots els agents involucrats en el mercat d'habitatge, a la recerca de solucions tècniques per aconseguir un parc d'habitatge de lloguer a preus per sota dels de mercat.
32. Seguir buscant fórmules mixtes de col·laboració publicoprivada com una via necessària per poder accelerar el desenvolupament de polítiques d'habitatge a Catalunya.
33. Definir de forma clara les condicions de lloguer més assequible, assegurar una normativa estable que doni seguretat jurídica, reduir els tràmits relacionats amb la promoció d'habitatges i impulsar la coherència entre la planificació i les diferents línies d'actuació amb l'objectiu d'atraure la inversió privada.
34. Tal com indiquen Trilla i Bosch (2018), dotar les entitats sense ànim de lucre o lucre limitat dels recursos públics i patrimonials necessaris, així com d'incentius (*i.e.* segells d'implicació, beneficis fiscals, drets preferents sobre adjudicacions públiques de sòl, etc.), amb l'objectiu de facilitar un model efectiu de col·laboració entre aquest sector i el sector públic.
35. Posar en marxa una "finestreta única" en línia sobre polítiques d'habitatge amb el suport presencial de les oficines locals d'habitatge, de manera que els ciutadans i ciutadanes puguin accedir fàcilment a la informació i documentació pertinent, a més de poder rebre assessorament i fer gestions sobre prestacions i serveis.
36. Adoptar les mesures necessàries per fer front al dèficit d'habitatge amb protecció, especialment per a persones i col·lectius vulnerables
37. Posar a disposició de les entitats sense ànim de lucre mecanismes i facilitats suficients que permetin donar resposta a les necessitats d'habitatge de les persones amb discapacitat, amb solucions inclusives i respectuoses amb els drets socials.

38. Agilitar i simplificar els processos administratius, especialment pel que fa referència a la promoció d'habitatge amb protecció. No és admissible que per fer un habitatge es pugui trigar fins a 8 anys, com de vegades passa a la ciutat de Barcelona.
39. Regular el mercat del lloguer d'habitacions, actualment fora de la llei d'arrendaments urbans vigent, per evitar abusos i situacions d'inseguretat residencial.
40. Promoure la figura dels "habitatges compartits" a través, per exemple, de programes intergeneracionals per a persones grans, joves estudiants i/o famílies monoparentals.

## 9.4. MESURES I INSTRUMENTS DE LES POLÍTIQUES D'HABITATGE

### 9.4.1. PROMOCIÓ I ACCÉS A L'HABITATGE

L'expressió "habitatges destinats a polítiques socials" comença el seu recorregut a la llei 18/2007 i engloba tots els habitatges acollits a qualsevol de les modalitats establertes per la llei sectorial o pels plans i els programes d'habitatge: habitatges amb protecció oficial de compra o de lloguer o d'altres formes de cessió d'ús, habitatges de titularitat pública, habitatges dotacionals públics, allotjaments d'acollida de persones d'origen immigratori, habitatges cedits a l'Administració pública, habitatges d'inserció, habitatges de copropietat, habitatges privats de lloguer administrats per xarxes de mediació social, habitatges privats de lloguer de pròrroga forçosa, habitatges cedits en règim de masoveria urbana, habitatges d'empreses destinats a llurs treballadors i treballadores i altres habitatges promoguts per operadors públics, de preu intermedi entre l'habitatge amb protecció oficial i l'habitatge del mercat lliure però que no es regeixen per les regles del mercat lliure.

De tota manera, en el moment d'elaboració de l'informe, es constata en el debat públic una voluntat de subdividir els habitatges destinats a polítiques socials en dues subcategories generals:

D'una banda, els "habitatges més assequibles", és a dir, amb uns preus per sota dels de mercat i adreçats a les persones i les famílies que disposen d'ingressos suficients per autofinançar-se l'accés a aquest tipus d'habitatge.

De l'altra, els "habitatges socials", que fa referència als habitatges amb finalitats socials que esdevenen una garantia per a les persones i les famílies afectades per processos de pèrdua de l'habitatge o per situacions de risc de pobresa i exclusió social. Els preus dels habitatges socials s'adapten, doncs, a les diferents possibilitats de pagament dins d'aquest segment poblacional.

Les polítiques d'habitatge han de ser sensibles a la diversitat de necessitats relacionades amb l'accés i el manteniment de l'habitatge. Focalitzar exclusivament el suport en el segment poblacional en situació de risc d'exclusió social i residencial pot afectar negativament la legitimitat social de les polítiques d'habitatge. Al mateix temps, no garantir el dret efectiu a l'habitatge a les persones i famílies en situacions de més gran vulnerabilitat pot generar sentiments de desafecció respecte de les institucions polítiques i socials, un agreujament dels problemes que ja pateixen i la transmissió intergeneracional de les desigualtats a través dels infants.

Com s'ha indicat anteriorment, el Pla per al dret a l'habitatge 2014-2018 atorga una importància cabdal a la garantia del dret a l'habitatge de totes les persones, en especial les que es troben en situació de vulnerabilitat, i deixa en un segon pla les línies d'actuació més tradicionals com la construcció d'habitatges nous amb protecció oficial. En aquest sentit, val a destacar que el parc d'habitatges amb finalitats socials ha crescut durant els darrers anys fins assolir la xifra de 36.792 unitats al 2019 (4,8 habitatges per 1.000 habitants). El gran gruix, 16.668, pertanyen al parc públic de la Generalitat, seguit dels 8.424 de la Xarxa de Mediació per al Lloguer Social, els 7.928 del Fons d'habitatge de lloguer social i els 3.772

habitatges cedits per les entitats financeres i particulars administrats per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC). Tot i així, Catalunya es troba encara molt lluny dels països europeus capdavanters en aquesta matèria (Països Baixos, Àustria, Regne Unit, França, etc.).

La Generalitat de Catalunya ha fet una estimació del nombre d'habitatges protegits amb protecció vigent a 31 de desembre de 2019 en 128.444, que equivalen a 16,7 habitatges per 1.000 habitants i al 4,0% dels habitatges principals.

El CTEESC constata que els promotors privats estarien disposats a participar en la construcció d'habitatges lliures i més assequibles i que també hi hauria empreses disposades a participar en la construcció d'habitatges socials a través de la col·laboració publicoprivada.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTEESC recomana:**

41. Aplicar el mandat de solidaritat urbana que va establir la Llei 18/2007 i assolir un parc d'habitatges destinats a polítiques socials del 15% respecte del total d'habitatges principals, en un termini màxim de 20 anys.
42. Ampliar exponencialment l'oferta d'habitatge de lloguer de caràcter públic mitjançant la intermediació, formules de concessió, compra, dret de tanteig i retracte etc. i mantenir la qualificació permanent de l'habitatge amb protecció, tal com s'estableix al Decret Llei 17/2019.
43. Distribuir l'habitatge de lloguer més assequible i social de manera proporcional a la població de cada barri i municipi en la mesura del possible, amb l'objectiu d'evitar la creació de guetos i, per tant, de situacions de discriminació social. Aquestes actuacions haurien d'afavorir la diversitat i la cohesió social de la població, a més de facilitar que les persones puguin viure a prop d'on han viscut habitualment, si així ho desitgen.
44. Establir un topall màxim de renda equivalent al 30% dels ingressos de la unitat familiar que accedeixi als habitatges de lloguer més assequible i social.
45. Assegurar el compliment de la reserva del 3% d'habitatge accessible en els programes anuals d'habitatge que rebin algun tipus de suport públic o bé s'acullin a la qualificació d'habitatge amb protecció oficial. També seria oportú garantir uns percentatges de reserva d'habitatge accessible en cas d'adquisició i rehabilitació per part de l'Administració, tal com ja succeeix en el cas del tanteig i retracte.
46. Promoure l'impuls de les cooperatives d'habitatge com una solució de cara a la participació de les persones en el disseny de la seva llar i comunitat.
47. No demanar ingressos mínims a l'hora d'accedir a un habitatge públic per tal d'evitar que els col·lectius més desfavorits en quedin exclosos. Això és el que succeeix, per exemple, en el cas de les persones amb discapacitats intel·lectuals que, tot i disposar molt sovint d'ajuts familiars o del suport econòmic d'entitats socials, no poden computar aquestes aportacions com a ingressos en les sol·licituds d'accés a l'habitatge públic.
48. Dur a terme un gran pacte publicoprivat entre el Govern de la Generalitat, els ajuntaments, els promotors públics i privats i els agents socials per començar a construir el més aviat possible, i a ritmes de 25.000 habitatges anuals, un parc diversificat d'habitatges de venda i de lloguer amb un marc normatiu estable i de seguretat



jurídica. En el pacte s'haurien de definir clarament tres tipologies d'habitatge:

-Habitatges lliures, és a dir, regits pel mercat de l'oferta i la demanda, atès que van adreçats a la part del mercat més solvent, la que s'anomena "mercat de reposició".

-Habitatges més assequibles, dels quals no s'ha iniciat la seva construcció per manca de definició. Cal que el Govern de la Generalitat defineixi clarament les condicions d'accés (ingressos màxims de les persones destinatàries) i els preus de venda i lloguer que siguin viables, atès que els mòduls actuals es troben per sota dels costos de construcció, fent pràcticament impossible la seva edificació.

-Habitatges socials, els quals haurien de ser fonamentalment de lloguer i s'haurien d'edificar principalment sobre els sòls propietat de les administracions públiques (Govern i ajuntaments). Aquests habitatges només són assumibles directament per les administracions o bé a través de concursos amb col·laboració publicoprivada.

49. Reclamar més ajudes per facilitar als/les joves de menys de 35 anys l'accés a l'habitatge, tant en règim de lloguer com de propietat.

### 9.4.1.1. FOMENT DE LA CONSTRUCCIÓ D'HABITATGES ADREÇATS A POLÍTIQUES SOCIALS

#### Foment de la construcció d'habitatges amb protecció

Segons el Decret Llei 17/2019, és habitatge amb protecció oficial el que se subjecta a un règim de protecció pública que permet establir-ne com a mínim el preu màxim de venda, lloguer o altres formes d'accés a l'habitatge. Una novetat d'aquest decret llei és que la qualificació d'aquests habitatges serà permanent quan el planejament urbanístic els reservi al règim de protecció pública o quan formin part d'un patrimoni públic de sòl i d'habitatge. En la resta de circumstàncies, la durada podrà ser determinada segons el que s'estableixi reglamentàriament.

El Pla per al dret a l'habitatge 2014-2018 preveu un sistema de tinences intermèdies, entre la propietat i el lloguer, per a l'accés a l'habitatge amb protecció oficial: la propietat compartida; el dret de superfície i altres tipus de propietat de caràcter temporal; i la cessió d'ús. Existeix un consens polític i social a favor de prioritzar el lloguer, tot i que les dificultats per trobar operadors disposats a assumir la gestió d'aquest parc són un entrebanc per al desenvolupament dels projectes.

Ençà de la crisi econòmica, s'ha reduït considerablement l'activitat constructora en matèria d'habitatges amb protecció oficial a causa dels ajustos pressupostaris de les administracions i les entitats del Tercer Sector Social. L'any 2019, amb una despesa associada de 13,9 milions d'euros, es van acabar 945 habitatges amb protecció oficial a Catalunya, una xifra que suposa el 10,7% de tots els habitatges finalitzats aquell any. A diferència d'anys anteriors, predominen els habitatges de lloguer amb opció de compra, els quals representen el 73,4% dels habitatges amb protecció oficial que s'acaben de construir. El tipus de promotor predominant en aquest projectes és el privat (amb el 47,8% de les unitats), seguit per la categoria "altres promotors públics" (el 27,3%), les entitats sense ànim de lucre (el 24,8%) i, finalment, l'INCASÒL (el 0,1%, en comparació amb el 19,2% del 2017).

Cal tenir present que una de les causes de l'elevat preu de l'habitatge està relacionada amb la imposició immobiliària, que recau finalment en els compradors i compradores dels habitatges. Gil (2019) detalla una sèrie d'impostos directes i indirectes al llarg de les fases de construcció dels habitatges: per a la compra del sòl, cal pagar o bé l'impost sobre transmissions patrimonials (ITP) o bé l'IVA (que malgrat no esdevenir un cost perquè és recuperable pel promotor, sí que comporta afegir l'impost sobre actes jurídics documentats (IAJD)); quant al finançament del projecte, cal pagar el cost de l'impost per a la constitució d'una garantia hipotecària; pel que fa a la fase prèvia a la promoció immobiliària, cal pagar altres

IAJD i una liquidació provisional de l'Impost de construccions, instal·lacions i obres (ICIO); després de la declaració d'obra nova, s'ha de sumar el cost de la declaració de divisió horitzontal.

Gil aporta un exemple de càlcul de les implicacions d'aquestes càrregues impositives sobre uns supòsits determinats i conclou que els costos indirectes representen entre el 4,6 i el 8% del preu de venda. A banda d'això, el cost impositiu directe pel comprador o compradora està constituït principalment per dos impostos: l'IVA i l'IAJD, que representen l'11,5% sobre el preu final de venda. En total, els impostos directes i indirectes representen entre el 16,1 i el 19,5% del preu final dels habitatges que compren les persones.

Com a fet positiu, cal remarcar que la industrialització del sector de la construcció d'habitatges –encara en una fase molt incipient a Catalunya– podria resoldre una part dels problemes d'encariment i d'escassetat i qualitat de la mà d'obra gràcies a l'escurçament dels terminis i dels costos de producció que comporta l'acoblament d'elements prefabricats.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

50. Incrementar la construcció del parc públic d'habitatges, sobretot de lloguer, i de qualificació permanent.
51. Tal com s'indica en l'informe del CTESC *L'estoc de capital a Catalunya* (2021), aprofitar els fons europeus per generar un parc d'habitatge públic permanent equiparable al de la majoria d'economies més riques de la UE i que podria ajudar a corregir el dèficit observat en l'estoc de capital per habitant de l'agregat del sector de la construcció i el sector immobiliari
52. Establir, si s'escau, mecanismes de transferència en la construcció del parc de lloguer amb protecció perquè el sector públic, el Tercer Sector Social o bé determinades empreses puguin gestionar els lloguers.
53. Mobilitzar els sòls de reserva d'habitatge amb protecció. Segons dades del Pla territorial sectorial d'habitatge, l'Àmbit metropolità de Barcelona disposa de sòls per edificar 73.000 habitatges amb protecció, principalment en mans públiques, que caldria activar amb col·laboració publicoprivada. Un exemple d'aquesta col·laboració és la possibilitat de cedir el dret de superfície per edificar i gestionar la promoció d'habitatges amb protecció en règim de lloguer assequible per un període de temps. Posteriorment, el sòl i l'edificació revertiria a favor de l'Administració pública.
54. Revisar els preus màxims de venda i lloguer actualment vigents del règim d'habitatges amb protecció oficial, tant pel que fa a la nova figura única d'habitatge amb protecció com a les categories anteriors de preu concertat, règim general i règim especial, amb l'objectiu de fer viables les promoció públiques i privades en els sòls de reserva. Caldria traslladar l'evolució dels costos a les figures protegides: d'acord amb el *Boletín Económico de la Construcción*, els costos de construcció s'han incrementat més del 45% durant el període 2007-2019, mentre que els valors dels mòduls no han variat i han quedat desfasats.
55. Valorar la possibilitat de traslladar a l'entramat jurídic català i/o espanyol figures d'altres països europeus com les *Community Land Trust* (CLT) del Regne Unit o els *Organismes de Foncier Solidaire* (OFS) de França. També seria oportú fomentar la figura de la masoveria urbana, consistent a disposar d'un habitatge a canvi de la seva rehabilitació per part de les persones inquilines.

56. Dotar les societats dedicades a l'arrendament d'habitatge principal més assequible d'un nivell addicional en la flexibilització del seu règim fiscal.
57. Insistir perquè el Govern central modifiqui l'IVA de les cessions de drets de superfície i el passi a tipus reduït. En la seva definició actual, el situa com a "prestació de serveis" i, per tant, està subjecte al tipus general.
58. Aplicar el tipus superreduït d'IVA a l'habitatge amb protecció.

### Mesures del planejament urbanístic

El planejament urbanístic pot influir de diferents formes en l'oferta d'habitatge més assequible. Així, pot actuar sobre la disponibilitat i el preu del sòl, rebaixar algunes exigències relatives a la construcció dels habitatges i/o plantejar canvis d'usos o altres desenvolupaments en la ciutat consolidada.

Pel que fa al sòl, la normativa vigent en el moment d'elaboració de l'informe preveu que els plans d'ordenació urbanística municipal han de reservar per a la construcció d'habitatges amb protecció pública sòl suficient per al compliment dels objectius específics definits en la memòria social i, com a mínim, el sòl corresponent al 30% del sostre per a ús residencial de nova implantació, fora de determinades excepcions. El Decret llei 17/2019 introdueix diverses modificacions, entre les quals es pot destacar que als municipis compresos a l'Àrea Metropolitana de Barcelona se'ls incrementa els percentatges mínims exigibles fins el 40% en sòl urbanitzable, així com en sectors de sòl urbà no consolidat que tinguin per objecte la transformació global dels usos principals cap a l'ús residencial.

A més, aquesta norma emplaça el Govern a aprovar el Pla territorial sectorial d'habitatge en el termini d'un any des de la seva entrada en vigor i estableix que el pla ha de determinar els estàndards de reserva de sòl destinat a habitatges amb protecció pública en els municipis inclosos en àrees de demanda residencial forta i acreditada, els quals han de ser, com a mínim, del 50% del sostre en sòl urbanitzable delimitat per a ús residencial de nova implantació.

Quant a les exigències relatives a la construcció, hi ha marge per a la flexibilitat i, per tant, per a la reducció dels terminis de construcció. En aquest sentit, cal posar de manifest, per exemple, que les licitacions públiques per fer obres en sòl públic són almenys tres (adreçades a l'equip d'arquitectes, al projecte i a les obres) i que els tràmits burocràtics es poden allargar fins a dos anys (Burón, 2018).

En l'àmbit internacional, es pot mencionar el cas de Los Angeles, on s'han flexibilitzat les exigències del planejament urbanístic amb l'objectiu de rebaixar els costos de producció dels habitatges i s'ha autoritzat un increment de l'alçada i la densitat en les promocions d'habitatges més assequibles per fer-les econòmicament més viables i atractives. També poden resultar d'interès les iniciatives orientades a adequar antics locals comercials buits o en desús per donar-los un ús residencial.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

59. Tenir en compte aspectes com la mobilitat, la promoció de l'habitatge i la millora dels espais degradats en la planificació urbana. Fora convenient definir fulls de ruta globals que sintetitzin de manera transversal el conjunt de polítiques susceptibles d'ésser desenvolupades sobre un territori, així com estalviar recursos escassos (entre ells, el sòl).
60. Diversificar, en la mesura del possible, els planejaments urbanístics, per tal d'evitar la construcció de barris d'una sola tipologia d'habitatges o amb concentracions descompensades. A més, els desenvolupaments urbanístics han de ser completament

accessibles i han d'incloure els serveis i accessos necessaris per generar cohesió social i facilitar la vida social i econòmica.

61. Superar la visió local de les polítiques d'habitatge i integrar-les en continus territorials amb sistemes de governança i mobilitat de més gran abast, com és el cas de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.
62. Disposar d'una legislació urbanística amb previsió de futur, estable i de consens, que permeti acotar més l'àmbit de la suspensió de llicències, atès que incideixen negativament en el sector i en l'accés a l'habitatge.
63. Estudiar la possibilitat de tramitar i obtenir simultàniament la llicència d'edificació i la resta de llicències vinculades amb la promoció (ocupació de la via pública, grua, guai, enderrocament, comptadors provisionals d'obra, entre d'altres), sense afectació de demora en la seva resolució conjunta.
64. Revisar el Decret llei 17/2019 pel que fa a l'establiment de reserves d'habitatge de protecció en sòl urbà consolidat, amb l'objectiu d'assolir una posició consensuada entre els diferents actors socials que afavoreixi l'increment de l'oferta d'habitatge. Alhora, fora convenient avaluar aquesta mesura en el context de les comissions de seguiment dels ajuntaments que fan ús d'aquesta atribució.
65. Revisar el Decret llei 17/2019 en relació amb les reserves de sòls urbanitzables delimitats i de sòls urbans no consolidats, amb l'objectiu d'assolir una posició consensuada entre els diferents actors socials per fer-les viables i incrementar l'oferta d'habitatge.
66. Canviar els paràmetres de limitació d'habitatges pels d'habitants. Els paràmetres de densitat clàssics no són vàlids en la conjuntura actual degut a la reducció significativa del nombre mitjà de persones per llar (*i.e.* de la grandària de la llar) que s'ha anat produint al llarg de les últimes dècades.
67. Permetre en els sostres comercials de planta baixa, i sempre que sigui possible, els usos dobles dels habitatges, tenint en compte les necessitats reals de terciari i residencial, per tal de garantir l'eficàcia i l'adaptació automàtica d'aquests sostres a la demanda. Aquest tipus de mesura facilitaria, a més, l'increment del parc d'habitatges accessibles. De la mateixa manera, s'hauria de valorar el trasllat d'activitats econòmiques desenvolupades en habitatges (clíniques dentals, perruqueries, gestories, etc.) a sostres comercials de planta baixa.
68. Revisar la normativa relativa a l'alçada lliure interior dels habitatges. En aquest sentit, cal tenir en compte que, degut a la incorporació constant de noves directives i disposicions d'eficiència energètica i ambiental, l'alçada final resultant entra en conflicte moltes vegades amb el nombre de plantes i l'alçada reguladora total.
69. Reduir els estàndards d'obligatorietat que regulen el desenvolupament de places d'aparcament en els edificis de nova construcció, sobretot en emplaçaments de grans ciutats, donades les preferències actuals envers l'ús del transport públic i la necessitat de reduir el transport privat.
70. Revisar el coeficient d'aprofitament de la superfície útil respecte de la superfície construïda en la valoració dels sòls, amb l'objectiu d'abaratir el preu final dels habitatges.

71. Fer els canvis normatius necessaris per ampliar la instal·lació de sistemes d'eficiència energètica més enllà de l'obligatorietat de les plaques solars, atesa l'existència de sistemes alternatius de producció energètica tant o més eficaços i avançats.
72. Impulsar una actuació pública decidida que adopti l'enfocament de la regeneració urbana integral des de la col·laboració publicoprivada i d'acord amb els plantejaments de la UE. Aquests inclouen àmbits d'actuació més amplis que l'eficiència en el comportament energètic dels edificis, com ara la millora de la mobilitat, el disseny de l'espai públic i la cohesió social dels barris.
73. Preveure la possibilitat que el sòl públic inicialment destinat a usos que no es desenvolupen amb el pas del temps pugui ser transformat per construir habitatges amb protecció, preferentment dotacional.
74. Aprovar amb urgència el Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya (PTSH).
75. Impulsar la figura dels plans locals d'habitatge en els municipis amb una demanda residencial forta i acreditada i en coherència amb el PTSH, atès que això els permetria determinar quines són les seves necessitats d'habitatge, tant pel que fa a l'accés com a la rehabilitació.
76. Possibilitar, a través de l'urbanisme, un nivell d'ocupació compacte dels espais i del territori que aposti per una mixtura d'usos, afavoreixi la integració urbana i la connectivitat, i vetlli per la densitat i la intensitat de l'edificació.
77. Dissenyar unes polítiques que evitin, en la mesura del possible, la formació de guetos o altres formes de segregació socioespacial que actuen en detriment de la cohesió social i el benestar de les persones i les comunitats.
78. Revisar el cost d'execució material d'urbanització que requereixi la viabilitat i la correcta distribució i assimilació en els preus de mercat dels beneficis i les càrregues.
79. Desenvolupar en municipis de demanda residencial forta i acreditada les àrees residencials estratègiques (ARE) viables que van quedar aturades després la crisi econòmica.
80. Explorar intensivament des dels governs locals les competències que tenen en l'àmbit de la planificació, programació i gestió d'habitatge públic; l'ordenació i gestió del territori; i la planificació i gestió urbanística.
81. Posar els recursos necessaris per garantir el compliment del Reial decret legislatiu 1/2013, pel qual s'aprova el text refós de la Llei general de drets de les persones amb discapacitat i de la seva inclusió social, especialment pel que fa a la seva disposició addicional tercera sobre l'"exigibilitat de les condicions bàsiques d'accessibilitat i no discriminació", en què s'estableix el termini del 4 de desembre de 2017 per al supòsit de l'accés i la utilització dels espais urbanitzats i edificis, atès que encara es troben espais no accessibles.
82. Posar els recursos necessaris per garantir el compliment de la Llei 13/2014 d'accessibilitat, especialment pel que fa al règim sancionador.

### 9.4.1.2. INCORPORACIÓ D'HABITATGES EXISTENTS EN L'OFERTA D'HABITATGES AMB PROTECCIÓ

#### Mobilització del parc buit

La Llei 18/2007 preveu que l'exercici del dret a la propietat ha de complir la seva funció social i assenyala clarament quan s'incompleix aquesta funció. El Decret Llei 17/2019 introdueix a la Llei 18/2007 la definició d'habitatge buit, entès com aquell que roman desocupat permanentment, sense causa justificada, per un termini de més de dos anys.

Es consideren causes justificades de la desocupació permanent de l'habitatge el trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència, l'abandonament de l'habitatge en una zona rural en procés de pèrdua de població i el fet que la propietat o la possessió de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució. Cal afegir que la darrera modificació normativa (Decret Llei 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica el Decret Llei 17/2019) ha suprimit com a causa justificada l'ocupació de l'habitatge sense títol legítim, encara que la persona propietària acrediti haver iniciat accions judicials per a la recuperació efectiva de la possessió. Aquesta modificació ha aixecat moltes veus contràries i el Consell de Garanties Estatutàries l'ha considerat inconstitucional.

Cal assenyalar que el Decret Llei 17/2019 preveia com a supòsit d'incompliment de la funció social de la propietat el fet que un habitatge estigués buit, segons la definició anterior, i, per tant, podia ser objecte d'una infracció administrativa. El TC ha declarat inconstitucional aquesta previsió en la seva sentència 16/2021.

La manca d'habitatge amb protecció, social o a preus assequibles, en un context socioeconòmic en què cada vegada més persones i famílies veuen reduïts els seus ingressos i creix la pobresa, fa que moltes persones i famílies no puguin accedir a l'habitatge o el perdin i ocupin sense títol habilitant. Una de les conseqüències d'aquesta dinàmica marginal és l'aparició de grups organitzats que abusen de les persones vulnerables, aprofiten l'habitatge buit i en darrer terme faciliten l'ocupació de mala fe per lucrar-se.

Durant aquests darrers anys, s'han configurat alguns instruments que pretenen activar la mobilització del parc buit i, en alguns casos, augmentar la disposició d'habitatges per al lloguer més assequible i social. Així, entre altres mesures previstes per l'Administració pel que fa tant a les persones físiques com a les jurídiques hi ha la possibilitat d'aplicar un recàrrec sobre el tipus de gravamen de l'impost sobre béns immobles que recull el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals. De la mateixa manera, la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial, en virtut de la modificació del Decret Llei 17/2019, permet l'expropiació forçosa per causa d'interès social dels habitatges inscrits al Registre d'Habitatges Buits i Habitatges Ocupats Sense Títol Habilitant.

Pel que fa a les persones jurídiques, la Llei 14/2015, de 21 de juliol, preveu un impost sobre els habitatges buits, desenvolupat pel Decret 183/2016, de 16 de febrer. A més, en virtut de la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica l'Administració pot resoldre la cessió obligatòria d'habitatges per un període de tres anys per incorporar-los al Fons d'habitatges de lloguer per a polítiques socials.

Quant a les experiències europees, es poden destacar dos models diferents. D'una banda, el francès, amb mesures de caràcter fiscal i coercitives. Les primeres mesures pretenen incentivar la sortida dels habitatges al mercat. Es concreta en ajudes a la rehabilitació, en beneficis fiscals per a treballs de rehabilitació d'habitatges que es posin posteriorment en lloguer i en el contracte de rehabilitació, aplicat a immobles complets, pel qual l'Administració fa les obres subsidiàriament a canvi del seu ús durant un temps mínim de 12 anys. Les segones mesures estan encaminades a penalitzar els propietaris i propietàries dels habitatges buits, a través d'un impost o d'un procés d'expropiació temporal. D'altra banda, hi

ha el model anglès, que aposta per un sistema de mediació entre l'Administració Local i els propietaris i propietàries dels habitatges buits amb caràcter previ a la implantació de mesures destinades a la recuperació del parc.

Una experiència propera és la de Vilafranca del Penedès, duta a terme entre els anys 1992 i 2000. L'Ajuntament es posà d'acord amb els propietaris i propietàries privats per rehabilitar els habitatges buits i treure'ls al mercat a un preu que no podia superar un topall. A més, es van dissenyar programes d'acompanyament per a la població beneficiària del programa, població d'origen immigratori en situació de vulnerabilitat. A Escòcia, en determinats municipis amb un volum considerable d'habitatges buits, s'ha designat un càrrec específic, l'*Empty Homes Officer*, que treballa estretament amb l'*Scottish Empty Homes Officer Network*. La Xarxa analitza les bones pràctiques d'altres indrets per ajudar els propietaris i propietàries a posar els habitatges buits en el mercat. A més, els dos consells en què s'agrupen els municipis proporcionen préstecs als propietaris i propietàries dels habitatges buits per a la seva rehabilitació i mobilització al mercat.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

83. Elaborar un programa d'habitatge que incentivi la cessió dels habitatges buits a les administracions públiques i les entitats del Tercer Sector Social, amb l'objectiu d'incrementar a curt termini el parc d'habitatges de lloguer més assequible o amb finalitats socials.
84. Posar en marxa un programa específic de rehabilitació d'habitatges buits que no compleixin els requisits d'habitabilitat, per tal d'introduir-los en l'oferta de lloguer més assequible o amb finalitats socials.
85. Activar amb anticipació els recursos necessaris per mobilitzar els pisos que es van quedant buits degut a la dinàmica demogràfica, a través d'esquemes com la rehabilitació, amb l'objectiu d'incrementar l'oferta d'habitatges més assequibles.
86. Buscar fórmules publicoprivades que permetin ampliar el parc públic de lloguer més assequible o amb finalitats socials, a través de la incorporació d'habitatges d'entitats financeres i fons d'inversió. S'hauria d'arribar a un acord raonable basat, per exemple, en la compra a càrrec del sector públic d'una part d'aquest parc a un preu acordat per sota del de mercat. A canvi, l'Administració s'hauria de comprometre a fer actuacions de rehabilitació i acompanyar les persones i famílies beneficiàries d'aquests unitats en els seus processos d'inserció sociolaboral i residencial.
87. Articular més suport als òrgans judicials per donar celeritat als processos d'ocupació il·legal perquè l'habitatge el gaudeixi qui en tingui el dret, sens perjudici de l'articulació de les mesures necessàries per garantir de manera efectiva el dret a l'habitatge.

### **Exercici del dret de tanteig i retracte**

El dret de tanteig i retracte permet a les administracions incrementar d'una manera àgil –encara que de vegades costosa– el seu parc públic d'habitatge. El Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària, regula *ex novo* aquest dret de què disposa l'Administració catalana, estès pel Decret Llei 17/2019 a tot el territori i tant a la primera com a les posteriors transmissions, fins el 2027. Aquest instrument agafa volada a partir del 2017 amb l'adquisició de 620 habitatges. L'any 2019, l'exercici del dret de tanteig i retracte es tradueix en 829 adquisicions més i una despesa de 51,6 milions d'euros, però no s'arriba a les xifres de l'any anterior (862 unitats i 52,7 milions d'euros).

A partir d'aquestes consideracions, el CTEESC recomana:

88. Treballar de manera conjunta i coordinada entre, d'una banda, la Generalitat, que disposa de tota la informació sobre els habitatges i els procediments necessaris per exercir el dret de tanteig i retracte i, de l'altra, les administracions locals, que coneixen més directament la ubicació, situació i estat real dels habitatges, amb l'objectiu d'incrementar progressivament el parc públic d'habitatge.

### Mediació en lloguer social i fons d'habitatge de lloguer destinat a polítiques socials

La Mediació en el lloguer social és un programa d'habitatge gestionat per l'Administració Local i té com a objectiu incrementar l'oferta d'habitatges de lloguer social i, al mateix temps, mobilitzar el parc de pisos buits. Aquest programa s'articula mitjançant la Xarxa de Mediació per al Lloguer Social, que ocupa el segon lloc dins dels habitatges destinats a polítiques socials, darrera del Fons d'habitatge de lloguer destinat a polítiques socials (descriu més endavant).

La Xarxa està constituïda pel conjunt de borses de mediació que capten i gestionen habitatges que posen al mercat. Les borses ofereixen als propietaris i propietàries incorporar els habitatges a l'oferta de lloguer social amb la garantia que l'Administració vetllarà pels interessos de totes dues parts. Mitjançant aquest programa, els propietaris i propietàries disposen d'una assegurança de cobrament de les rendes, l'Avalloguer. L'any 2019, la Xarxa va sumar 1.526 habitatges més, amb els quals acumula un estoc de 8.424 unitats.

Adicionalment, el juny de 2015 es constitueix un Fons d'habitatge de lloguer destinat a polítiques socials que s'adreça específicament a les persones i famílies vulnerables, o amb rendes mitjanes o baixes, que requereixen una renda adequada a la seva capacitat de pagament. El fons pretén consolidar un parc d'habitatges en règim de lloguer social format per les unitats provinents de les diferents administracions o bé gestionades per les entitats financeres o grans tenidors. Des de la seva constitució fins a finals del 2018, en aquest fons s'han integrat 34 entitats de 30 municipis que aportaven un total 7.879 habitatges. L'any 2019, el nombre d'habitatges del fons ascendia fins a les 7.928 unitats.

A partir d'aquestes consideracions, el CTEESC recomana:

89. Incrementar la partida pressupostària dels programes de Mediació en lloguer social i del Fons d'habitatge de lloguer destinat a polítiques socials.

90. Crear una borsa d'habitatges accessibles perquè les persones amb una discapacitat sobrevinguda hi puguin viure mentre realitzen les adaptacions necessàries en el seu habitatge o busquen una altra residència.

#### 9.4.1.3. FINANÇAMENT

Amb l'aposta decidida per l'habitatge de lloguer amb protecció, l'accés al finançament s'ha convertit en un aspecte crucial. L'habitatge amb protecció oficial (HPO) en règim de venda era pràcticament autofinançable perquè la inversió es recuperava de forma ràpida. Per la seva banda, l'habitatge amb protecció en règim de lloguer té uns temps més dilatats i la inversió no es recupera fins després de diverses dècades, sobretot si es té en compte que es tracta d'unitats a preus per sota de mercat.

Moltes persones i famílies tenen dificultats per comprar un habitatge amb protecció o de preu més assequible degut a la manca d'estalvis previs necessaris per poder assolir el finançament hipotecari en el moment de la seva adquisició (20% + 12%, aproximadament, per fer front a les despeses de transacció fonamentalment de caràcter fiscal), tot i ser solvents a efectes de la ponderació de l'esforç de pagament



de la quota hipotecària en relació amb els ingressos nets. Aquesta circumstància empeny molt sovint a optar pel règim de lloguer, fet que contribueix a incrementar la tensió en el mercat d'arrendament.

En aquest sentit, cal fer menció d'algunes mesures adoptades per l'Institut Català de Finances (ICF). En el moment d'elaboració de l'informe, ofereix dues línies de crèdit per construir i adquirir habitatge destinat al lloguer social: l'ICF-1, destinat a la construcció d'habitatge amb protecció de lloguer o de cessió d'ús en règim general a través de préstecs bonificats per a promotors públics i privats; i l'ICF-2, mitjançant el qual es proporcionen préstecs bonificats als ajuntaments i les entitats socials perquè adquireixin pisos destinats al lloguer social procedents de l'exercici dels drets de tanteig i retracte que té legalment reconeguts la Generalitat de Catalunya i també per adquisicions mitjançant contractes de compravenda. Així mateix, actualment s'està treballant en una línia de préstecs bonificats destinats a finançar les obres de rehabilitació de comunitats de veïns i veïnes ubicades en els barris socials que administra l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (ICF-3).

En l'àmbit internacional hi ha diverses propostes d'interès que tenen a veure amb el finançament d'habitatges amb protecció. Àustria disposa de bancs per a la construcció d'habitatges. A Nova York existeix una Agència de Finançament de l'Habitatge, la qual emet bons amb la finalitat de proporcionar préstecs als proveïdors d'habitatge de lloguer per a rendes baixes i mitjanes. Amsterdam proporciona exempcions d'IVA i Patrimoni i deduccions de quota de sòl. A França disposen de la *Caisse des Depots et Consignation*, la qual recapta fons a través de la "livret A" (un compte d'estalvi ofert al públic en general). Amb aquests fons s'ofereixen préstecs a llarg termini amb taxes subsidiades als proveïdors d'habitatge social, a més d'ajuts en forma de subvencions, préstecs o beneficis fiscals. I, per últim, és rellevant mencionar la implicació cada vegada més gran del Banc Europeu d'Inversions i del Banc Europeu per al Desenvolupament en la inversió d'habitatge a preus més assequibles o amb finalitats socials.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

91. Potenciar la figura de l'Institut Català de Finances com un sustentador del finançament públic d'habitatge.
92. Flexibilitzar els requisits de la línia ICF-1 i dotar d'una dotació pressupostària més gran mitjançant la col·laboració amb les entitats financeres, per tal que els promotors puguin assolir un finançament suficient en capital i termini a un cost assumible de cara al desenvolupament del parc d'habitatge amb protecció de lloguer.
93. Instrumentalitzar avals públics a l'entrada de les adquisicions d'habitatge més assequible per a aquelles persones i famílies que poden assumir quotes d'hipoteca responsables però no disposen de tot l'estalvi previ requerit.

### 9.4.1.4. BENEFICIS FISCALS

En l'informe s'identifiquen, classifiquen i expliquen les diferents bonificacions fiscals que hi ha en matèria d'habitatge. Els beneficis fiscals relatius al pressupost de l'any 2020 són lleugerament inferiors als que hi havia l'any 2017, just abans de l'inici de la crisi econòmica: 1.157,3 milions d'euros vs. 1.357,9 milions, respectivament. Els beneficis fiscals derivats de l'IRPF pateixen una forta retallada a partir del 2014 fins a situar-se en un import de 268,8 milions d'euros en el pressupost de l'any 2020. Aquest fet s'explica per l'eliminació de la deducció per inversió en habitatge habitual amb efectes de l'1 de gener de 2013, llevat dels i les contribuents que ja feien aquestes deduccions abans d'aquesta data. La davallada es compensa, però, amb l'evolució positiva de la resta de bonificacions fiscals. Destaquen, en aquest sentit, els beneficis fiscals derivats de l'Impost sobre Transmissions Patrimonials (ITP) i de l'Impost sobre Successions i Donacions (ISD).

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

94. Millorar la fiscalitat de l'habitatge amb protecció, de la rehabilitació o, fins i tot, de fórmules alternatives com el dret de superfície, atès que penalitza aquestes figures.
95. Incidir per a una reforma fiscal que incentivi el lloguer d'habitatges a entitats socials, amb finalitat d'habitatge social i d'inclusió, per part de propietaris i propietàries privats, amb mesures com l'exempció d'IVA, equiparant la desgravació a l'IRPF a la dels lloguers directament a la persona resident o millorant la desgravació, i amb altres bonificacions d'impostos.
96. Potenciar el mecenatge, amb els beneficis fiscals corresponents, en l'habitatge social.
97. Incorporar una deducció fiscal en l'IRPF de les aportacions que realitzen les famílies o comunitats de veïns i veïnes que duen a terme reformes d'adaptació dels habitatges o les zones comunes per dotar-los d'accessibilitat universal.
98. Introduir en la regulació de l'impost de béns immobles (IBI) una deducció per a les llars en les quals hi resideixi una persona amb discapacitat, així com una deducció durant un període de cinc anys després d'haver executat reformes en l'habitatge.
99. Bonificar l'impost de construccions, instal·lacions i obres per tal d'incentivar la qualificació energètica "A" dels habitatges més assequibles.
100. Reduir les taxes i els impostos en les llicències d'obra i primera ocupació dels habitatges amb protecció.

#### 9.4.1.5. ALTRES MESURES

L'informe es fa ressò d'altres mesures de "promoció i accés a l'habitatge". En primer lloc, es poden mencionar les formes alternatives de tinença (la propietat temporal i la compartida), introduïdes amb la voluntat d'aportar solucions al problema d'accés a l'habitatge en propietat, a través de la flexibilització de les vies d'adquisició i l'abaratiment dels costos econòmics.

Tampoc no es pot deixar de banda la promoció d'allotjaments col·lectius protegits, amb els quals es pretén proporcionar allotjament transitori a persones vulnerables en situació d'exclusió residencial. A diferència dels habitatges convencionals, no han de complir amb els requisits d'habitabilitat atès que són de caràcter temporal. El Pla per al dret a l'habitatge estableix que aquests allotjaments només poden ser edificats en sòls la qualificació dels quals admeti la seva construcció i determina les superfícies útils mínimes, entre d'altres aspectes.

Cal destacar també els allotjaments amb espais comuns complementaris, els quals tenen una superfície de l'espai privat inferior a la fixada per a la resta de tipologies d'habitatge i disposen d'uns espais comuns complementaris ajustats als requisits mínims i de qualitat. Aquests espais complementen l'ús i gaudi dels espais privats de tot o part dels habitatges o allotjaments que comprèn l'edifici.

Entre les altres mesures també s'hi troben les oficines locals d'habitatge, organismes col·laboradors de la Generalitat amb una doble funció: d'una banda, prestar serveis relacionats amb els programes autonòmics i, de l'altra, dur a terme programes i serveis a iniciativa dels ens locals. Les oficines desenvolupen un paper rellevant a l'hora d'informar i assessorar la ciutadania sobre una àmplia diversitat d'instruments propis de les polítiques d'habitatge de Catalunya.

Finalment, el Decret llei 17/2019 preveu que els municipis de més de 50.000 habitants, a més dels compresos en l'Àrea Metropolitana de Barcelona, han de coordinar les seves actuacions en matèria d'habitatge. Els municipis han de subscriure en un termini de 2 anys un programa d'actuació la prioritat del qual ha de ser posar a disposició dels ciutadans i ciutadanes habitatges amb protecció oficial en règim de lloguer.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

101. Redefinir o ampliar les funcions de les oficines locals d'habitatge i garantir una actitud proactiva per part de l'Administració, mitjançant l'ofertament de serveis d'assessorament en matèria d'arrendaments urbans, de mediació, de recerca d'habitatges de lloguer a preus més assequibles, fins i tot en el mercat privat, entre d'altres.
102. Incrementar la partida pressupostària dedicada a les oficines locals d'habitatge amb les finalitats següents: incrementar significativament la plantilla i millorar els espais existents per tal de garantir la privacitat en l'atenció dels casos més greus.
103. Potenciar la formació tècnica i administrativa de tots els serveis d'informació relacionats amb les polítiques d'habitatge, especialment pel que fa a l'atenció de les necessitats dels col·lectius amb una situació més desfavorable, com són les persones amb discapacitat o en risc de pobresa i exclusió social.

### 9.4.2. INSTRUMENTS PER MANTENIR I EVITAR LA PÈRDUA DE L'HABITATGE

Els instruments amb una orientació social dissenyats per mantenir i evitar la pèrdua de l'habitatge constitueixen un dels pilars principals de la política d'habitatge dels darrers anys, atesa la situació de vulnerabilitat de moltes persones i famílies i la incapacitat per satisfer les seves necessitats a través d'un parc públic d'habitatges insuficient. No obstant això, aquests instruments s'han de combinar amb polítiques adreçades a fer front als problemes estructurals del sector de l'habitatge que no contribueixen a solucionar el "problema de l'habitatge".

#### 9.4.2.1. AJUTS PER AL PAGAMENT DE L'HABITATGE

És l'instrument que compta amb una disponibilitat pressupostària més elevada. Hi ha tres modalitats d'ajuts per al pagament de l'habitatge: les prestacions per al pagament del lloguer a persones en risc d'exclusió social; les prestacions d'especial urgència, la finalitat de les quals és deixar sense efecte l'acció d'un desnonament judicial o embargament de l'habitatge; i els ajuts implícits, l'objecte dels quals és ajudar a pagar el lloguer a les persones usuàries dels habitatges gestionats per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya amb ingressos baixos. L'any 2019, els ajuts per al pagament de l'habitatge han suposat 61.013 actuacions i una despesa de 112,6 milions d'euros. Aquestes dades representen una davallada important respecte de l'any anterior (-18,2% en el nombre d'actuacions i -16,7% en la despesa) i està motivada per la reducció de l'activitat dels ajuts al pagament del lloguer.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

104. Millorar l'accés als ajuts al pagament del lloguer, limitats en el moment d'elaboració d'aquest informe a rendes de lloguer inferiors a quantitats entre 350 i 750 euros, com a màxim, segons demarcació territorial i a ingressos de la unitat de convivència entre un mínim de 0,6 vegades l'IRSC (en el cas de persones soles) i un màxim de 2,8 vegades l'IRSC (abans de l'aplicació del coeficient multiplicador).
105. En particular, revisar algunes limitacions que poden convertir-se en barreres

d'accés als ajuts al pagament de lloguer, com ara: el fet que en alguns municipis o comarques la renda mitjana dels lloguers estigui molt a prop o fins i tot per sobre dels imports màxims de lloguer mensual que estableixen les convocatòries per a aquells territoris; el fet que l'any 2019 s'hagi eliminat la possibilitat de considerar els ingressos bruts de les unitats de convivència o els ingressos informals en aquells casos en què la base imposable general de la declaració de la renda se situa per sota dels ingressos mínims necessaris per poder rebre els ajuts; i, en general, el fet que aquests ingressos mínims exigibles puguin deixar fora de les convocatòries una part de la població més vulnerable, com ara les persones grans amb pensions no contributives o les unitats de convivència beneficiàries de la renda garantida de ciutadania.

106. Incrementar l'import dels ajuts al pagament del lloguer (els quals s'han anat reduint al llarg dels últims anys) per garantir l'accés i el manteniment a un habitatge digne, és a dir, segur i adequat, així com el pagament dels subministraments bàsics associats com l'aigua i l'energia.
107. Deixar de tributar pels ajuts al pagament del lloguer perquè Hisenda els interpreta com una subvenció que reben les persones en comptes de com un ajut social.
108. Deixar d'imputar els ajuts al pagament del lloguer com a ingressos de les persones sol·licitants i beneficiàries de la renda garantida de ciutadania a l'hora de calcular la seva quantia, tal com succeïa amb la PIRMI.
109. Articular mesures per evitar que els ajuts al pagament del lloguer tinguin com a conseqüència l'increment del preu del lloguer i actualitzar els topalls en les convocatòries d'ajuts.

#### 9.4.2.2. PROPOSTES DE LLOGUER SOCIAL PER EVITAR DESNONAMENTS

La llei 24/2015 preveu dos supòsits per tal d'evitar situacions de pèrdua de l'habitatge. En un primer cas, abans d'adquirir un habitatge habitual resultant d'una dació en pagament de préstecs i crèdits hipotecaris o bé de la impossibilitat del propietari o propietària per retornar el préstec, la persona adquirent ha d'oferir als afectats i afectades una proposta de lloguer social, sempre que no tinguin una alternativa pròpia d'habitatge i que es trobin en situació de risc d'exclusió residencial.

En un segon cas, abans de fer qualsevol demanda judicial d'execució hipotecària o desnonament per impagament de lloguer, la part demandant, sempre que sigui una persona jurídica i en determinats supòsits, ha d'oferir als afectats i afectades una proposta de lloguer social sempre i quan compleixin els requisits del primer cas (no tenir una alternativa pròpia d'habitatge i trobar-se en situació de risc d'exclusió residencial).

Cal assenyalar que perquè la proposta pugui ser considerada com a "lloguer social" ha de fixar rendes de lloguer que garanteixin que l'esforç per al seu pagament no superi entre el 10% i el 18% dels ingressos de la unitat familiar. A més, l'habitatge ofert ha de ser preferentment l'afectat pel procediment o, alternativament, un habitatge situat dins del mateix municipi, sens perjudici que els serveis socials acreditin que el trasllat a un altre municipi no ha d'afectar negativament la situació de risc d'exclusió residencial de la unitat familiar.

#### 9.4.2.3. AJUTS PER A LA XARXA D'HABITATGES D'INCLUSIÓ SOCIAL

L'Agència de l'Habitatge de Catalunya té establert un sistema d'ajuts articulats a través de la Xarxa d'Habitatges d'Inclusió Social que s'adrecen a entitats sense ànim de lucre i administracions locals per

facilitar la tasca d'integració social de col·lectius amb dificultats que requereixen una atenció especial, tutela o suport especialitzat. L'import total dels ajuts ha anat augmentat progressivament al llarg dels darrers anys fins assolir els 4,9 milions d'euros al 2019.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

110. Incorporar a la cartera de serveis socials l'acompanyament i el seguiment de les persones i famílies que accedeixen als habitatges d'inclusió social.

#### **9.4.2.4. MESES DE VALORACIÓ DE LES SITUACIONS D'EMERGÈNCIES ECONÒMIQUES I SOCIALS**

Les persones en situació de risc d'exclusió residencial poden sol·licitar ser real·lotjades a la Mesa d'emergència municipal, si l'ajuntament en té una de pròpia, o bé a la Mesa d'Emergències de Catalunya. La Mesa és un òrgan col·legiat tècnic de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya que proposa l'adjudicació d'habitatges de lloguer social per un període mínim de tres anys. El nombre d'habitatges adjudicats a través de les meses gestionades per l'Agència d'Habitatge de Catalunya porta dos anys seguits a la baixa i passa de 1.182 a 504 entre els anys 2017 i 2019.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

111. Potenciar la coordinació entre els serveis socials, els serveis d'habitatge i les autoritats judicials per poder actuar de la manera més àgil i ràpida possible davant d'una emergència habitacional.

112. Reduir d'una manera decidida la demora de fins i tot un any en l'assignació d'un habitatge després de la valoració favorable de la Mesa d'Emergències.

#### **9.4.2.5. ALTRES MESURES**

Dues mesures més per mantenir i evitar la pèrdua de l'habitatge són el Servei d'Informació i Assessorament sobre el Deute Hipotecari i els ajuts a projectes de cohesió veïnal. Pel que fa al Servei, aquest es coneix amb el nom d'Ofideute i l'any 2019 ha dut a terme 469 actuacions de mediació entre les persones o famílies, d'una banda, i les entitats financeres titulars dels préstecs, de l'altra, amb l'objectiu d'arbitrar solucions i evitar la pèrdua d'habitatge. Ofideute presta el servei a través de les o

Oficines locals d'habitatge. Quant als ajuts a projectes de cohesió veïnal, aquests consisteixen en subvencions per al finançament de projectes socials, així com d'adequació, rehabilitació i manteniment de les entitats veïnals i els espais o elements comuns de les comunitats en barris d'habitatges públics administrats o gestionats per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, i en àrees de risc d'exclusió residencial o amb degradació urbana. L'any 2019, aquests ajuts han suposat una despesa de 0,5 milions d'euros.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

113. Recuperar els programes adreçats a millorar les condicions de vida i la cohesió social dels barris més vulnerables, mitjançant el finançament de projectes d'actuació integral (en l'àmbit social i físic), tal com preveia l'anomenada "Llei de barris". Després de l'experiència d'aquesta llei, els projectes haurien de donar un pas endavant i incloure en les seves actuacions no només els espais i les infraestructures urbanes sinó també els edificis i les comunitats d'habitatges quan existeixin situacions d'exclusió residencial relacionades amb l'accessibilitat (i.e. instal·lació de rampes,

ascensors, etc.), l'estat de conservació dels elements comuns (*i.e.* façanes, teulades, escales, etc.) i dels elements privats (*i.e.* aïllament de finestres, eradicació de plagues i humitats, etc.) o altres mancances.

### 9.4.3. FOMENT DE LA REHABILITACIÓ

La rehabilitació té com a objectiu millorar la seguretat, funcionalitat, accessibilitat i eficiència energètica dels edificis i els habitatges, així com dinamitzar les àrees que han experimentat una davallada o empitjorament en els seus àmbits econòmic, comercial, cultural o patrimonial. La rehabilitació representa una oportunitat per incrementar el parc d'habitatges amb protecció i és un instrument del planejament urbanístic amb un potencial elevat per millorar les condicions de vida de l'entorn i dels barris, evitar o revertir la segregació espacial i fomentar la cohesió social en el territori. La rehabilitació dels edificis posa en valor els edificis i els espais, protegeix i dinamitza els entorns, atreu població i redueix la probabilitat de què hi hagi comportaments incívics i altres problemàtiques socials.

El programa Foment de la rehabilitació consisteix en convocatòries anuals de la Generalitat (ascensors, gent gran i convocatòria ordinària), a les quals s'hi afegixen les transferències al Consorci de l'habitatge de Barcelona (CHB) i al Consorci metropolità de l'habitatge (CMH) i la inversió en obres de manteniment i adequació del parc d'habitatges gestionats per l'Agència d'habitatge de Catalunya. El programa inclou dos grans tipus d'actuacions: d'una banda, mesures de foment per a la rehabilitació de l'interior dels habitatges als requeriments tècnics de la normativa d'habitabilitat i, de l'altra, mesures de foment a la rehabilitació d'edificis d'habitatges i habitatges en àmbits territorials declarats "àrees de conservació i rehabilitació".

Des de fa ja uns anys, i en virtut de la normativa vigent, és obligatori que els edificis plurifamiliars d'una determinada antiguitat se sotmetin a una inspecció tècnica. Aquest instrument consisteix en una inspecció visual de l'edifici feta per un tècnic o tècnica competent que hauria de servir perquè els propietaris i propietàries (la Comunitat en el cas de propietat horitzontal i la persona propietària física o jurídica en el cas de la propietat vertical) prenguin consciència de l'estat de l'edifici i adoptin les mesures pertinents per complir el deure de conservació i manteniment. Els informes d'inspecció tècnica dels edificis (ITES) es registren en el Departament de Territori i Sostenibilitat, però es constaten dèficits en la gestió i aprofitament d'aquesta informació tan valuosa.

La part més important del programa Foment a la rehabilitació correspon a les convocatòries i les transferències als consorcis, les quals representen, l'any 2019, 18.059 actuacions i una despesa de 36,8 milions d'euros. Aquell mateix any, l'import global del programa és de 39,6 milions d'euros, una xifra molt allunyada dels 77,9 milions de despesa mitjana del període 2007-2011. Tal com indica el Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya (2019), la rehabilitació no ha assolit el volum d'activitat d'altres països de l'entorn europeu.

Un projecte inspirador en aquest sentit és el EuroPace, el qual facilita el finançament als propietaris i propietàries d'habitatges per a les actuacions de rehabilitació en l'àmbit de la millora energètica (instal·lació de plaques solars, millora del sistema de calefacció o climatització, millora de l'aïllament de la llar etc.). A través d'EuroPace s'ofereix un import de fins al 10% del valor de la propietat, que es retorna mitjançant una quantia agregada a l'IBI o equivalent durant un termini de fins a 20 anys, amb un interès baix i sense necessitat de pagar una quantitat en concepte d'entrada. El Govern és qui autoritza el préstec del programa i els diners del finançament s'obtenen a través d'entitats privades. Actualment Olot acull aquesta experiència a Catalunya.

Una altra experiència propera és "Santa Coloma (de Gramenet) renovem els barris", a través de la qual l'Ajuntament assumeix funcions d'organitzador de la rehabilitació sobre immobles que no són de titularitat pública. En primer lloc, l'Administració Local activa la declaració d'una àrea de conservació i rehabilitació (ACR) amb un sistema de col·laboració amb les comunitats de propietaris i propietàries articular

mitjançant un conveni. En segon lloc, l'Ajuntament contracta les obres i sol·licita i gestiona subvencions en nom de les comunitats. Finalment, l'Ajuntament repercuteix el cost de les obres individualment a cada propietari o propietària mitjançant quotes mensuals proporcionals sense interessos. Les darreres dades, presentades al març del 2019 en el context del "Fòrum d'habitatge i rehabilitació de Barcelona", indiquen un total de 386 habitatges i locals rehabilitats corresponents a un volum de 32 finques.

**A partir d'aquestes consideracions, el CTESC recomana:**

114. Fer el seguiment corresponent i verificar, per part del Departament de Territori i Sostenibilitat:

-La realització de l'informe d'inspecció tècnica (ITE) en tots els edificis que tinguin l'obligació de fer-ho.

- La gravetat de les deficiències detectades i els terminis necessaris per resoldre-les en els edificis que sí han efectuat la ITE.

-El compliment de la normativa a través d'una Inspecció d'Habitatge *in situ* i l'execució d'allò que consta escrit en els informes.

115. Cercar els mecanismes que permetin la rehabilitació dels edificis que incompleixen la normativa degut als problemes econòmics dels propietaris i propietàries, en col·laboració amb les administracions locals, amb l'objectiu de garantir la seguretat i l'adequació residencial (o habitabilitat), sense perjudici de les càrregues corresponents que se'n derivin.

116. Dotar la política d'habitatge de més ajuts adreçats a la rehabilitació, particularment pel que fa a les patologies estructurals, eficiència energètica i accessibilitat, atès que només el 0,6% dels edificis d'habitatges són "universalment accessibles" en el conjunt de l'Estat Espanyol, és a dir, compleixen amb els criteris d'accessibilitat en l'"iter geogràfic" que va des del moment en què la persona abandona la via pública fins que es troba en el seu habitatge.<sup>154</sup>

117. Crear una comissió tècnica de rehabilitació que intervingui en la tramitació i elaboració dels informes urbanístics previs en els casos de gran rehabilitació i rehabilitacions amb canvi d'ús.

118. Articular mecanismes per possibilitar les empreses que ho desitgin una col·laboració publicoprivada eficaç per impulsar i dinamitzar les rehabilitacions d'immobles que siguin propietat de comunitats de propietaris i propietàries, tal com preveu la Llei 8/2013. En concret, caldria posar en marxa les àrees de rehabilitació integral per rehabilitar el parc edificat propietat de particulars en divisió horitzontal (més del 80% del parc total).

119. Impulsar un servei de mediació per acompanyar a les persones amb discapacitat i les seves famílies en els conflictes que puguin sorgir en les comunitats de veïns i veïnes davant la necessitat de dur a terme obres d'accessibilitat a l'edifici d'habitatges, així com millorar la informació i acompanyament tècnic i administratiu per realitzar el procés burocràtic de presentació dels ajuts a la rehabilitació i adaptació d'habitatges

<sup>154</sup> Vegeu Fundación Mutua de Propietarios (2018).

#### 9.4.4. REGULACIÓ DELS PREUS DEL LLOGUER PRIVAT

Davant de l'increment de les rendes de lloguer que pateix la majoria de les grans ciutats europees (el 32,7% en el cas de l'Àmbit metropolità de Barcelona entre els anys 2014 i 2018), un seguit de països i ciutats han establert diverses mesures encaminades a regular preus de lloguer privat. La finalitat d'aquestes mesures és contenir l'increment de les rendes del lloguer i garantir la seguretat residencial, de manera que el lloguer pugui esdevenir una solució residencial tant estable com la propietat.

Aquests tipus de regulacions obtenen posicions molt confrontades. Tant López (2019) com García (2019) insisteixen en els perjudicis que provoquen les regulacions de les rendes de lloguer de “primera generació”, on es posa un topall als preus: s'observen reduccions de l'oferta d'habitatge de lloguer, impactes negatius sobre la mobilitat i una mala assignació de recursos que beneficia a uns llogaters i llogateres en detriment d'altres. En canvi, hi ha menys avaluacions consolidades en relació amb les regulacions de “segona generació”, o límits al creixement del preu del lloguer. Pel que fa a les anomenades regulacions de “tercera generació”, López (2019) considera que representen un compromís raonable entre les persones que defensen i les que s'oposen a aquest tipus de mesures, atès que, tal com estableix el Reial decret llei 7/2019, d'1 de març, de mesures urgents en matèria d'habitatge i lloguer, mantenen la regulació de les rendes durant la tinença, però no entre tinençes.

Un dels defensors més rellevants de la regulació dels preus del lloguer privat és Barton (2019), particularment de les de “segona generació”. Barton justifica els resultats dispars de les avaluacions que s'han fet sobre aquest tipus de mesures basant-se en la necessitat d'incloure-les dins d'un paquet de mesures més ampli per tal de garantir la seva efectivitat.

Com es comentava anteriorment, el Reial decret llei 7/2019 modifica la Llei d'arrendaments urbans i recupera el fet que durant la vigència del contracte l'actualització anual de la renda no podrà superar l'increment de l'IPC. A més, aquest mateix Reial decret instaura un sistema estatal d'índex de referència del preu de lloguer i recull la possibilitat que les comunitats autònomes defineixin el seu propi índex de referència, adaptat a les necessitats del seu territori. No obstant això, algunes comunitats autònomes, com Catalunya, ja havien definit anteriorment el seu índex de referència de preus de lloguer,<sup>155</sup> un indicador de consulta pública amb caràcter informatiu, operatiu en 53 municipis. El Decret Llei 17/2019 estableix l'obligació d'incloure les dades de l'índex en la publicitat i en les ofertes d'habitatges de lloguer i en els contractes que se signin. Així mateix, es preveu que l'administració catalana tingui en compte l'índex en el desenvolupament de les seves polítiques i que la persona arrendadora d'un habitatge no es pugui beneficiar dels ajuts públics adreçats al foment de lloguer quan la renda pactada sigui superior a l'índex.

Cal destacar també la Llei 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge,<sup>156</sup> fruit d'una proposició de llei.<sup>157</sup> El seu objecte és regular la contenció i moderació de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge que sigui destinat a residència permanent de l'arrendatari i que estigui situat en zones del territori qualificades com a “àrees amb mercat d'habitatge tens”, enteses com els municipis o les parts de municipi que estan especialment en risc de no disposar de la dotació suficient d'habitatges de lloguer a un preu assequible que permeti accedir-hi a tota la població. La qualificació d'aquestes àrees és temporal i, per tant, no pot excedir de cinc anys des de la publicació d'aquesta declaració.<sup>158</sup>

<sup>155</sup> Ordre GAH/142/2017, de 5 de juliol, per la qual s'aprova l'índex de referència de preus de lloguer d'habitatges. DOGC núm. 7408, de 10.07.2017.

<sup>156</sup> Llei 11/2020, del 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge. DOGC núm. 8229, de 21.09.2020.

<sup>157</sup> Aquesta proposició es va debatre, votar i aprovar al Parlament de Catalunya després que el Consell de Garanties Estatutàries en fes un dictamen a petició de Cs i el PPC. Aquest dictamen, no vinculant, conclouia que el text conté punts que no troben l'emparrament en l'Estatut d'autonomia de Catalunya i vulneren la Constitució espanyola.

<sup>158</sup> L'annex de la Llei estableix 61 municipis inclosos dins de la declaració transitòria, amb durada d'un any, d'àrees amb mercat d'habitatge tens (aquells en què les rendes de lloguer han sofert un increment de més del 20% en el període comprès entre els anys 2014 i 2019 pertanyents



En els contractes d'arrendament que es concloguin en aquestes àrees, el preu no pot augmentar respecte del contracte anterior, si va ser signat en els cinc anys anteriors a l'entrada en vigor d'aquesta llei, i no podrà superar l'índex de referència de preus de la Generalitat, esmentat anteriorment. Aquest règim de contenció es flexibilitza en els contractes de lloguer d'habitatges d'obra nova i en els contractes que resulten d'un procés de gran rehabilitació, la renda pactada dels quals pot fixar-se en el marge superior de l'índex de referència de preus de lloguer d'habitatges de categories anàlogues. També es pot fixar el preu en aquest marge en el cas que es facin obres de millora o que en el darrer any s'hagin executat a l'habitatge obres que en millorin l'habitabilitat, la seguretat, la confortabilitat o l'eficiència energètica.

Cal assenyalar que la Llei 11/2020 ha estat objecte de recurs al TC, el qual s'ha admès a tràmit el febrer de 2021. Ara bé, mentre no hi hagi una declaració d'inconstitucionalitat per part del TC continuen vigents els articles impugnats i els preus de lloguer queden vinculats al que estableix la Llei 11/2020.

Un exemple internacional de regulació de lloguers de segona generació és el model d'estabilització de preus del lloguer de Nova York, implantat l'any 1974. Aproximadament un milió d'habitatges es troben sota aquesta regulació. Per a la seva aplicació, les juntes territorials, a les quals hi ha representades les parts arrendatària i arrendadora, estableixen les tarifes d'augment del preu del lloguer. Les tarifes es fixen anualment i s'apliquen a les renovacions del lloguer fetes a partir de l'1 d'octubre de cada any. Segons Joffe (2019), els preus no han pujat mai més del 3%. Els increments han de funcionar com un incentiu per invertir en la propietat i garantir les condicions de seguretat dels edificis. Respecte als propietaris i propietàries, reben atenció legal i rebaixes fiscals per a la millora dels edificis i préstecs per part de la Divisió encarregada de supervisar el sistema. A Berlín i París s'estan aplicant mesures de regulació de preus de lloguer que caldrà avaluar a mig termini.

També diverses ciutats han pres mesures en relació amb el lloguer turístic com una manera de contenir els preus de lloguer. Aquestes regulacions inclouen, entre d'altres coses, l'obligació de registrar-se com amfitrió o amfitriona davant l'autoritat local, limitar del nombre de dies de lloguer de l'habitació o habitatge, restringir el nombre de llicències, i prohibir l'ús diferent al lloguer de llarg termini i el lloguer de segones residències.

Catalunya, amb la Llei 11/2020, anteriorment comentada, i properament a Espanya, ha fet, i farà, respectivament, una nova legislació en matèria de preus del lloguer privat, que caldria valorar i fer-ne un seguiment per analitzar el seu impacte real en una situació d'evolució superior de preus de lloguer respecte dels salaris.

En aquest sentit, el CTESC recomana:

120. Avaluar científicament els efectes de la normativa en els preus de lloguer privat a partir dels següents indicadors:

-L'evolució dels preus del lloguer privat segons el Registre de Fiances de la Generalitat

-L'evolució dels preus del lloguer privat en les zones i municipis limítrofs que no estan qualificats com a àrees amb mercat d'habitatge tens

-L'evolució del percentatge de renda familiar destinada al pagament de les despeses dels habitatges de lloguer privat en les zones i municipis amb aquesta qualificació

-L'evolució del nombre d'habitatges de lloguer privat en les zones i municipis amb

a l'Àrea Metropolitana de Barcelona o amb una població superior a 20.000 habitants), per tal de donar resposta urgent a la situació d'emergència en matèria d'habitatge.

aquesta qualificació

- L'evolució de la qualitat i el manteniment del parc d'habitatges de lloguer privat
- L'evolució del nombre de desnonaments per situacions de lloguer

#### 9.4.5. COVID-19 I DRET A L'HABITATGE

La pandèmia per COVID-19 i les mesures de confinament domiciliari que s'han adoptat per combatre l'expansió del nou virus han posat de manifest amb molta claredat l'existència de situacions d'exclusió residencial i la relació que s'estableix entre, d'una banda, les condicions dels habitatges i el fet residencial i, de l'altra, l'estat de salut de les persones i les comunitats. A més, la resposta a la pandèmia ha pivotat a l'entorn de l'habitatge i això ha magnificat les desigualtats que ja es donaven a l'entorn del dret a l'habitatge i alguns problemes socials, entre els quals es poden destacar les dificultats per conciliar les vides personal i laboral (sobretot en el cas de les dones),<sup>159</sup> la bretxa digital, la violència de gènere i la soledat no desitjada de moltes persones grans i no grans.

L'experiència del confinament s'ha vist agreujada en molts casos per la pèrdua imprevista dels ingressos i les dificultats per fer front a les despeses d'habitatge (lloguer, hipoteca i subministraments), però també per circumstàncies intrínseques a l'habitatge i al fet residencial.<sup>160</sup> Viure al carrer, tenir sostre però no llar o disposar d'un habitatge amb problemes de seguretat i adequació són situacions d'exclusió residencial que s'han fet més difícils de suportar enmig d'un context de crisi sanitària caracteritzat per les limitacions de la vida quotidiana, en general, i a la mobilitat, en particular.

La dimensió dels habitatges i, més concretament, els metres quadrats per persona han esdevingut factors molt rellevants no només des del punt de vista del confort sinó també de la salut. La disponibilitat d'espai condiona directament les possibilitats per aïllar les persones amb simptomatologia compatible amb la malaltia per COVID-19 i per mantenir la distància física de seguretat recomanada en aquestes circumstàncies. En aquest sentit, la manca d'espai als habitatges pot ser una font d'estrès i de conflicte generadora d'impactes negatius en la salut mental de les persones. A més, la sobreocupació dels habitatges està relacionada amb problemes de salubritat que poden afavorir la propagació de les malalties contagioses.<sup>161</sup> Per aquests motius, cal remarcar que una de les situacions d'exclusió residencial més recurrents a Catalunya és precisament l'amuntegament, el qual afecta el 12,6% de la població l'any 2018.

Per la seva banda, *Save the Children* ha advertit sobre els impactes de la crisi sanitària i el confinament domiciliari en la salut mental de les persones, particularment dels infants.<sup>162</sup> Partint de l'explotació estadística d'una sèrie d'enquestes internacionals, l'organització posa sobre la taula la situació de les famílies amb pocs recursos que han de fer front al confinament des de la vulnerabilitat econòmica i l'experiència de l'exclusió residencial. L'estudi mostra preocupació per les dificultats que tenen moltes famílies per pagar les despeses d'habitatge, per mantenir l'activitat educativa dels seus fills i filles i per garantir una alimentació nutritiva i saludable. A més, constata els impactes negatius que ja han produït aquestes circumstàncies en el benestar emocional de més del 50% dels nens i les nenes que han estat confinats.

La crisi sanitària ha posat de manifest els dèficits de les polítiques públiques actuals, les quals compten amb uns instruments poc intensius i amb cobertures limitades que fan pràcticament impossible atendre

<sup>159</sup> Vegeu "Igualtat, la corba més lenta: la sobrecàrrega recau en les dones, però pugen els homes que atenen els fills". Cristina Sen. A *La Vanguardia*, 25/06/2020.

<sup>160</sup> Vegeu "Tot anirà bé? Pobresa i habitatge a Catalunya (abans del confinament)". Benet Fusté. Al blog *lleienge.cat*, 24/05/2020.

<sup>161</sup> Vegeu "Tot anirà bé? Pobresa i habitatge a Catalunya (abans del confinament)". Benet Fusté. Al blog *lleienge.cat*, 24/05/2020.

<sup>162</sup> Vegeu "Confinados con la nevera vacía o viviendo en una habitación: la factura emocional de la crisis depende de la clase social". Marta Borraz. A *eldiario.es*, 31/03/2020; "Encuesta de *Save the Children*: el 60% de las familias vulnerables ya ha visto alterada su situación laboral en la primera semana de crisis del coronavirus. A *savethechildren.es*, 25/03/2020; i *A tu lado: qué nos cuenta las familias*. A *savethechildren.es*, març 2020.

correctament la incertesa, la vulnerabilitat i, més concretament, les dificultats per accedir a un habitatge digne i assequible i mantenir-lo. Cal tenir present que no totes les mesures serveixen per garantir el dret a l'habitatge a les persones més vulnerables, però són precisament les llars amb menys ingressos les que previsiblement patiran amb més intensitat els efectes de la pandèmia.<sup>163</sup> Es pot afirmar que es partia d'una situació de desavantatge caracteritzada per l'existència de moltes situacions d'exclusió social i residencial i, al mateix temps, per una mancança de recursos en relació amb uns problemes que, amb la irrupció de la pandèmia, s'han vist agreujats.

De fet, un informe d'Oxfam Intermón<sup>164</sup> preveu un increment de la pobresa a Espanya i a Catalunya quantificat en unes 700.000 i 93.600 persones, respectivament, a causa de la pandèmia. Al mateix temps, organitzacions com la Fundació Arrels, el gimnàs social de Sant Pau i Càritas Diocesana de Barcelona<sup>165</sup> han cridat l'atenció sobre l'augment del nombre de persones i famílies sense llar després d'haver d'abandonar les habitacions rellogades on vivien com a conseqüència de la pèrdua dels seus ingressos, molt sovint procedents de l'economia submergida.

La declaració de l'estat d'alarma també ha suposat la posada en marxa d'una bateria de propostes per part del Govern de l'Estat que han cobert, amb més o menys limitacions, algunes situacions de vulnerabilitat social i risc d'exclusió residencial provocades per la crisi sanitària i el confinament domiciliari. S'han aprovat mesures per assegurar els subministraments bàsics a totes les famílies i mesures per fer front al pagament dels lloguers i els préstecs hipotecaris de l'habitatge habitual, com ara ajuts econòmics, préstecs, moratòries, microcrèdits i la suspensió dels procediments judicials i els llançaments.

Si bé és cert que aquestes mesures han ajudat a paliar alguns efectes, són insuficients. Només representen un primer pas per protegir efectivament moltes persones i famílies que, sense un suport de caràcter permanent o estructural, es poden veure abocades a dificultats greus per fer front a les despeses d'habitatge. És previsible que les dificultats per accedir a l'habitatge i mantenir-lo s'intensificaran mentre duri la situació d'incertesa provocada per pandèmia i per la necessitat d'activar, en cas de necessitat, mesures més o menys estrictes de confinament domiciliari i limitació de l'activitat social i econòmica.

De fet, la demanda d'ajuts extraordinaris al pagament del lloguer ha sobrepassat la capacitat de resposta de la Generalitat de Catalunya, tant pel que fa al pressupost inicialment disponible (14,5 milions aportats per l'Estat i 5 milions més per la Generalitat) com a la capacitat per atendre les sol·licituds. Pocs dies després d'haver obert la convocatòria extraordinària, la Generalitat va deixar d'admetre noves demandes a l'espera de poder resoldre l'elevat volum de sol·licituds en tràmit (més de 15.500 en gairebé dues setmanes).<sup>166</sup>

Al mateix temps, les moratòries i els microcrèdits atorgats per les entitats bancàries representen un endeutament a mitjà i llarg termini que les famílies afectades hauran d'eixugar. Pel que fa a la suspensió dels procediments judicials i els llançaments, es tracta de mesures conjunturals per impagament que deixaran d'estar vigents un cop s'acabi l'estat d'alarma, col·locant novament moltes famílies en situacions extremes d'exclusió social i residencial per pèrdua de l'habitatge principal.

S'ha de tenir en compte també que abans de la crisi sanitària ja hi havia un problema greu de manca d'oferta d'habitatge de venda i de lloguer que molt probablement empitjorarà a causa del deteriorament de l'economia provocat per la pandèmia.

---

<sup>163</sup> Vegeu "Tot anirà bé? Pobresa i habitatge a Catalunya (abans del confinament)". Benet Fusté. Al blog lleiengel.cat, 24/05/2020.

<sup>164</sup> Vegeu "La pandèmia porta més pobresa". A La Vanguardia, Editorial, 25/06/2020, i *Una reconstrucción justa es posible y necesaria: no es momento para la austeridad, elijamos dignidad*. A oxfamintmon.org, 2020.

<sup>165</sup> Vegeu "El virus provoca que centenars de persones perdin casa seva". Rosa M. Bosch. A La Vanguardia, 28/05/2020.

<sup>166</sup> Vegeu [Resolució TES/1199/2020, de 29 de maig](#), de suspensió de la presentació de sol·licituds dels ajuts per contribuir a minimitzar l'impacte econòmic i social de la COVID-19 en els lloguers de l'habitatge habitual; "La Generalitat atura les peticions d'ajuts al lloguer per l'allau de sol·licituds". A Cadenaser.com, SerCat, 01/06/2020; "Las nuevas ayudas al alquiler se paralizan en plena crisis". Helena López. A El Periódico, 02/06/2020; i "El Govern afegeix 5 milions més per a ajuts al lloguer d'habitatges i reclama a l'Estat que dobli la seva quantitat". ACN. A El Punt Avui, 18/06/2020.

Amb el benentès que totes les polítiques i mesures d'habitatge han de donar resposta a la diversitat de necessitats associades al gènere, l'edat, el cicle de vida, l'estat de salut, la diversitat funcional, la composició familiar i el poder adquisitiu de les persones,

**El CTESC recomana:**

121. Emprendre immediatament la construcció d'habitatges de primer accés, tant de venda com de lloguer, a preus més assequibles, atesa la manca d'oferta d'aquest tipus d'habitatge, els efectes tractors de l'activitat promotora-constructora en l'economia i l'ocupació, i les potencialitats de retorn fiscal d'aquesta activitat.
122. Acordar un pla de xoc de mesures que aposti per l'ampliació del parc d'habitatge social i de lloguer més assequible, a través de l'adequació de la regulació del mercat, la mobilització de pisos buits, la intermediació, la rehabilitació i la col·laboració entre el sector públic i privat.
123. Vertebrar, ara més que mai, grans pactes per garantir el dret a l'habitatge, de manera que s'ampliï el parc d'habitatge a preus més assequibles, preferentment de lloguer, i que es protegeixi adequadament les persones i famílies afectades per situacions d'exclusió residencial, com ara la pèrdua o el risc de pèrdua del seu habitatge.
124. Fomentar la realització de projectes d'investigació interdisciplinaris que permetin conèixer millor la relació entre habitatge i salut i, més concretament, entre habitatge, COVID-19, confinament i salut, amb l'objectiu de planificar actuacions preventives i, si cal, reactives de manera més efectiva i equitativa.
125. Revisar el Decret d'habitabilitat a la llum de la pandèmia per COVID-19 i dels coneixements sobre la relació entre habitatge i salut.
126. Iniciar un debat sobre l'adequació dels habitatges als canvis econòmics i socials (p.e. el foment del teletreball), així com sobre les característiques de les estances dels habitatges (p.e. versatilitat), els espais intermedis (balcons i terrasses) i els espais comunitaris dels edificis, a partir dels impactes de la pandèmia i dels confinaments domiciliaris que s'han hagut d'adoptar.
127. Atendre els problemes de salut mental derivats de la pandèmia i posar l'accent en la infància i les famílies amb menys recursos, atès que, en molts casos, han hagut de fer front a l'estrès del confinament en condicions de més gran vulnerabilitat i des de l'experiència de l'exclusió social i residencial: amuntegament, dificultat per aïllar persones infectades, bretxa digital, manca de llum natural o de ventilació adequada, absència de balcons o altres espais intermedis, etc.<sup>167</sup>
128. Reforçar la funció d'inspecció dels habitatges temporals de caràcter col·lectiu adreçats a treballadors i treballadores temporers perquè es puguin garantir de manera efectiva unes condicions d'habitabilitat, higiene i seguretat compatibles amb la salut i la lluita contra la COVID-19.
129. Repensar el model de llar per a persones grans i amb discapacitat a la llum de l'impacte que està tenint la pandèmia per COVID-19 en la salut i el benestar de les

<sup>167</sup> Vegeu "Confinados con la nevera vacía o viviendo en una habitación: la factura emocional de la crisis depende de la clase social". Marta Borraz. A *eldiario.es*, 31/03/2020; "Encuesta de Save the Children: el 60% de las familias vulnerables ya ha visto alterada su situación laboral en la primera semana de crisis del coronavirus. A *savethechildren.es*, 25/03/2020; i *A tu lado: qué nos cuenta las familias*. A *savethechildren.es*, març 2020.

persones que hi viuen i treballen. Cal avançar decididament envers la integració efectiva de l'atenció de les necessitats socials i sanitàries de les persones, amb un èmfasi especial en la medicalització d'aquestes llars.

130. Dotar de caràcter estructural i no pas conjuntural les mesures d'habitatge que s'han proposat durant l'estat d'alarma per atendre les persones sense llar, de manera que es garanteixi la seva continuïtat una vegada se superin els efectes de la pandèmia, per fer efectiu el dret a l'habitatge.
131. Evitar que les persones que tinguin un habitatge, de lloguer o propietat, el perdin a conseqüència dels efectes derivats de la COVID-19. S'han d'agilitzar dels tràmits per fer efectiva la moratòria hipotecària i s'ha de fomentar l'assoliment d'acords entre, d'una banda, els llogaters i llogateres amb problemes per fer front al pagament de les rendes i, de l'altra, els propietaris i propietàries dels habitatges.
132. Impulsar mesures econòmiques, fiscals i de mediació favorables als petits propietaris i propietàries amb la finalitat d'arribar a acords amb els seus llogaters i llogateres (moratòries, rebaixes, etc.).
133. Ampliar les moratòries per impagament de les hipoteques de persones i famílies en situació de vulnerabilitat derivada o no de la pandèmia per COVID-19.
134. Prioritzar els ajuts destinats al pagament dels lloguers. El fons destinat a aquests ajuts s'esgotarà ràpidament, cosa que fa necessari incrementar la dotació econòmica d'aquesta mesura i prioritzar els ajuts.
135. Dissenyar mesures per fer front al pagament del deute vinculat a les moratòries aplicades a les persones i les famílies. El fet d'aplicar moratòries quan no es pot fer front a les despeses d'habitatge (incloent els subministraments) és una solució molt positiva a curt termini, però perjudicial a posteriori per l'acumulació de deute a les llars. En aquest sentit, cal aplicar la condonació parcial o total del deute a aquelles persones i famílies en què es cronifiqui la dificultat sobrevinguda de pagament i que tinguin llogat un habitatge social del parc públic de les diferents administracions públiques.
136. Elaborar un conjunt de mesures preventives davant l'increment previsible de desnonaments a causa de la pandèmia per COVID-19, com ara l'ampliació de la suspensió temporal dels desnonaments per impagament, el desenvolupament d'alternatives públics i privades per evitar l'increment del nombre de persones i famílies sense llar, etc. En qualsevol cas, aquest tipus de mesures haurien de compensar els perjudicis dels propietaris i propietàries dels habitatges afectats.
137. Ampliar els pressupostos municipals destinats a habitatge social i a ajuts al pagament del lloguer.
138. Agilitzar la gestió i resolució de les sol·licituds d'ajuts al pagament del lloguer per evitar el desbordament dels sistemes i la consegüent aturada en l'admissió de noves sol·licituds, amb l'objectiu de garantir el funcionament correcte d'aquesta mesura de protecció social en matèria d'habitatge.
139. Ampliar la partida pressupostària extraordinària dedicada als ajuts al pagament del lloguer i, més concretament, demanar a l'Estat que incrementi el pressupost que ha destinat fins ara a aquesta mesura per pal·liar la situació de les persones i les

famílies que han vist empitjorar la seva situació econòmica i residencial degut a la crisi sanitària.

140. Garantir pressupostàriament l'Estratègia de sensellarisme i consolidar els recursos destinats a les persones que viuen al carrer. En el moment d'elaboració d'aquest informe, s'està donant una resposta amb recursos temporals i urgents perquè les persones no estiguin al carrer, però cal pensar que són persones que segueixen sense tenir una llar i calen recursos estables i dignes per a aquest col·lectiu.
141. Connectar l'ingrés mínim vital i la renda garantida de ciutadania (RGC) amb l'habitatge, de manera que siguin sensibles a les variacions dels preus d'aquest bé bàsic i a l'esforç relatiu que han de fer les persones i les famílies per fer front als pagaments de les despeses que se li associen (hipoteca, lloguer i consums bàsics).

## 10. ANNEXOS

### 10.1. ANNEX DEL CAPÍTOL 4

Els resultats de la tipologia de les llars per àmbits territorials identifiquen a les Terres de l'Ebre com la demarcació en què les llars amb un nucli tenen és elevada (73,2%) i les llars unipersonals tenen la presentació més reduïda (21,1%). En canvi, a l'Alt Pirineu i Aran les llars amb un nucli tenen la participació més reduïda (63,7%) i les llars unipersonals la participació més alta (29,8%).

TAULA 31. Llars per tipus i àmbits territorials. Catalunya, 2011

Àmbits territorials / Províncies	Sense nucli	Amb 1 nucli	2 o més nuclis	Total unifamiliars	Plurifamiliars	Llars familiars	Unipersonals	Més d'1 persona	Llars no familiars	Total llars
<b>Catalunya</b>	1,7	71,1	1,9	<b>74,7</b>	<b>0,3</b>	<b>75,0</b>	23,3	1,7	<b>25,0</b>	100,0
Àmbit metropolità de Barcelona	1,7	70,5	1,9	<b>74,2</b>	<b>0,3</b>	<b>74,5</b>	23,5	2,0	<b>25,5</b>	100,0
Comarques Gironines	1,7	71,4	2,0	<b>75,1</b>	<b>0,2</b>	<b>75,3</b>	23,1	1,6	<b>24,7</b>	100,0
Camp de Tarragona	1,5	71,9	1,7	<b>75,2</b>	<b>0,1</b>	<b>75,2</b>	23,6	1,2	<b>24,8</b>	100,0
Terres de l'Ebre	1,9	73,2	2,7	<b>77,8</b>	<b>0,0</b>	<b>77,8</b>	21,1	1,1	<b>22,2</b>	100,0
Ponent	2,0	71,7	2,1	<b>75,8</b>	<b>0,1</b>	<b>75,9</b>	22,8	1,2	<b>24,1</b>	100,0
Comarques Centrals	1,7	73,4	2,1	<b>77,2</b>	<b>0,2</b>	<b>77,4</b>	21,9	0,7	<b>22,6</b>	100,0
Alt Pirineu i Aran	2,9	63,7	2,2	<b>68,8</b>	<b>0,0</b>	<b>68,9</b>	29,8	1,3	<b>31,1</b>	100,0
Penedès	1,1	73,0	1,7	<b>75,8</b>	<b>0,3</b>	<b>76,1</b>	22,9	1,0	<b>23,9</b>	100,0
Barcelona	1,7	70,9	1,9	<b>74,5</b>	<b>0,3</b>	<b>74,8</b>	23,4	1,9	<b>25,2</b>	100,0
Girona	1,7	71,3	2,0	<b>75,0</b>	<b>0,2</b>	<b>75,2</b>	23,2	1,6	<b>24,8</b>	100,0
Lleida	2,1	70,5	2,1	<b>74,7</b>	<b>0,1</b>	<b>74,8</b>	24,0	1,2	<b>25,2</b>	100,0
Tarragona	1,6	72,5	1,9	<b>76,0</b>	<b>0,1</b>	<b>76,1</b>	22,8	1,1	<b>23,9</b>	100,0

Unitats: percentatges. Font: elaboració a partir d'Idescat.

En el període 1996-2011, la reducció de llars amb un nucli es dona amb més intensitat a l'Àmbit metropolità de Barcelona (7,2 punts percentuals) i amb menys intensitat a les terres de l'Ebre (4,5pp). Per la seva banda, l'augment de la participació de les llars unipersonals sobre el total de llars es dona amb més força als àmbits metropolità i Camp de Tarragona (6,2pp cadascun) i amb menys força a les Terres de l'Ebre (4,8pp).

TAULA 32. Variació de les llars per tipus i àmbits territorials. Catalunya, 1996-2011

Àmbits territorials / Províncies	Sense nucli	Amb 1 nucli	2 o més nuclis	Total unifamiliars	Plurifamiliars	Llars familiars	Unipersonals	Més d'1 persona	Llars no familiars	Total llars
<b>Catalunya</b>	-0,5	-6,6	-0,5	<b>-7,5</b>	<b>0,2</b>	<b>-7,3</b>	6,0	1,3	<b>7,3</b>	0,0
<b>Àmbit metropolità de Barcelona</b>	-0,8	-7,2	-0,1	<b>-8,0</b>	<b>0,3</b>	<b>-7,7</b>	6,2	1,5	<b>7,7</b>	0,0
<b>Comarques Gironines</b>	0,2	-5,6	-0,9	<b>-6,2</b>	<b>0,1</b>	<b>-6,1</b>	4,8	1,3	<b>6,1</b>	0,0
<b>Camp de Tarragona</b>	0,2	-6,8	-0,5	<b>-7,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-7,1</b>	6,2	0,9	<b>7,1</b>	0,0
<b>Terres de l'Ebre</b>	0,5	-4,5	-1,6	<b>-5,6</b>	<b>0,0</b>	<b>-5,6</b>	4,8	0,8	<b>5,6</b>	0,0
<b>Ponent</b>	0,4	-5,1	-2,1	<b>-6,8</b>	<b>0,1</b>	<b>-6,7</b>	5,8	0,9	<b>6,7</b>	0,0
<b>Comarques Centrals</b>	0,1	-5,6	-1,2	<b>-6,7</b>	<b>0,2</b>	<b>-6,5</b>	6,1	0,4	<b>6,5</b>	0,0
<b>Alt Pirineu i Aran</b>	0,1	-5,1	-1,8	<b>-6,8</b>	<b>-0,1</b>	<b>-6,7</b>	5,9	0,9	<b>6,7</b>	0,0
<b>Penedès</b>	-0,2	-5,4	-1,0	<b>-6,6</b>	<b>0,3</b>	<b>-6,3</b>	5,7	0,7	<b>6,3</b>	0,0
<b>Barcelona</b>	-0,7	-7,5	-0,9	<b>-8,0</b>	<b>0,3</b>	<b>-7,7</b>	6,2	1,5	<b>7,7</b>	0,0
<b>Girona</b>	0,2	-6,6	-0,1	<b>-7,3</b>	<b>0,2</b>	<b>-7,2</b>	6,0	1,2	<b>7,2</b>	0,0
<b>Lleida</b>	0,3	-6,4	-0,8	<b>-6,5</b>	<b>0,0</b>	<b>-6,4</b>	5,6	0,9	<b>6,4</b>	0,0
<b>Tarragona</b>	0,3	-2,8	-2,4	<b>-5,5</b>	<b>0,1</b>	<b>-5,4</b>	4,6	0,8	<b>5,4</b>	0,0

Unitats: percentatges. Font: elaboració a partir d'Idescat.



TAULA 33. Fills i filles per grups d'edat i tipus de nucli. Catalunya, 2014-2019

2019	Matrimonis	Parelles de fet	Famílies monoparentals	Llars amb dos nuclis i més	Total
De 0 a 15 anys	821,1	196,3	146,0	74,7	1.238,1
De 16 a 18 anys	157,5	14,7	48,5	14,3	235,0
De 19 a 24 anys	247,5	23,0	73,4	16,3	360,2
De 25 a 29 anys	121,6	6,4	39,9	4,8	172,7
De 30 a 34 anys	52,4	1,2	20,8	4,6	79,0
De 35 anys i més	80,5	1,9	105,9	6,1	194,4
<b>Total</b>	<b>1.480,6</b>	<b>243,5</b>	<b>434,5</b>	<b>120,8</b>	<b>2.279,4</b>
2014-2019	Matrimonis	Parelles de fet	Famílies monoparentals	Llars amb dos nuclis i més	Total
De 0 a 15 anys	-48,7	19,6	0,5	24,9	-3,7
De 16 a 18 anys	21,1	-1,3	14,2	7,4	41,4
De 19 a 24 anys	11,0	7,0	-1,0	5,5	22,5
De 25 a 29 anys	1,2	1,0	0,0	-1,2	1,0
De 30 a 34 anys	1,2	-1,1	-1,1	1,6	0,6
De 35 anys i més	-0,4	1,1	7,6	-1,5	6,8
<b>Total</b>	<b>-14,6</b>	<b>26,3</b>	<b>20,2</b>	<b>36,7</b>	<b>68,6</b>

Unitats: nombre de fills i filles en milers i variacions absolutes.

Font: elaboració a partir de l'Idesat.

TAULA 34. Habitatges en construcció. Catalunya, 2004-2020

Tipus	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2006=100
<b>Obra nova</b>	96.561	109.144	125.506	84.842	26.452	11.554	9.537	6.437	3.938	2.401	3.635	5.423	7.489	10.091	12.917	13.796	10.476	8,3
<b>Reforma</b>	8.100	9.486	6.011	3.549	2.345	5.053	9.003	8.857	6.182	6.059	6.102	7.005	6.985	6.587	5.861	8.178	7.602	126,5
<b>Total</b>	104.661	118.630	131.517	88.391	28.797	16.607	18.540	15.294	10.120	8.460	9.737	12.428	14.474	16.678	18.778	21.974	18.078	13,7

Unitats: habitatges visats de direcció d'obra dels Col·legis d'Arquitectes Tècnics i percentatges.

Font: elaboració a partir del Ministeri de Foment.

TAULA 35. Habitatges iniciats i acabats. Catalunya, 2004-2020

Tipus	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2006=100
<b>Habitatges iniciats</b>	96.481	107.834	127.117	85.515	27.569	12.358	13.523	7.898	5.311	3.036	3.846	6.176	8.317	11.340	14.517	14.549	11.395	9,0
<b>Habitatges acabats</b>	71.101	74.706	77.309	79.580	71.007	37.871	20.292	18.704	13.003	6.305	5.624	4.034	5.534	6.892	7.492	8.831	11.601	15,0

Unitats: habitatges visats dels Col·legis d'Aparelladors i percentatges.

Font: elaboració a partir de Dades Habitatge de la Generalitat de Catalunya.

TAULA 36. Habitatges iniciats i acabats per àmbits territorials. Catalunya, 2015-2020

Catalunya	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2006=100
<b>Iniciats</b>	6.176	8.317	11.340	14.517	14.549	11.395	10,6
Variació (%)	60,6	34,7	36,3	28,0	0,2	-21,7	-
<b>Acabats</b>	4.034	5.534	6.892	7.492	8.831	11.601	15,5
Variació (%)	-28,3	37,2	24,5	8,7	17,9	31,4	-
Àmbit metropolità	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2006=100
<b>Iniciats</b>	3.998	5.753	8.462	10.306	9.833	7.782	19,5
Variació (%)	63,5	43,9	47,1	21,8	-4,6	-20,9	-
<b>Acabats</b>	2.035	3.167	4.064	4.794	5.929	7.532	18,9
Variació (%)	-20,3	55,6	28,3	18,0	23,7	27,0	-
Barcelona ciutat	2015	2016	2017	2018	2018	2019	2006=100
<b>Iniciats</b>	1.408	1.233	1.373	2.203	1.931	1.892	32,4
Variació (%)	87,2	-12,4	11,4	60,5	-12,3	-2,0	-
<b>Acabats</b>	836	1.291	1.039	1.251	1.069	981	16,8
Variació (%)	50,6	54,4	-19,5	20,4	-14,5	-8,2	-
Comarques gironines	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2006=100
<b>Iniciats</b>	670	1.084	978	1.449	1.449	1.126	6,4
Variació (%)	41,9	61,8	-9,8	48,2	0,0	-22,3	-
<b>Acabats</b>	693	980	778	588	1.023	1.291	7,3
Variació (%)	-5,3	41,4	-20,6	-24,4	74,0	26,2	-
Camp de Tarragona	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2006=100
<b>Iniciats</b>	267	344	362	690	863	415	3,5
Variació (%)	80,4	28,8	5,2	90,6	25,1	-51,9	-
<b>Acabats</b>	246	305	454	736	344	857	7,2
Variació (%)	-74,9	24,0	48,9	62,1	-53,3	149,1	-
Penedès	2015	2016	2017	2018	2018	2019	2006=100
<b>Iniciats</b>	445	455	700	900	1.089	955	7,9
Variació (%)	145,9	2,2	53,8	28,6	21,0	-12,3	-
<b>Acabats</b>	165	307	641	524	672	668	5,5
Variació (%)	-8,8	86,1	108,8	-18,3	28,2	-0,6	-
Comarques centrals	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2006=100
<b>Iniciats</b>	183	252	372	280	442	506	6,4
Variació (%)	128,8	37,7	47,6	-24,7	57,9	14,5	-
<b>Acabats</b>	181	209	150	353	274	397	5,0
Variació (%)	-10,0	15,5	-28,2	135,3	-22,4	44,9	-

Unitats: nombre d'habitatges i percentatges.

Font: elaboració a partir de Dades Habitatge de la Generalitat.

TAULA 37. Habitatges iniciats i acabats per àmbits territorials. Catalunya, 2015-2020 (CONTINUACIÓ)

Ponent	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2006=100
<b>Iniciats</b>	290	291	237	544	482	373	4,3
Variació (%)	-20,3	0,3	-18,6	129,5	-11,4	-22,6	-
<b>Acabats</b>	396	272	351	258	323	550	6,4
Variació (%)	12,5	-31,3	29,0	-26,5	25,2	70,3	-
<b>Terres de l'Ebre</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2006=100</b>
<b>Iniciats</b>	191	74	93	207	143	75	1,1
Variació (%)	282,0	-61,3	25,7	122,6	-30,9	-47,6	-
<b>Acabats</b>	103	148	289	141	110	76	1,1
Variació (%)	-46,6	43,7	95,3	-51,2	-22,0	-30,9	-
<b>Alt Pirineu i Aran</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2006=100</b>
<b>Iniciats</b>	132	64	136	141	248	163	6,0
Variació (%)	25,7	-51,5	112,5	3,7	75,9	-34,3	-
<b>Acabats</b>	215	146	165	98	156	230	8,5
Variació (%)	-50,2	-32,1	13,0	-40,6	59,2	47,4	-
<b>Barcelona província</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2006=100</b>
<b>Iniciats</b>	4.543	6.351	9.484	11.446	11.086	9.092	16,3
Variació (%)	69,8	39,8	49,3	20,7	-3,1	-18,0	-
<b>Acabats</b>	2.310	3.597	4.572	5.612	6.818	8.508	15,2
Variació (%)	-18,9	55,7	27,1	22,7	21,5	24,8	-
<b>Girona província</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2006=100</b>
<b>Iniciats</b>	725	1.108	1.077	1.476	1.530	1.185	6,5
Variació (%)	47,7	52,8	-2,8	37,0	3,7	-22,5	-
<b>Acabats</b>	747	1.034	862	604	1.089	1.343	7,4
Variació (%)	-4,1	38,4	-16,6	-29,9	80,3	23,3	-
<b>Lleida província</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2006=100</b>
<b>Iniciats</b>	422	330	291	664	658	498	4,5
Variació (%)	-6,8	-21,8	-11,8	128,2	-0,9	-24,3	-
<b>Acabats</b>	588	369	448	368	419	742	6,7
Variació (%)	-21,3	-37,2	21,4	-17,9	13,9	77,1	-
<b>Tarragona província</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2006=100</b>
<b>Iniciats</b>	486	528	488	931	1.275	620	2,7
Variació (%)	115,0	8,6	-7,6	90,8	36,9	-51,4	-
<b>Acabats</b>	389	534	1.010	908	505	1.008	4,4
Variació (%)	-68,8	37,3	89,1	-10,1	-44,4	99,6	-

Unitats: nombre d'habitatges i percentatges.

Font: elaboració a partir de Dades Habitatge de la Generalitat.

EL DRET A L'HABITATGE

TAULA 38. Nombre de transaccions i valor mitjà de les transaccions d'habitatges lliures segons Notaris. Catalunya, 2004-2020

Lliure nou	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2007=100
<b>Transaccions</b>	34.965	42.452	48.908	39.198	24.113	18.315	17.043	11.609	10.602	5.840	5.596	4.747	4.888	5.729	6.647	6.455	6.970	17,8
Variació (%)	-	21,4	15,2	-19,9	-38,5	-24,0	-6,9	-31,9	-8,7	-44,9	-4,2	-15,2	3,0	17,2	16,0	-2,9	8,0	-
<b>Valor mitjà</b>	190.626	199.186	223.988	246.134	246.938	239.154	238.681	208.663	201.427	195.272	202.736	212.030	216.953	221.364	251.242	276.693	288.229	117,1
Variació (%)	-	4,5	12,5	9,9	0,3	-3,2	-0,2	-12,6	-3,5	-3,1	3,8	4,6	2,3	2,0	13,5	10,1	4,2	-
Lliure usat	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2007=100
<b>Transaccions</b>	97.274	116.532	107.758	68.972	34.385	35.142	45.040	31.572	37.342	38.013	48.212	55.199	68.886	78.091	81.307	81.135	66.069	95,8
Variació (%)	-	19,8	-7,5	-36,0	-50,1	2,2	28,2	-29,9	18,3	1,8	26,8	14,5	24,8	13,4	4,1	-0,2	-18,6	-
<b>Valor mitjà</b>	154.863	191.859	226.975	248.563	230.101	213.078	214.704	189.178	162.995	147.767	154.056	151.734	158.197	166.145	171.960	178.984	187.521	75,4
Variació (%)	-	23,9	18,3	9,5	-7,4	-7,4	0,8	-11,9	-13,8	-9,3	4,3	-1,5	4,3	5,0	3,5	4,1	4,8	-

Unitats: nombre de transaccions, euros i percentatges.

Font: elaboració a partir del Ministeri de Transport, Mobilitat i Agenda Urbana.

**TAULA 39. Nombre de transaccions i valor mitjà de les transaccions de les compravendes d'habitatges per àmbits territorials segons Registradors. Catalunya, 2015-2020**

Catalunya	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Transaccions</b>	54.531	66.248	77.236	80.820	79.950	64.673
Variació (%)	15,8	21,5	16,6	4,6	-1,1	-19,1
<b>Valor mitjà</b>	167.278	170.340	182.800	186.600	197.524	204.600
Variació (%)	2,8	1,8	7,3	2,1	5,9	3,6
Àmbit metropolità	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Transaccions</b>	32.440	40.154	46.468	47.618	46.360	36.000
Variació (%)	21,8	23,8	15,7	2,5	-2,6	-22,3
<b>Valor mitjà</b>	195.053	199.258	218.200	223.900	239.779	251.300
Variació (%)	3,5	2,2	9,5	2,6	7,1	4,8
Barcelona ciutat	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Transaccions</b>	12.229	14.266	15.676	13.791	13.409	9.861
Variació (%)	15,3	16,7	9,9	-12,0	-2,8	-26,5
<b>Valor mitjà</b>	275.768	290.917	334.200	339.800	355.675	356.500
Variació (%)	6,8	5,5	14,9	1,7	4,7	0,2
Comarques gironines	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Transaccions</b>	7.260	8.666	10.003	10.441	10.479	8.877
Variació (%)	2,5	19,4	15,4	4,4	0,4	-15,3
<b>Valor mitjà</b>	158.534	154.261	157.500	164.700	169.190	174.600
Variació (%)	0,6	-2,7	2,1	4,6	2,7	3,2
Camp de Tarragona	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Transaccions</b>	4.609	5.399	6.488	6.845	7.138	5.786
Variació (%)	7,8	17,1	20,2	5,5	4,3	-18,9
<b>Valor mitjà</b>	113.969	113.068	116.600	126.300	123.684	135.400
Variació (%)	-5,0	-0,8	3,1	8,3	-2,1	9,5
Penedès	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Transaccions</b>	3.858	4.485	5.536	6.235	6.198	5.479
Variació (%)	13,2	16,3	23,4	12,6	-0,6	-11,6
<b>Valor mitjà</b>	134.249	136.689	146.700	153.900	171.709	173.500
Variació (%)	-1,4	1,8	7,3	4,9	11,6	1,0
Comarques centrals	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Transaccions</b>	2.222	2.756	3.251	3.488	3.901	3.288
Variació (%)	10,5	24,0	18,0	7,3	11,8	-15,7
<b>Valor mitjà</b>	101.206	100.658	103.700	105.600	111.680	123.300
Variació (%)	9,8	-0,5	3,0	1,8	5,8	10,4

Unitats: nombre de transaccions, valor mitjà en euros i percentatges. Font: elaboració a partir de Dades Habitatge de la Generalitat.

TAULA 40. Nombre de transaccions i valor mitjà de les transaccions de les compravendes d'habitatges per àmbits territorials segons Registradors. Catalunya, 2015-1r trimestre 2019 (CONTINUACIÓ)

Ponent	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Transaccions</b>	1.939	2.219	2.580	3.047	2.840	2.479
Variació (%)	15,9	14,4	16,3	18,1	-6,8	-12,7
<b>Valor mitjà</b>	87.245	81.780	83.100	78.300	88.393	97.600
Variació (%)	6,9	-6,3	1,6	-5,8	12,9	10,4
<b>Terres de l'Ebre</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Transaccions</b>	1.289	1.511	1.791	1.987	1.860	1.696
Variació (%)	2,3	17,2	18,5	10,9	-6,4	-8,8
<b>Valor mitjà</b>	70.308	79.451	80.200	78.600	78.995	82.600
Variació (%)	-7,6	13,0	0,9	-2,0	0,5	4,6
<b>Alt Pirineu i Aran</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Transaccions</b>	914	1.058	1.119	1.159	1.174	1.068
Variació (%)	20,3	15,8	5,8	3,6	1,3	-9,0
<b>Valor mitjà</b>	191.658	187.468	190.969	205.100	197.000	200.487
Variació (%)	-1,9	-2,2	1,9	7,4	-3,9	1,8
<b>Barcelona província</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Transaccions</b>	37.054	45.716	53.226	55.295	54.479	42.943
Variació (%)	20,8	23,4	16,4	3,9	-1,5	-21,2
<b>Valor mitjà</b>	185.880	189.763	206.600	211.400	225.950	235.400
Variació (%)	3,6	2,1	8,9	2,3	6,9	4,2
<b>Girona província</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Transaccions</b>	7.547	8.942	10.353	10.751	10.822	9.189
Variació (%)	3,1	18,5	15,8	3,8	0,7	-15,1
<b>Valor mitjà</b>	163.006	158.331	161.700	169.000	173.770	179.900
Variació (%)	0,8	-2,9	2,1	4,5	2,8	3,5
<b>Lleida província</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Transaccions</b>	2.645	3.075	3.407	3.978	3.777	3.359
Variació (%)	16,5	16,3	10,8	16,8	-5,1	-11,1
<b>Valor mitjà</b>	103.738	103.154	104.800	97.000	105.191	110.000
Variació (%)	0,5	-0,6	1,6	-7,4	8,4	4,6
<b>Tarragona província</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Transaccions</b>	7.285	8.515	10.250	10.796	10.872	9.182
Variació (%)	6,3	16,9	20,4	5,3	0,7	-15,5
<b>Valor mitjà</b>	104.977	106.365	110.600	115.700	116.353	125.400
Variació (%)	-4,5	1,3	4,0	4,6	0,6	7,8

Unitats: nombre de transaccions, valor mitjà en euros i percentatges.  
 Font: elaboració a partir de Dades Habitatge de la Generalitat.

TAULA 41. Nombre de contractes bruts de lloguer i lloguer mitjà contractat. Catalunya, 2005-2020

Concepte	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2008=100
<b>Contractes</b>	52.941	56.812	62.671	80.126	97.818	116.188	127.813	138.621	150.200	149.733	141.767	142.714	156.936	167.953	162.520	135.509	169,1
Variació (%)		7,3	10,3	27,9	22,1	18,8	10,0	8,5	8,4	-0,3	-5,3	0,7	10,0	7,0	-3,2	-16,6	-
<b>Lloguer mitjà</b>	552	603	645	678	650	615	599	571	542	540	557	596	655	698	735	734	108,3
Variació (%)		9,2	7,1	5,1	-4,1	-5,5	-2,5	-4,7	-5,1	-0,5	3,3	6,8	9,9	6,6	5,3	-0,1	-

Unitats: nombre de contractes i euros al mes.

Font: elaboració a partir de Dades Habitatge de la Generalitat de Catalunya.



EL DRET A L'HABITATGE

TAULA 42. Nombre de contractes bruts de lloguer per àmbits territorials. Catalunya, 2005-2020

Àmbit territorial	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2005=100
<b>Catalunya</b>	52.941	56.812	62.671	80.126	97.818	116.188	127.813	138.621	150.200	149.733	141.767	142.714	156.936	167.953	162.520	135.509	256,0
<b>Barcelona ciutat</b>	23.982	23.975	24.162	27.414	32.177	36.873	38.156	41.047	44.819	44.411	40.623	42.182	49.953	53.524	51.294	40.416	168,5
<b>Alt Pirineu i Aran</b>	222	272	290	382	558	896	1.010	1.114	1.109	1.126	1.263	1.283	1.413	1.536	1.432	1.269	571,6
<b>Camp de Tarragona</b>	2.140	2.328	2.838	5.395	8.249	9.275	9.894	10.609	10.937	10.722	10.965	10.772	11.290	11.673	11.352	9.643	450,6
<b>Comarques Centrals</b>	2.672	3.136	3.663	4.577	5.173	6.247	6.973	7.327	7.325	7.323	7.433	7.546	7.768	8.008	7.730	6.990	261,6
<b>Comarques Gironines</b>	3.624	4.425	5.943	8.006	9.035	10.862	12.658	13.751	14.589	14.985	14.873	14.815	15.243	16.091	15.644	13.485	372,1
<b>Metropolità</b>	41.198	42.903	45.208	55.515	67.416	78.217	85.187	92.478	102.084	101.258	92.316	93.068	105.074	113.744	109.321	89.627	217,6
<b>Penedès</b>	1.670	2.056	2.697	3.553	4.152	5.471	6.512	6.961	7.434	7.816	8.158	8.096	8.638	9.208	9.304	7.832	469,0
<b>Ponent</b>	973	1.089	1.328	1.538	2.108	3.729	3.894	4.627	4.878	4.585	4.821	5.066	5.291	5.252	5.254	4.381	450,3
<b>Terres de l'Ebre</b>	442	603	704	1.160	1.127	1.491	1.685	1.754	1.844	1.918	1.938	2.068	2.219	2.441	2.483	2.282	516,3

Unitats: nombre de contractes i percentatges.

Font: elaboració a partir de les Dades Habitatge de la Generalitat de Catalunya.

TAULA 43. Lloguer mitjà contractat per àmbits territorials. Catalunya, 2005-2020

Àmbit territorial	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2005=100
<b>Catalunya</b>	552	603	645	678	650	615	599	571	542	540	557	596	655	698	735	734	133,0
<b>Barcelona ciutat</b>	636	696	766	813	793	762	753	720	682	688	735	801	877	930	979	965	151,7
<b>Alt Pirineu i Aran</b>	424	497	506	538	498	443	446	436	397	395	385	411	414	421	443	462	108,9
<b>Camp de Tarragona</b>	406	452	469	512	494	480	467	440	415	408	414	427	449	479	501	515	126,6
<b>Comarques Centrals</b>	355	409	448	490	462	420	413	393	373	365	369	380	409	435	467	479	135,1
<b>Comarques Gironines</b>	419	486	508	532	508	490	477	453	434	428	437	454	482	514	544	556	132,7
<b>Metropolità</b>	596	651	709	749	721	687	671	640	604	603	635	685	753	801	844	842	141,3
<b>Penedès</b>	490	528	547	602	566	525	516	493	470	462	476	499	551	585	619	633	129,0
<b>Ponent</b>	335	393	407	436	416	387	385	374	351	347	353	357	373	388	408	425	126,9
<b>Terres de l'Ebre</b>	300	330	366	397	381	361	356	329	309	294	294	314	318	328	352	353	118,0

Unitats: euros al mes i percentatges.

Font: elaboració a partir de les Dades Habitatge de la Generalitat de Catalunya.

TAULA 44. Taxes de creixement anual del lloguer mitjà contractat per àmbits territorials. Catalunya, 2006-2020

Àmbit territorial	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2005-2020
<b>Catalunya</b>	9,2	7,1	5,1	-4,1	-5,5	-2,5	-4,7	-5,1	-0,5	3,3	6,8	9,9	6,6	5,3	-0,1	33,0
<b>Barcelona ciutat</b>	9,4	10,1	6,1	-2,5	-3,9	-1,2	-4,3	-5,4	1,0	6,8	9,0	9,5	6,0	5,3	-1,4	51,7
<b>Alt Pirineu i Aran</b>	17,1	1,9	6,3	-7,5	-11,0	0,6	-2,2	-9,0	-0,4	-2,6	6,8	0,6	1,7	5,3	4,4	8,9
<b>Camp de Tarragona</b>	11,3	3,7	9,1	-3,4	-2,9	-2,6	-5,7	-5,8	-1,5	1,3	3,2	5,2	6,6	4,5	2,8	26,6
<b>Comarques Centrals</b>	15,2	9,7	9,2	-5,7	-8,9	-1,9	-4,7	-5,2	-2,2	1,3	2,9	7,5	6,5	7,4	2,5	35,1
<b>Comarques Gironines</b>	16,1	4,4	4,8	-4,5	-3,5	-2,7	-5,0	-4,3	-1,2	1,9	4,0	6,1	6,7	5,8	2,3	32,7
<b>Metropolità</b>	9,3	8,8	5,7	-3,8	-4,6	-2,4	-4,6	-5,7	0,0	5,2	7,9	9,9	6,3	5,4	-0,2	41,3
<b>Penedès</b>	7,6	3,6	10,2	-6,1	-7,2	-1,7	-4,4	-4,7	-1,6	3,0	4,8	10,4	6,1	5,8	2,2	29,0
<b>Ponent</b>	17,1	3,7	7,2	-4,7	-7,0	-0,4	-2,8	-6,3	-1,1	1,7	1,3	4,3	4,1	5,2	4,3	26,9
<b>Terres de l'Ebre</b>	10,3	10,8	8,6	-4,1	-5,3	-1,2	-7,6	-6,1	-5,1	0,1	6,7	1,6	3,1	7,1	0,5	18,0

Unitats: taxes de creixement anual i taxa de creixement 2005-2019.

Font: elaboració a partir de les Dades Habitatge de la Generalitat de Catalunya.

## 10.2. ANNEX DEL CAPÍTOL 5

TAULA 45. Evolució del creixement diferencial de la renda mitjana per llar, preu del lloguer d'habitatges i preu de l'habitatge lliure, respecte del deflactor del PIB. Catalunya, 2000-2009

VALORS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Deflactor del PIB	100,0	104,0	108,2	112,5	116,8	121,3	126,5	130,9	133,9	133,8
Renda mitjana neta per llar	24.762	25.762	26.814	27.956	27.997	29.414	30.665	32.561	33.064	33.297
Preu lloguer nous contractes	323	367	409	451	496	552	603	645	678	650
Preu habitatge lliure	100,0	112,2	124,1	141,2	165,2	184,3	206,6	219,5	225,5	210,8
TAXES DE CREIXEMENT	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Deflactor del PIB	-	4,0	4,1	4,0	3,8	3,9	4,2	3,5	2,3	0,0
Renda mitjana neta per llar	-	4,0	4,1	4,3	0,1	5,1	4,3	6,2	1,5	0,7
Preu lloguer nous contractes	-	13,4	11,7	10,1	9,9	11,4	9,2	7,1	5,1	-4,1
Preu habitatge lliure	-	12,2	10,6	13,8	17,0	11,5	12,1	6,2	2,7	-6,5
TAXES DE CREIXEMENT MENYS DEFLACTOR DEL PIB	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Renda mitjana neta per llar	-	0,1	0,0	0,3	-3,7	1,2	0,0	2,7	-0,7	0,7
Preu lloguer nous contractes	-	9,4	7,6	6,2	6,1	7,5	5,0	3,5	2,8	-4,0
Preu habitatge lliure	-	8,2	6,5	9,9	13,1	7,7	7,9	2,7	0,5	-6,5

Unitats: Deflactor del PIB: Índex 2000=100; renda mitjana neta per llar: €; preu lloguer: € per mes; preu habitatge lliure: taxació; i diferencial taxes de creixement en percentatges.

Font: elaboració pròpia a partir de la CRE, l'ECV i l'ETCL de l'INE, la CT i les XP de l'Idescat, les Dades habitatge de la Generalitat i del valor taxat dels habitatges del Ministeri de Foment.

TAULA 46. Evolució del creixement diferencial de la renda mitjana per llar, preu del lloguer d'habitatges i preu de l'habitatge lliure, respecte del deflactor del PIB. Catalunya, 2010-2020 (CONTINUACIÓ)

VALORS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Deflactor del PIB	134,1	134,6	134,9	135,5	135,5	135,8	136,7	138,5	140,4	142,5	144,2
Renda mitjana neta per llar	31.201	30.885	30.423	30.407	30.655	31.339	31.411	32.763	33.321	34.087	31.360
Preu lloguer nous contractes	615	599	571	542	540	557	596	655	698	735	734
Preu habitatge lliure	204,4	192,1	171,9	155,4	152,2	154,2	161,4	170,0	178,9	185,8	183,3

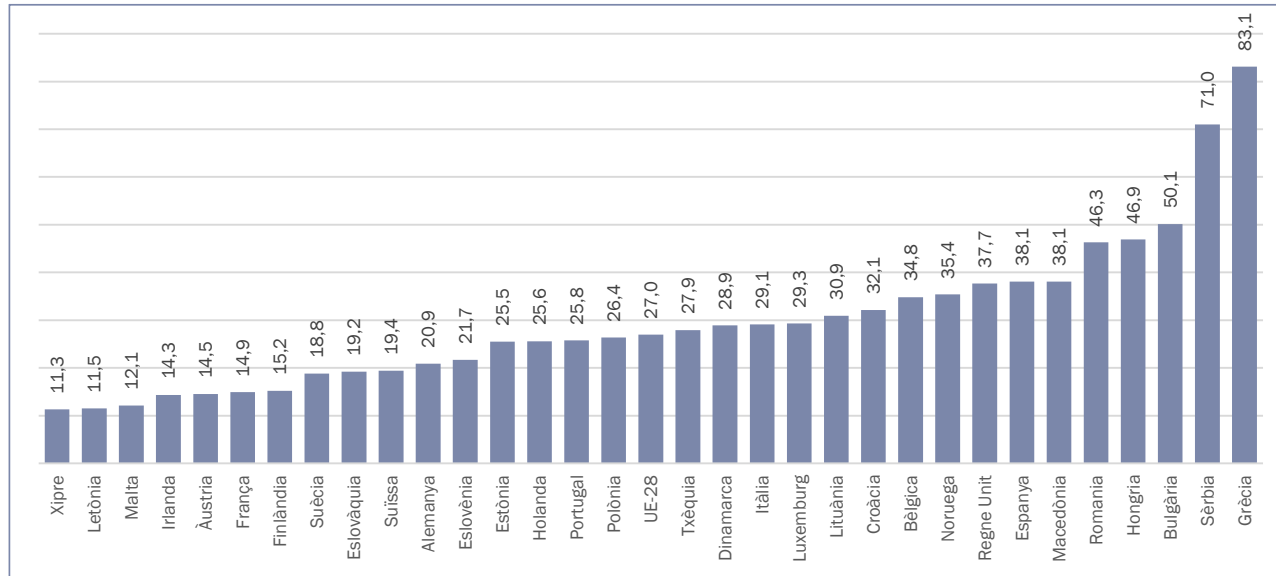
## EL DRET DE L'HABITATGE

VALORS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>TAXES DE CREIXEMENT</b>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Deflactor del PIB</b>	0,2	0,3	0,2	0,5	0,0	0,2	0,7	1,3	1,4	1,5	1,2
<b>Renda mitjana neta per llar</b>	-6,3	-1,0	-1,5	-0,1	0,8	2,2	0,2	4,3	1,7	2,3	-8,0
<b>Preu lloguer nous contractes</b>	-5,5	-2,5	-4,7	-5,1	-0,5	3,3	6,8	9,9	6,6	5,3	-0,1
<b>Preu habitatge lliure</b>	-3,0	-6,0	-10,5	-9,6	-2,1	1,3	4,6	5,3	5,3	3,8	-1,3
<b>TAXES DE CREIXEMENT MENYS DEFLACTOR DEL PIB</b>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Renda mitjana neta per llar</b>	-6,5	-1,4	-1,7	-0,5	0,9	2,0	-0,4	3,0	0,3	0,8	-9,2
<b>Preu lloguer nous contractes</b>	-5,7	-2,8	-4,9	-5,6	-0,4	3,1	6,2	8,6	5,3	3,8	-1,3
<b>Preu habitatge lliure</b>	-3,2	-6,4	-10,7	-10,1	-2,0	1,1	4,0	4,0	3,9	2,3	-2,5

Unitats: Deflactor del PIB: Índex 2000=100; renda mitjana neta per llar: €; preu lloguer: € per mes; preu habitatge lliure: taxació; i diferencial taxes de creixement en percentatges.

Font: elaboració pròpia a partir de la CRE, l'ECV i l'ETCL de l'INE, la CT i les XP de l'Idescat, les Dades habitatge de la Generalitat i del valor taxat dels habitatges del Ministeri de Foment.

GRÀFIC 31. Taxa de sobrecàrrega de les despeses de l'habitatge per a les persones llogateres a preus de mercat en els països de la UE-28, 2018



Unitats: percentatge de població.

Nota: la taxa de sobrecàrrega indica el percentatge de població que viu en llars que han de destinar més d'un 40% dels seus ingressos al pagament de les despeses de l'habitatge. Aquestes despeses comprenen el pagament de l'habitatge i el dels subministraments associats: aigua, llum i gas.

Font: elaboració a partir d'EUROSTAT.

## 10.3. ANNEX DEL CAPÍTOL 6

TAULA 47. Evolució dels beneficis fiscals segons impostos, 2007-2020

Tipus d'impost	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013-P	2014	2015	2017	2018-P	2020	2008=100
IRPF	409,0	456,2	465,5	499,5	666,4	622,0	622,0	478,1	429,6	318,0	318,0	268,8	58,9
Impost societats i donacions	59,5	94,1	213,4	286,9	59,5	47,5	47,5	75,1	143,8	180,3	180,3	291,9	310,2
Impost de patrimoni	61,5	71,7	0,0	0,0	0,0	41,5	41,5	58,0	71,3	84,1	84,1	93,0	129,7
Impost habitatges buits	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0	9,7	9,7	14,0	-
Impost transmissions patrimonials i AJD	424,7	735,9	271,8	180,7	372,2	355,8	355,8	325,4	455,3	462,0	462,0	489,6	66,5
<b>TOTAL</b>	<b>954,6</b>	<b>1.357,9</b>	<b>950,7</b>	<b>967,1</b>	<b>1.098,1</b>	<b>1.066,8</b>	<b>1.066,8</b>	<b>936,6</b>	<b>1.100,1</b>	<b>1.054,1</b>	<b>1.054,1</b>	<b>1.157,3</b>	<b>85,2</b>

Unitats: milions d'euros i percentatges.

Font: Pressupostos de la Generalitat de Catalunya.

TAULA 48. Evolució dels beneficis fiscals derivats de normativa estatal segons impostos, 2014-2020

Impost	2014	2015	P-2016	2017	2018-P	A-2019	P-2020	2014=100
IRPF	198,4	190,7	159,3	165,2	165,2	150,5	197,0	99,3
IVA	148,9	138,1	147,2	152,0	152,0	108,0	117,6	79,0
<b>TOTAL</b>	<b>347,3</b>	<b>328,8</b>	<b>306,5</b>	<b>317,2</b>	<b>317,2</b>	<b>258,5</b>	<b>314,6</b>	<b>90,6</b>

Unitats: milions d'euros.

Font: Pressupostos de la Generalitat de Catalunya.

TAULA 49. Evolució dels habitatges iniciats amb protecció segons àmbits territorials. Catalunya, 2008-2019

Àmbits territorials	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Àrea Metropolitana de Barcelona (sense Barcelona ciutat)	2.666	2.034	2.097	587	816	325	537	287	529	746	733	1.043
Barcelona	1.174	1.964	893	1.077	306	225	305	638	304	150	428	286
ÀMBITS TERRITORIALS FUNCIONALS	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Alt Pirineu i Aran	133	118	194	119	27	0	0	0	0	0	0	1

CONSELL DE TREBALL, ECONÒMIC I SOCIAL DE CATALUNYA

Àmbits territorials	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Camp de Tarragona	779	789	695	161	154	60	0	39	2	0	2	28
Comarques Centrals	551	424	421	180	58	1	16	2	0	14	5	17
Comarques Gironines	825	866	735	195	0	2	0	16	8	4	0	60
Àmbit metropolità de Barcelona	6.423	5.096	4.437	1.910	1.268	615	976	937	865	1.034	1.359	1.747
Penedès	599	365	125	64	30	0	0	0	4	5	4	21
Ponent	809	1.059	811	137	99	0	0	19	0	0	24	10
Terres de l'Ebre	423	310	184	1	2	0	0	0	0	0	0	0
<b>DEMARCACIONS TERRITORIALS</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Barcelona	7.466	5.795	4.953	2.142	1.356	616	992	939	869	1.053	1.368	1.785
Girona	855	641	557	284	7	2	0	16	8	4	0	61
Lleida	936	1.402	1.183	167	119	0	0	19	0	0	24	10
Tarragona	1.285	1.189	909	174	156	60	0	39	2	0	2	28
<b>Catalunya</b>	<b>10.542</b>	<b>9.027</b>	<b>7.602</b>	<b>2.767</b>	<b>1.638</b>	<b>678</b>	<b>992</b>	<b>1.013</b>	<b>879</b>	<b>1.057</b>	<b>1.394</b>	<b>1.884</b>

Unitats: nombre d'habitatges.

Font: elaboració pròpia a partir de Dades Habitatge de la Generalitat.

TAULA 50. Evolució dels habitatges acabats amb protecció per àmbits territorials. Catalunya, 2008-2019

Àmbits territorials	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018
Àrea Metropolitana de Barcelona (sense Barcelona ciutat)	1.246	2.022	2.037	2.043	1.250	436	486	160	327	735	338	571
Barcelona ciutat	1.915	740	944	1.154	1.081	172	378	354	362	581	335	250
<b>ÀMBITS TERRITORIALS FUNCIONALS</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Alt Pirineu i Aran	120	34	46	15	124	20	40	1	0	0	0	0
Camp de Tarragona	385	456	349	484	268	39	40	46	0	2	0	7
Comarques Centrals	261	294	290	316	269	0	16	1	13	1	4	8
Comarques Gironines	619	639	565	270	504	10	0	18	28	0	0	8
Àmbit metropolità de Barcelona	4.223	4.067	4.243	3.946	3.569	764	941	633	724	1.350	759	904
Penedès	422	390	345	250	191	15	0	0	0	5	5	2



## EL DRET DE L'HABITATGE

Àmbits territorials	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018
Ponent	212	382	682	468	153	41	22	7	19	0	0	16
Terres de l'Ebre	73	126	233	10	69	103	0	0	0	0	0	0
DEMARCACIONS TERRITORIALS	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Barcelona	4.866	4.670	4.858	4.486	4.029	779	957	635	737	1.356	768	914
Girona	626	708	578	308	510	0	0	18	28	0	0	8
Lleida	325	371	715	445	271	71	62	7	19	0	0	16
Tarragona	498	639	602	520	337	142	40	46	0	2	0	7
<b>Catalunya</b>	<b>6.315</b>	<b>6.388</b>	<b>6.753</b>	<b>5.759</b>	<b>5.147</b>	<b>992</b>	<b>1.059</b>	<b>706</b>	<b>784</b>	<b>1.358</b>	<b>768</b>	<b>945</b>

Unitats: nombre d'habitatges.

Font: elaboració pròpia a partir de Dades Habitatge de la Generalitat.

**TAULA 51. Evolució dels habitatges acabats amb protecció segons règim de protecció i tipus de promotor. Catalunya, 2008-2019**

RÈGIM DE PROTECCIÓ	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Remodelació de barris	300	397	111	467	59	0	0	89	150	0	44	0
Lloguer	2.902	2.715	3.341	2.760	2.837	437	125	94	0	150	91	251
Compra	3.113	3.276	3.301	2.532	2.251	555	719	192	20	40	0	0
Lloguer opció compra	0	0	0	0	0	0	215	331	614	1.168	633	694
<b>TOTAL</b>	<b>6.315</b>	<b>6.388</b>	<b>6.753</b>	<b>5.759</b>	<b>5.147</b>	<b>992</b>	<b>1.059</b>	<b>706</b>	<b>784</b>	<b>1.358</b>	<b>768</b>	<b>945</b>
TIPUS DE PROMOTOR	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Entitats sense ànim de lucre	1.107	1.170	1.104	863	708	216	253	61	212	30	228	234
INCASÒL	1.121	2.200	1.746	1.032	365	39	11	187	155	108	52	1
Altres públics	2.266	1.706	2.134	1.277	2.220	110	334	214	72	538	143	258
<b>Total sense ànim de lucre</b>	<b>4.494</b>	<b>5.076</b>	<b>4.984</b>	<b>3.172</b>	<b>3.293</b>	<b>365</b>	<b>598</b>	<b>462</b>	<b>439</b>	<b>676</b>	<b>423</b>	<b>493</b>
Promotors privats	1.821	1.290	1.769	2.587	1.854	627	461	244	345	682	345	452

Unitats: nombre d'habitatges.

Font: elaboració pròpia a partir de Dades Habitatge de la Generalitat.

TAULA 52. Resum de les transaccions i de les hipoteques d'habitatges amb protecció segons font estadística. Catalunya 2004-2012

Font estadística	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Habitatge amb protecció nou Notaris	2.254	2.130	2.499	1.911	1.929	1.546	1.603	1.239	885
Habitatge amb protecció nou Dades Habitatge									
Habitatge amb protecció nou Enquesta registral immobiliària	3.447	4.547	3.462	2.005	1.794	1.405	1.474	1.783	1.140
Habitatge amb protecció usat Notaris	1.877	1.731	1.122	1.361	494	589	645	485	493
Hipoteques habitatge amb protecció nou Dades Habitatge									
Hipoteques habitatge amb protecció Enquesta registral immobiliària	6.384	8.391							

Unitats: nombre de compravendes d'habitatge i percentatges.

Font: elaboració a partir del Ministeri de Foment, de les Dades Habitatge de la Generalitat de Catalunya i del Col·legi de Registradors d'Espanya.

TAULA 53. Resum de les transaccions i de les hipoteques d'habitatges amb protecció segons font estadística. Catalunya 2013-2020 (CONTINUACIÓ)

Font estadística	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2008=100
Habitatge amb protecció nou Notaris	287	476	378	427	602	442	441	522	27,1
Habitatge amb protecció nou Dades Habitatge	1.018	724	722	557	878	1.020	687	577	-
Habitatge amb protecció nou Enquesta registral immobiliària	1.068	695	625	537	887	987	623		34,7
Habitatge amb protecció usat Notaris	400	664	784	951	1.145	1.289	1.206	1.003	203,0
Hipoteques habitatge amb protecció nou Dades Habitatge			628	979	1.268	1.287	1.173	975	-
Hipoteques habitatge amb protecció Enquesta registral immobiliària					4.551	5.324	5.207		-

Unitats: nombre de compravendes d'habitatge i percentatges..

Font: elaboració a partir del Ministeri de Foment, de les Dades Habitatge de la Generalitat de Catalunya i del Col·legi de Registradors d'Espanya.

## 10.4. EL PLA TERRITORIAL SECTORIAL DE L'HABITATGE DE CATALUNYA

A continuació es comenten alguns aspectes rellevants del document per a l'aprovació inicial, de març de 2019, del Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya (PTSHC). Es comença per les estimacions del sòl per a usos residencials i els patrimonis públics de sòl i habitatge. Es continua amb les estimacions de la demanda i les necessitats d'habitatge, amb especial atenció a la demanda exclosa del mercat. S'expliquen les actuacions previstes per atendre aquesta demanda exclosa del mercat i la seva programació, amb certa profunditat per a les àrees de demanda residencial forta i acreditada. S'acaba amb el cost econòmic de les actuacions.

### Estimació de sòl residencial

El PTSHC estima un total de 853.140 habitatges de sòl residencial urbà i urbanitzable pel planejament per a nous desenvolupaments i un total de 192.771 habitatges en reserves de sòl per a la construcció d'habitatges amb protecció oficial (HPO). El pla també fa una valoració del patrimoni municipal de sòl i habitatge (PMSH) de 962,3 milions d'euros.

**TAULA 54. Estimació del sòl residencial urbà i urbanitzable previst pel planejament per a nous desenvolupaments en nombre d'habitatges prevists, de les reserves de sòl per a la construcció d'habitatges amb protecció oficial, i valor del patrimoni municipal de sòl i habitatge per àmbits territorials. Catalunya**

Àmbits territorials	Sòl residencial <sup>1</sup>	Per 1.000 habitants	HPO <sup>2</sup>	Per 1.000 habitants	PMSH <sup>3</sup>
Àmbit metropolità	258.031	54	73.119	16	784.209,4
Comarques Gironines	105.275	143	22.053	34	23.257,9
Camp de Tarragona	127.168	250	27.877	64	34.785,1
Terres de l'Ebre	49.063	283	11.618	75	415,4
Ponent	109.163	312	32.568	100	26.466,7
Comarques Centrals	67.547	180	10.116	29	10.495,3
Alt Pirineu i Aran	29.271	413	4.056	63	722,0
Penedès	89.622	191	11.364	28	82.036,7
<b>Catalunya</b>	<b>835.140</b>	<b>112</b>	<b>192.771</b>	<b>28</b>	<b>962.388,5</b>

Unitats: nombre d'habitatges, milers d'euros i hectàrees.

<sup>1</sup> Nombre de municipis amb informació: 796. Població coberta: 99,0%. En el còmput no s'han considerat les reserves de sòl de les àrees residencials estratègiques.

<sup>2</sup> Nombre de municipis amb informació: 656. Població coberta: 91,4%. En el còmput no s'han considerat les reserves de sòl de les àrees residencials estratègiques.

<sup>3</sup> Patrimoni municipal de sòl i habitatge (PMSH) en milers d'euros l'any 2014. Inclou terrenys i construccions (70%), aprofitaments urbanístics (1,8%), altre immobilitzat (28%), amortitzacions i provisions. Entre parèntesi el percentatge de cada patrimoni respecte del total per al conjunt de Catalunya.

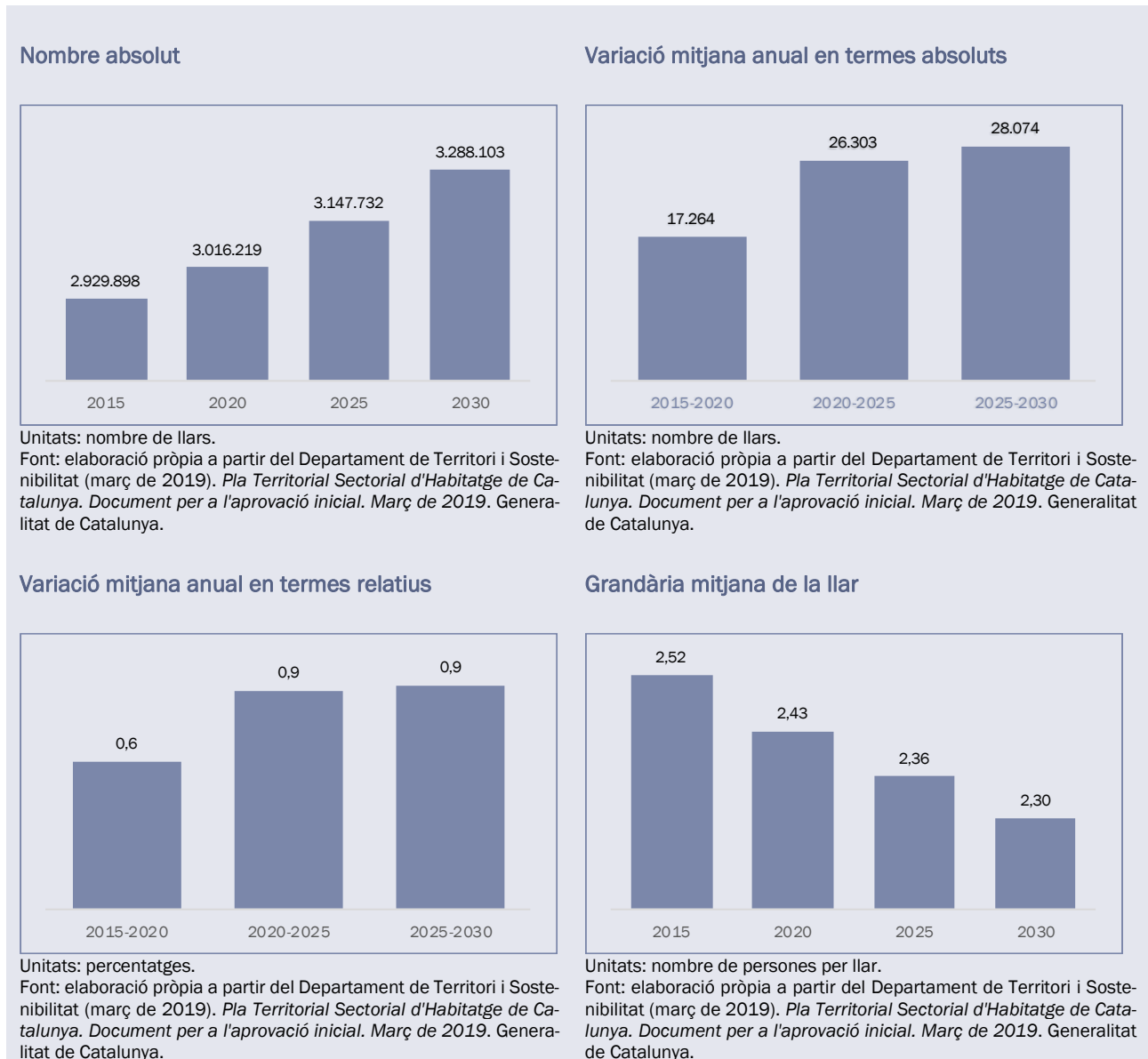
Font: elaboració pròpia a partir del Departament de Territori i Sostenibilitat (2019b). *Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya. Document per a l'aprovació inicial. Març de 2019.* Generalitat de Catalunya.

### Estimacions de la demanda d'habitatge

El segon capítol d'estimacions del pla fa referència a la demanda i les necessitats d'habitatge. Els resultats relatius a la projecció del nombre de llars, que procedeixen de les dades facilitades pel Centre d'Estudis Demogràfics, són similars als que dona l'Idescat (vegeu apartat 4.2). En aquell període en què ambdues projeccions coincideixen, 2020-2025 i 2025-2030, el pla dona una variació anual en termes absoluts de 26.303 i 28.074 llars, respectivament, quan l'Idescat proposa 20.383 i 23.847, respectivament. El nombre de llars projectades per a l'any 2030 se situa en 3.228.103 segons el pla (3.229.266 segons l'Idescat). El PTSHC també projecta una disminució de la grandària mitjana de la llar de les 2,52 persones l'any 2015 a les 2,43 l'any 2020 i a les 2,30 al final del període estudiat, l'any 2030.

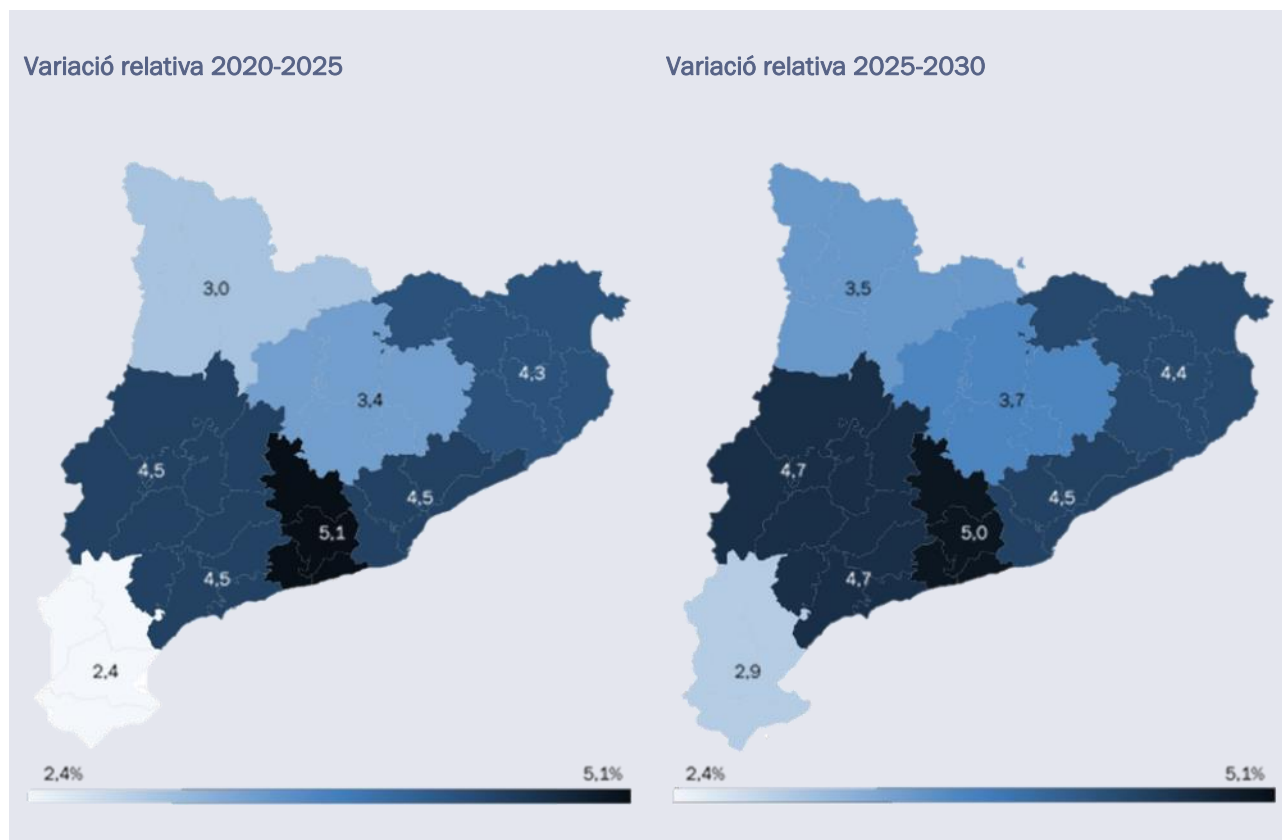
La variació absoluta del nombre de llars en el període 2015-2030 és de 358.205 llars. En el període 2020-2025, aquesta variació és de 131.513 llars, les quals representen un increment del 4,4% respecte del nombre de llars projectades l'any 2020. En el període 2025-2030, aquesta variació és de 140.370 llars, les quals representen un increment del 4,5% respecte del nombre de llars projectades l'any 2025.

**GRÀFIC 32.** Projecció de la variació del nombre de llars i de la grandària mitjana de la llar segons l'escenari central. Catalunya, 2015-2030



En el gràfic següent es pot apreciar que els àmbits territorials amb una projecció més expansiva que la mitjana de Catalunya en els dos quinquennis són el Penedès, el Camp de Tarragona i Ponent.

GRÀFIC 33. Variació relativa del nombre de llars projectades segons l'escenari central per àmbits funcionals. Catalunya, 2020-2025 i 2025-2030



Unitats: variació relativa.

Font: elaboració pròpia a partir del Departament de Territori i Sostenibilitat (2019b). *Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya. Document per a l'aprovació inicial. Març de 2019.* Generalitat de Catalunya.

### Estimacions de les necessitats d'habitatge: la demanda exclosa del mercat

Pel que fa a les necessitats d'habitatge, el pla fa una estimació de la demanda exclosa del mercat en el període 2015-2030. Per fer aquest càlcul, el pla té en compte dues coses. Per una banda, la distribució actual de les llars a Catalunya per trams d'ingressos nets anuals segons l'edat de la persona de referència a partir de l'Enquesta de condicions de vida. Per una altra banda, el preu mitjà contractual del lloguer a Catalunya de l'any 2015 segons les fiances dipositades a l'INCASÒL (557,50€), així com el preu mitjà de compravenda de l'habitatge l'any 2015 (preu: 167.280€ per unitat i 1.782,22€ per m<sup>2</sup>; dimensió: 93 m<sup>2</sup> construïts).

A partir d'aquesta informació, i prenent una durada màxima de l'hipoteca de 25 anys (equivalent a una quota hipotecària mensual resultant de 570,48€) i un esforç màxim de les llars per pagar el cost del seu habitatge del 30% dels ingressos nets, el pla calcula la despesa mensual màxima que cada tipus de llar pot dedicar a satisfer el cost del seu habitatge i els preus màxims de venda admissibles. Amb les actuals condicions de finançament, de preus de mercat de compravenda i lloguer, i de preus de l'habitatge amb protecció oficial, s'estima que el 42% de les 880 mil noves llars que es formaran (i que donen un saldo net positiu de 360 mil llars atès que desapareixeran unes 520 mil a causa de la mortalitat) estaran excloses del mercat de l'habitatge. D'aquestes, el pla preveu que un 15% de les llars podran atendre les noves necessitats residencials gràcies al suport familiar. Per tant, el pla estima que el 36% de les 880 mil noves llars que es formaran, en total 315.000, necessitaran algun tipus d'ajuda pública per accedir a un habitatge.

TAULA 55. Llars per trams d'ingressos nets anuals de la persona de referència, despesa mensual màxima a la llar (30% dels ingressos), preu de venda màxim admissible, i percentatge de llars excloses del mercat. Catalunya, 2015

Concepte	Fins 19.000€	De 19.000 a 25.000€	Més de 25.000€	% respecte total
<b>Total</b>	34,6	14,8	50,5	100,0
<b>Despesa mensual màxima<sup>1</sup></b>	Fins a 474€	De 475 a 624€	Més de 625€	-
<b>Preu màxim de venda admissible<sup>2</sup></b>	Fins a 138.800€	De 138.000 a 199.500€	Valors de mercat	-
<b>% exclosos mercat compravenda</b>	100,0%	60,0%	0,0%	43,0%
<b>% exclosos mercat lloguer</b>	100,0%	50,0%	0,0%	42,0%

Unitats: percentatges i euros.

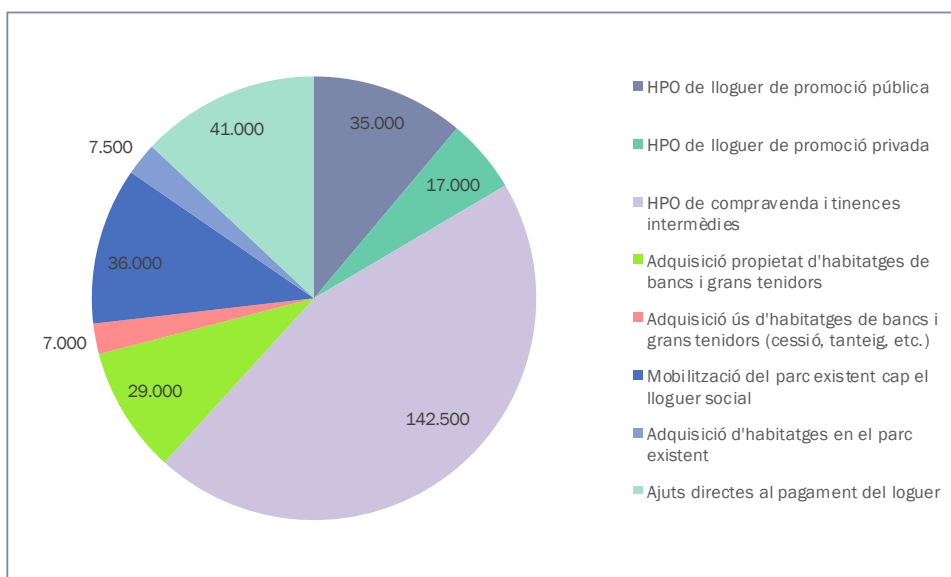
<sup>1</sup> La despesa mensual màxima a la llar s'estima en el 30% dels ingressos.

<sup>2</sup> Preu màxim admissible de venda de l'habitatge a partir de les quotes hipotecàries resultants d'una hipoteca sobre el 80% del seu valor, a un període de 25 anys, i el tipus d'interès hipotecari del 2015 (2,054% segons el Banc d'Espanya).

Font: elaboració pròpia a partir del Departament de Territori i Sostenibilitat (2019b). *Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya. Document per a l'aprovació inicial. Març de 2019.* Generalitat de Catalunya.

Les actuacions per atendre la demanda exclosa es poden agrupar en tres grans categories. La primera correspon als habitatges d'obra nova, que inclou els HPO de lloguer de promoció pública i privada i els HPO de compravenda i tinences intermèdies. En total, 194.500 habitatges en aquesta primera categoria. La segona categoria correspon als habitatges del parc existent, que inclou l'adquisició en propietat i en ús d'habitatges de bancs i grans tenidors, la mobilització del parc existent cap al lloguer social i l'adquisició d'altres habitatges en el parc existent. En total, 79.500 habitatges en aquesta segona categoria. La darrera categoria correspon als ajuts directes al pagament del lloguer, amb 41.000 actuacions. Les tres categories sumen les 315.000 actuacions per a les llars estimades que quedaran excloses del mercat de l'habitatge en el període 2015-2030.

**GRÀFIC 34. Actuacions per atendre la demanda exclosa segons tipus d'actuació. Catalunya, 2015-2030**

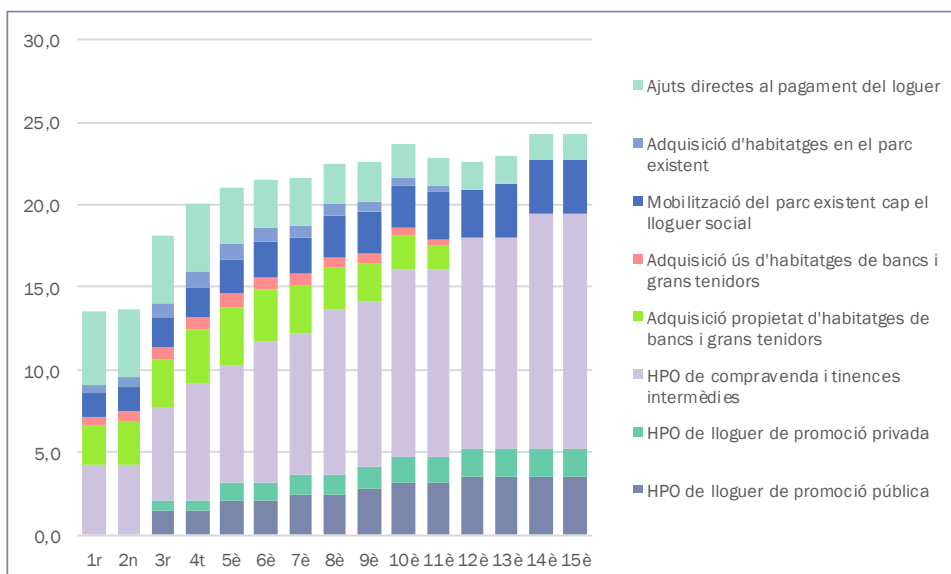


Unitats: nombre d'actuacions.

Font: elaboració pròpia a partir del Departament de Territori i Sostenibilitat (2019b). *Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya. Document per a l'aprovació inicial. Març de 2019.* Generalitat de Catalunya.

En relació amb la programació de la política d'habitatge per atendre la demanda exclosa del mercat en el període 2015-2030, el nombre d'actuacions se situa per sobre de les 20 mil anuals a partir del cinquè any d'aplicació del Pla. El nombre màxim d'actuacions s'aconsegueix en els darrers dos anys del pla amb 24.300 actuacions. En els darrers quatre anys d'aplicació del Pla, no hi ha actuacions d'adquisició d'habitatges però, en canvi, les relatives a la construcció d'HPO de compravenda i tinences intermèdies augmenten i arriben al seu màxim amb 14.300 actuacions anuals. En el PTSHC hi ha disponible informació relativa a la programació de les actuacions de política d'habitatge a dur a terme en el conjunt de Catalunya per atendre la demanda exclosa del mercat en el propers 15 anys.

**GRÀFIC 35. Programació de les actuacions de política d'habitatge a dur a terme per atendre la demanda exclosa del mercat. Catalunya, 2015-2030**



Unitats: nombre d'actuacions en milers.

Font: elaboració pròpia a partir del Departament de Territori i Sostenibilitat (2019b). *Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya. Document per a l'aprovació inicial. Març de 2019.* Generalitat de Catalunya.



## Les àrees de demanda residencial forta i acreditada

Les actuacions previstes en el PTSHC no s'apliquen amb la mateixa intensitat a totes les zones del territori. La major part de les actuacions s'executen sobre les àrees de demanda residencial forta i acreditada. La identificació dels municipis que conformen les àrees de demanda residencial forta i acreditada subjectes a l'objectiu de solidaritat urbana (i.e. 15% del parc d'habitatges destinat a polítiques socials) s'ha realitzat mitjançant les variables següents: la polaritat i estratègia de creixement assignada a cada municipi pels plans territorials parcials, les projeccions demogràfiques relatives a les llars (en percentatge de noves llars respecte les existents) del sistema urbà on s'ubica el municipi, i la població del municipi.

El nombre total de municipis identificats que conformen les àrees de demanda residencial forta i acreditada és de 164 i representen el 81,2% de la població total del Padró de 2014 i, aproximadament, 2.395.000 llars. La distribució dels municipis per àmbits territorials és la següent: Àmbit metropolità de Barcelona, 90; Comarques gironines, 18; Ponent, 17; Comarques Centrals, 12; Camp de Tarragona, 9; Penedès, 9; Terres de l'Ebre, 5; i Alt Pirineu i Aran, 4. La relació de municipis que formen les àrees de demanda residencial forta i acreditada per àmbits territorials es pot trobar a la pàgina 6 dels annexos del capítol de Normes del PTSHC.

El pla aporta una estimació del nombre d'habitatges existents destinats a polítiques socials a les àrees de demanda residencial forta i acreditada de 193.337 per a l'any 2016. Els HPO (amb 116.756 unitats), seguits del lloguer de pròrroga forçosa (amb 57.841 habitatges), són les categories més importants d'aquesta estimació. Aquesta xifra de més de 190 mil habitatges destinats a polítiques socials només representa, però, el 8,1% del parc d'habitatges principals de les àrees de demanda residencial forta i acreditada. Es calcula que es necessitaran 240 mil habitatges nous destinats a polítiques socials per assolir l'objectiu de solidaritat urbana l'any 2030. La suma d'aquests habitatges més les projeccions dels habitatges existents (164.416) dona un total de 404.416 habitatges destinats a polítiques socials a les àrees de demanda residencial forta i acreditada l'any 2030.

**TAULA 56. Distribució dels habitatges existents destinats a polítiques socials l'any 2016 i projeccions de distribució dels habitatges destinats a polítiques socials l'any 2030 a les àrees de demanda residencial forta i acreditada segons tipus d'habitatge. Catalunya, 2016 i 2030**

Distribució dels habitatges existents destinats a polítiques socials segons tipus d'habitatge. Catalunya, 2016

Tipus d'habitatge	Habitatges
HPO	116.756
Habitatges dotacionals	4.055
Allotjaments col·lectius	294
Parc privat gestionat per l'AHC <sup>1</sup>	82
Habitatges de les entitats financeres	1.600
Parc públic gestionat per l'AHC <sup>1</sup>	3.601
Habitatges de la Xarxa d'Inclusió	1.470
Habitatges de la Xarxa de Mediació	7.331
Parc gestionat per l'AHC <sup>1</sup>	307
Lloguer de pròrroga forçosa	57.841
<b>Catalunya</b>	<b>193.337</b>

Unitats: nombre d'habitatges.

<sup>1</sup> Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC).

Font: elaboració pròpia a partir del Departament de Territori i Sostenibilitat (març de 2019). *Pla Territorial Sectorial d'Habitatge de Catalunya. Document per a l'aprovació inicial. Març de 2019.* Generalitat de Catalunya.

Projeccions de distribució d'habitatges destinats a polítiques socials segons tipus d'habitatge. Catalunya, 2030

Tipus d'habitatge	Habitatges
HPO de lloguer (promoció pública i privada)	50.000
HPO de compravenda i de tinences intermèdies	115.000
Adquisició propietat d'habitatges de bancs i grans tenidors	27.500
Adquisició ús d'habitatges de bancs i grans tenidors	6.500
Mobilització del parc existent cap al lloguer social	33.500
Adquisició d'habitatges del parc existent	7.500
<b>Total habitatges</b>	<b>240.000</b>
<b>Total projeccions d'habitatges existents</b>	<b>164.416</b>
<b>Total habitatges destinats a polítiques socials<sup>1</sup></b>	<b>404.416</b>

Unitats: nombre d'habitatges.

<sup>1</sup> En les projeccions del total d'habitatges destinats a polítiques socials a final del Pla cal tenir en compte que es preveu un superàvit de 1.600 HPO en els municipis de Guissona, Amposta, Montmeló i Sant Adrià del Besòs.

Font: elaboració pròpia a partir del Departament de Territori i Sostenibilitat (març de 2019). *Pla Territorial Sectorial d'Habitatge de Catalunya. Document per a l'aprovació inicial. Març de 2019.* Generalitat de Catalunya.

El total d'actuacions per atendre la demanda exclosa a les àrees de demanda residencial forta i acreditada és de 278.000, que suma els 240.000 habitatges destinats a polítiques socials i 38.000 actuacions en ajuts directes al pagament del lloguer. Això representa el 88,3% de les actuacions totals del pla. La resta d'actuacions fins arribar a les 315 mil és de 37.000 que es dirigiran a la demanda exclosa fora de les àrees de demanda residencial forta i acreditada: 14.800 es destinaran a les àrees preferents, 14.800 a les àrees no preferents i 7.400 a les àrees rurals.

### La resta d'àrees d'actuació

Les àrees preferents inclouen 39 municipis que representen el 5,81% de la població. A les àrees preferents s'hi inclouen els municipis que no estan a les àrees de demanda residencial forta i acreditada que tenen més de 5.000 habitants o són capitals de comarca. La distribució del nombre de municipis de les àrees preferents per àmbits territorials és la següent: Comarques Gironines, 12; Àmbit metropolità de Barcelona, 9; Penedès, 6; Camp de Tarragona, 4; Terres de l'Ebre, 3; Alt Pirineu i Aran, 2; Comarques Centrals, 2; i Ponent, 1. La relació de municipis que formen les àrees preferents per àmbits territorials es pot trobar a la pàgina 9 dels annexos del capítol de Normes del PTSHC.

Les àrees rurals estan formades per 606 municipis que representen poc més del 5% de la població de Catalunya. La relació de municipis que formen les àrees rurals per àmbits territorials es pot trobar a la pàgina 11 dels annexos del capítol de Normes del PTSHC. Les àrees no preferents del pla estan formades pels municipis que no estan inclosos en cap de les àrees anteriors.

El pla també preveu les àrees d'intervenció complementària i les àrees de rehabilitació prioritària. Els municipis que conformen les primeres són aquells en els quals els hi és d'aplicació determinades mesures de la legislació sectorial d'habitatge que tenen per objectiu fer efectiu de forma directa o indirecta el dret a un habitatge digne i adequat.<sup>168</sup> El nombre de municipis que formen les àrees d'intervenció complementària és de 250 i la seva distribució per àmbits territorials es la següent: Àmbit metropolità de Barcelona, 100; Comarques Gironines, 42; Comarques Centrals, 24; Ponent, 23; Camp de Tarragona, 20; Penedès, 18; Terres de l'Ebre, 15; i Alt Pirineu i Aran, 8. La relació de municipis de les àrees d'intervenció complementària per àmbits territorials es pot trobar a la pàgina 9 dels annexos del capítol de Normes del PTSHC.

El nombre de municipis de les àrees d'intervenció complementària que no estan inclosos a les àrees de demanda residencial forta i acreditada ni a les àrees preferents és de 47. La seva distribució per àmbits territorials és la següent: Comarques Gironines, 12; Comarques Centrals, 10; Camp de Tarragona, 7; Terres de l'Ebre, 7; Ponent, 5; Penedès, 3; Alt Pirineu i Aran, 2; i Àmbit metropolità de Barcelona, 1. La relació de municipis de les àrees d'intervenció complementària no inclosos a les àrees de demanda residencial forta i acreditada ni a les àrees preferents per àmbits territorials es pot trobar a la pàgina 134 PTSHC.

A fi de reduir l'elevada proporció d'habitatges en edificis amb patologies estructurals de determinats municipis, el pla proposa la delimitació de les àrees de rehabilitació prioritària per patologies estructurals. En aquestes àrees els plans d'habitatges hauran d'establir incentius per corregir aquesta situació. Aquestes àrees estan formades pels municipis de més de 10 mil habitants en els quals més de l'1,20% dels habitatges principals es troben en estat ruïnós i/o estintolat, presenten patologies com grans esquerdes acusades, bombaments en alguna de les façanes, esfondraments, manca d'horitzontalitat en sostres o terres, o s'aprecia que ha cedit la sustentació de l'edifici. El nombre de municipis de les àrees de rehabilitació prioritària és de 33. La seva distribució per àmbits territorials és la següent: Àmbit metropolità de Barcelona, 14; Camp de Tarragona, 5; Comarques Gironines, 5; Comarques Centrals, 3; Penedès, 3;

<sup>168</sup> Dret de tanteig i retracte a favor de l'Administració de la Generalitat d'acord amb el Decret Llei 1/2015, de 24 de març, impost sobre habitatges buits, mesures recollides en la Llei 4/2016 de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial, i altres que es puguin preveure.

Terres de l'Ebre, 2; i Alt Pirineu i Aran, 1. La relació de municipis de les àrees de rehabilitació prioritària per àmbits territorials es pot trobar a la pàgina 134 PTSHC.

**TAULA 57. Criteris de classificació de les àrees d'actuació del Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya, municipis i població inclosa, i nombre d'actuacions previstes per atendre la demanda exclosa del mercat. Catalunya**

Àrees	Criteris	Municipis	Població	Actuacions per atendre la demanda exclosa			
				Habitatges	Ajuts	Total	Per 1.000 habitants
<b>Demanda forta i acreditada</b>	Objectiu de solidaritat urbana: 15% del parc d'habitatges destinat a polítiques socials. Creixement assignat, projeccions demogràfiques i població.	164	81,2%	240.000	38.000	278.000	45,5
<b>Preferents</b>	Municipis de més de 5 mil habitants i capitals de comarca no inclosos a les àrees de demanda residencial forta i acreditada.	39	5,8%	13.550	1.250	14.800	33,9
<b>No preferents</b>	Municipis no inclosos en les altres àrees.	138	8,0%	13.550	1.250	14.800	24,6
<b>Rurals</b>	Municipis de menys de 2 mil habitants que no siguin nuclis conurbats i municipis de més de 2 mil habitants amb més d'un nucli, on el seu nucli més gran té menys de 2 mil habitants.	606	5,0%	6.900	500	7.400	19,7
<b>Total</b>	-	947	100,0%	274.000	41.000	315.000	41,9
<b>Intervenció complementària</b>	Objectiu: fer efectiu el dret a un habitatge digne i adequat. Municipis que formen les àrees de demanda residencial forta i acreditada, les àrees preferents i altres segons planejament.	250	91,0%	-	-	-	-
<b>Rehabilitació prioritària</b>	Municipis de més de 10 mil habitants en els quals més de l'1,20% dels habitatges tenen patologies estructurals.	33	-	-	-	-	-

Unitats: nombre de municipis, percentatge de població, i nombre d'actuacions.

Font: elaboració pròpia a partir del Departament de Territori i Sostenibilitat (2019b). *Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya. Document per a l'aprovació inicial. Març de 2019.* Generalitat de Catalunya.

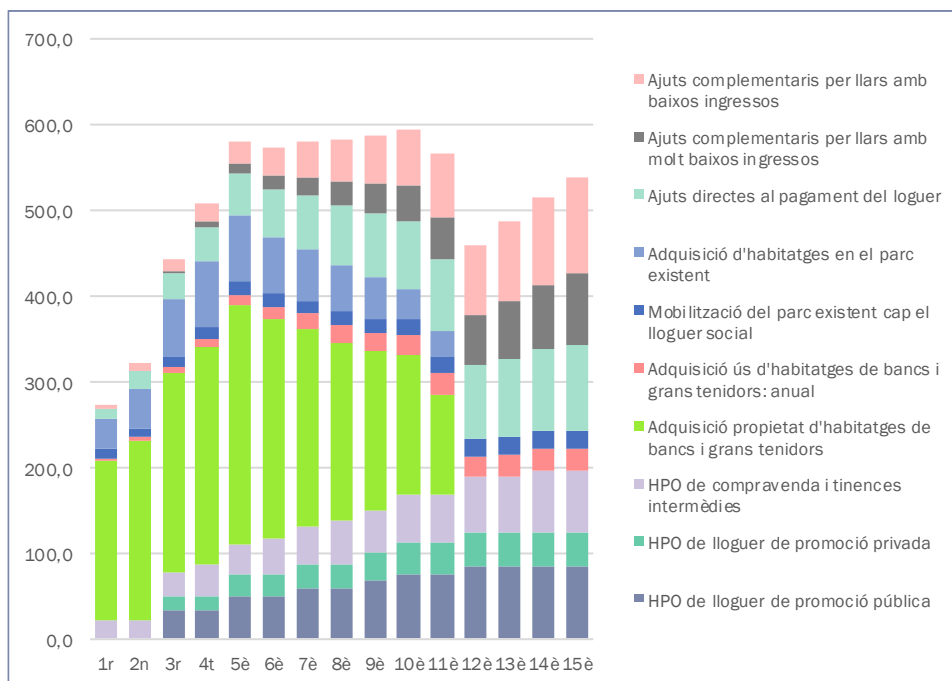
## Cost econòmic de les actuacions

En darrer lloc, es comenta el cost econòmic de les actuacions de política d'habitatge previstes al Pla. El cost total del pla és de 7.612,8 milions d'euros per al conjunt dels 15 anys en què es desplega. Per grans categories, el cost de les actuacions corresponents als habitatges d'obra nova és de 1.960,7 milions d'euros, el cost corresponent als habitatges del parc existent és de 3.424,8 milions d'euros, i el corresponent a les ajudes directes al pagament del lloguer és de 940,7 milions d'euros. Per arribar al cost total, es contemplen unes ajudes complementàries per a les llars amb molt baixos o baixos ingressos per import de 1.286,6 milions d'euros.

Quant a la programació del cost econòmic de les actuacions, es constata un creixement entre el primer i el cinquè any d'execució que va des dels 272,0 als 581,3 milions d'euros. Del sisè al 10è any d'execució del Pla, el cost econòmic s'incrementa per situar-se a prop dels 600 milions d'euros. En el darrer quinquenni d'aplicació del Pla, el cost econòmic de les actuacions es redueix en els dos primers anys fins els

460,1 milions d'euros i va creixent en els darrers tres anys fins a situar-se en 538,6 milions d'euros en el 15è any.

**GRÀFIC 36. Cost econòmic de les actuacions del Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya, 2015-2030**



Unitats: milions d'euros.

Font: elaboració pròpia a partir del Departament de Territori i Sostenibilitat (2019b). *Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya. Document per a l'aprovació inicial. Març de 2019.* Generalitat de Catalunya.

## 11. BIBLIOGRAFIA

- Agulles, J. M. (2019). *Las personas sin hogar y la exclusión residencial: ¿hacia un cambio de paradigma?*. *Cuadernos de trabajo social*, vol. 32, núm. 2 (2019), p. 265-275. Madrid: Ediciones Complutense.
- Allen, J. (2012). Welfare Regimes, Welfare Systems and Housing in Southern Europe. *International Journal of Housing Policy*, vol. 3, núm. 3 (2012), p. 251-277. London: Routledge.
- Amore, K. (2013). *Focusing on Conceptual Validity: a Response*. *European Journal of Homelessness*, vol. 7, núm. 2 (2013), p. 223-236. Brussel·les: FEANTSA.
- Amore, K., Baker, M. i Howden-Chapman, F. (2011). *The ETHOS Definition and Classification of Homelessness: an Analysis*. *European Journal of Homelessness*, vol. 5, núm. 2 (2011), p. 19-37. Brussel·les: FEANTSA.
- Arends, L. i García-Almirall, M. P. (2014). *Una visión comparada de la vivienda social en Europa: el caso de Barcelona y Londres*. *ACE: architecture, city and environment*. Barcelona: Centre de Política del Sòl i Valoracions de la UPC.
- Arends, L., Cleves, G. M., García-Almirall, M. P. et al. (2016). *Models de política d'habitatge municipal a Europa i Amèrica*. *Qüestions d'habitatge*, núm. 20 (2016). Barcelona: Ajuntament de Barcelona, Patronat Municipal de l'Habitatge.
- Arias, A. i Quagliari, A. (2016). *Unravelling Airbnb: urban perspectives from Barcelona*. Dins Russo, A. P. i Richards, G. (2016). *Reinventing the local in tourism: producing, consuming and negotiating place (aspects of tourism)*. Bristol: Channel View.
- Arrondo i Bosch (2018). *La exclusión residencial en España: VIII informe FOESSA*. Documento de Trabajo 3.3. Madrid: Fundación FOESSA.
- Barton, S. (2019). *The Economics of Residential Rent Control*. Massachusetts: ZNet.
- Bermúdez, T. i Trilla, C. (2014). *Un parc d'habitatges de lloguer social: una assignatura pendent a Catalunya*. Barcelona: Taula d'entitats del Tercer Sector Social a Catalunya.
- Bermúdez, T., Díaz, F., Feu, M. et al. (2018). *La llar és la clau: històries d'un dret reconegut però vulnerat*. Barcelona: Càritas Diocesana de Barcelona.
- Bonnefoy, X. (2007). *Inadequate housing and health: an overview*. *International Journal of Environment and Pollution*, vol. 30, núm. 3 i 4 (2007), p. 411-429. Geneva: European Centre for Pollution Research; Unesco.
- Braubach, M., Jacobs, D. i Ormandy, D. (2011). *Environmental burden of disease associated with inadequate housing: a method guide to the quantification of health effects of selected housing risks in the WHO European Region*. Copenhagen: World Health Organization.
- Burón, J. (2018). *First things first: producció municipal de VPO para alquiler en Barcelona*. Leolo, blog personal de Javier Burón Cuadrado. Paris: Blog Spirit.
- Busch-Geertsema, V., Culhane, D. i Fitzpatrick, S. (2016). *Developing a global framework for conceptualising and measuring homelessness*. *Habitat International*, vol. 53 (2016). Essex: Elsevier.

Cambra de la Propietat Urbana de Barcelona (2019). Estructura de propietat de l'habitatge en lloguer a la ciutat de Barcelona. *Revista Cambra*, abril 2019. Barcelona: Cambra de la Propietat Urbana de Barcelona.

Canals, A., Clavell, D., Colomé, N. et al. (2018). *La Llei del dret a l'habitatge de Catalunya: deu anys de vigència: balanç i futur*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi Thomson Reuters.

Càritas Catalunya (2019). *Memòria 2018: memòria de les Càritas diocesanes amb seu a Catalunya*. Barcelona: Càritas Catalunya.

Carrillo, M. (2010). Els drets estatutaris a la Sentència 31/2010, de 28 de juny, sobre la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 12 (2011). Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.

Cervera, C., Sutrias, F. i Trilla, C. (2016). *La contribució del Tercer Sector al lloguer social*. Barcelona: Taula d'entitats del Tercer Sector Social a Catalunya.

Comissió Europea (2019). *The Future of Cities: Oportunities, Challenges and the Way Forward*. Luxemburg: Oficina de publicacions de la Unió Europea.

Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya (2019). *La rehabilitació d'habitatges: un sector amb gran potencial per desenvolupar*. Document núm. 5. Barcelona: Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya.

CTESC (2018). *Polítiques de suport a les famílies*. Barcelona: Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya.

De Inés, A., Guzmán, G., Verdager, M. et al. (2019). *El sensellarisme a Barcelona: evolució i joves en situació de sensellarisme*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

Departament de Territori i Sostenibilitat (2019a). *Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya: any 2018*. Barcelona: Departament de Territori i Sostenibilitat.

Departament de Territori i Sostenibilitat (2019b). *Pla Territorial Sectorial d'Habitatge de Catalunya: Document per a l'aprovació inicial*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Departament de Territori i Sostenibilitat (2021). *Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya 2020*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Diamond, R., McQuade, T. i Qian, F. (2018). *The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords and Inequality: Evidence from San Francisco*. NBER Working Paper, n. 24181. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Farha, L. (2019). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. Nova York: ONU.

Fernández, G. (coordinació) (2019). *Informe sobre Exclusión y desarrollo social en Cataluña: Resultados de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales 2018*. Madrid: Fundación FOESSA.

Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y garantías: la ley del más débil*. Madrid: Trotta.

FOESSA (2019a). *Informe sobre exclusión y desarrollo social en Catalunya: resultados de la encuesta sobre integración i necesidades sociales 2018*. Madrid: Fundación FOESSA.

FOESSA (2019b). *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.

Fondation Abbé Pierre i FEANTSA (2019). *Fourth Overview of Housing Exclusion in Europe 2019*. París: FEANTSA; Fondation Abbé Pierre.

Fundación Mutua de Propietarios (2018). *La accesibilidad de las viviendas en España*. Barcelona: Fundación Mutua de Propietarios.

Fusté, B. (2020). *Tot anirà bé?: pobresa i habitatge a Catalunya (abans del confinament)*. Blog lleien-gel.cat, 24 de maig de 2020.

Gálvez, F. J. (2001). *Artículo 47*. Dins Garrido, F., Cazorla, L. M., Gálvez, F. J. et al. (2001). *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas.

García, J. (2019). Retos del mercado del alquiler en España. *Cuadernos de información económica*, núm. 269 (2019). Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcas).

García, M. A., Jofre, J., Martínez, R. et al. (2019). *Do Short-Term Rental Platforms Affect Housing Markets?: Evidence From Airbnb in Barcelona*. IEB Working Paper 2019/05. Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona.

Garzo, M. i Zabaleta, X. (2016). *Prospección de buenas prácticas en políticas de vivienda en el ámbito regional y local de la Unión Europea*. Pamplona: Gobierno de Navarra, Observatorio de la Realidad Social.

Gigling, M. (2019). *Estudio comparado de la regulación del alquiler en Berlín y París*. Barcelona: Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona.

Gil, A. (2019). *El relevante efecto impositivo en el coste de la vivienda*. Barcelona: Prisma Publicaciones.

Gomà, R. i Subirats, J. (coords.) (2019). *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya*. Barcelona: Galàxia Gutenberg.

Hözl, C. i Benet, T. (2019). *Estudi de cas (Alemanya)*. Dins Baiges, C., Ferreri, M. i Vidal, L. (2019). *Polítiques de referència internacional per a la promoció de l'habitatge cooperatiu d'usuàries*. Barcelona: La Dinamo Fundació.

Housing Europe (2019). *The State of Housing in the EU 2019*. Brussel·les: Housing Europe.

IMPD (2019). *Greuge econòmic de les persones amb discapacitat de la ciutat de Barcelona*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

Jiménez, C. i Fernández, C. (2014). *Casas sin gente, gente sin casas: el fracaso del modelo inmobiliario español*. *Revista INVI*, núm. 82 (novembre 2014), vol. 29, p. 133-155. Santiago de Xile: Universidad de Chile.

Joffe, L. (2019). *La regulació del lloguer a Nova York*. Dins de la Jornada sobre la regulació dels preus del lloguer, 18.11.2019. Barcelona: Observatori DESC.

Laparra, M., Zugasti, N. i García, I. (2014). *Reflexiones metodológicas en el análisis de la exclusión social*. VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014. Documento de trabajo 3.11. Madrid: Fundación FOESSA.

Lebrusán, I. (2019). *La vivienda en la vejez: problemas y estrategias para envejecer en sociedad*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Legal, A. (2015). *Le recours aux prestations et services de protection sociale des personnes sans domicile*. Dins Arnold, C., Calvo, M., Grobon, S. et al. (2015). *Minima sociaux et prestations sociales: édition 2015: ménages aux revenus modestes et redistribution*. Paris: République Française, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

López, F. (2014). *El derecho subjetivo a la vivienda*. *Revista española de derecho constitucional*, núm. 102 (2014). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

López, M. A. (2019). *Vivienda y políticas públicas: objetivos e instrumentos*. Documentos de trabajo, núm. 7. Madrid: Fedea.

Madden, D. i Marcuse, P. (2018). *En defensa de la vivienda*. Madrid: Capital Swing.

Módenes, J. A. (2019). *Més lloguer, més inseguretat?*. L'Observatori Social. Barcelona: Fundació la Caixa.

Naredo, J. M. (2010). *El modelo inmobiliario español y sus consecuencias*. Comunicació al Col·loqui sobre urbanisme, democràcia i mercat: una experiència espanyola (1970-2010), celebrat a París el 15 i 16 de març de 2010. Madrid: Instituto Juan de Herrera.

Novoa, A. M., Ward, J., Malmusi, D. et al. (2013). *Salut i habitatge en població vulnerable: mostra de persones ateses per Càritas Diocesana de Barcelona*. Barcelona: Càritas Diocesana de Barcelona.

Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona i UIMP Barcelona Centre Ernest Lluch (2018). *Garantir l'accés i la permanència en l'habitatge, dos reptes col·lectius*. Barcelona: Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona.

O-HB (2018). *L'habitatge a la metròpoli de Barcelona 2018*. Barcelona: Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona.

Olea, S., Fernández, G., Casla, K. et al. (2019). *El sistema público de vivienda en el Estado español: sin estrategia ni fundamentación en los derechos humanos*. Documento de trabajo 4.13. Madrid: Fundación FOESSA.

Ormandy, D. i Braubach, M. (2011). *Introduction*. Dins Braubach, M., Jacobs, D. i Ormandy, D. (2011). *Environmental burden of disease associated with inadequate housing: a method guide to the quantification of health effects of selected housing risks in the WHO European Region*. Copenague: World Health Organization.

Parés, M. (2019). *Polítiques públiques i territori a Catalunya: planejament, urbanisme i dret a la ciutat*. Dins Gomà, R. i Subirats, J. (coords.) (2019). *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya*. Barcelona: Galàxia Gutenberg.

Patón, G. (2014). Nuevo régimen tributario de la vivienda habitual: cambio de tendencia en la política fiscal de la vivienda en el IRPF. *Revista CESCO de derecho de consumo*, núm. 12 (2014). Toledo: Universidad de Castilla-La Mancha, Centro de Estudios de Consumo.



Peñalver, A. (2018). *Recorregut de l'acció pública per a la garantia del dret a l'habitatge*. Dins Canals, A., Clavell, D., Colomé, N. et al. (2018). *La Llei del dret a l'habitatge de Catalunya: deu anys de vigència: balanç i futur*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi Thomson Reuters.

Pisarello, G. (2009). *El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales*. *Revista catalana de dret públic*, núm. 38 (2009). Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Pisarello, G. (2013). *El derecho a la vivienda: constitucionalización débil y resistencias garantistas*. *España Jurídica: Journal of Law*, vol. 14, núm. 3 (2013). Joaçaba: Unoesc.

Plujà, M. (2010). *Amb sostre i sense llar: efectes de l'habitatge precari sobre la vida de les persones: un esment especial a les famílies amb fills*. Barcelona: Càritas Diòcesis de Barcelona, Sant Feliu i Terrassa.

Ponce, J. (2010). *Allotjament i drets a Catalunya*. *Activitat parlamentària*, vol. 1, núm. 22 (2010). Barcelona: Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència.

Ponce, J. (2013). *L'efectivitat del dret a l'habitatge a Catalunya i el paper del dret urbanístic: esperances en ple drama?*. *Revista catalana de dret públic*, núm. 46 (2013). Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Ponce, J. (2018). *Introducció i balanç general: els 10 anys de vigència de la Llei del dret a l'habitatge de Catalunya*. Dins Canals, A., Clavell, D., Colomé, N. et al. (2018). *La Llei del dret a l'habitatge de Catalunya: deu anys de vigència: balanç i futur*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi Thomson Reuters.

Relph, E. (1976). *Place and Placelessness*. Londres: Pion.

Rodríguez, R. i Espinoza, M. (2017). *De la especulación al derecho a la vivienda: más allá de las contradicciones del modelo inmobiliario español*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Ruiz-Rico, G. (2008). *Dret a l'habitatge i servei públic d'allotjament català?: el desplegament de la Llei del dret a l'habitatge de Catalunya i els problemes de constitucionalitat de determinades actuacions estatals*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.

Segú, M. (2020). *The impact of taxing vacancy on housing markets: evidence from France*. *Journal of Public Economics*, vol. 185 (C) (2020). Essex: Elsevier.

Seró, C. (2019). *Es dispara el nombre de famílies vulnerables que viuen en habitacions rellogades*. Diari Ara, 09.10.2019. Barcelona: Edició de Premsa Periòdica Ara.

Síndic de Greuges (2018). *El dret a l'habitatge: qüestions urgents*. Barcelona: Síndic de Greuges.

Sisternas, M. (2018). *La privatització silenciosa de l'habitatge protegit*. Diari Ara, 09/10/2018. Barcelona: Edició de Premsa Periòdica Ara.

Thomson, H. (2011). *Housing improvements and their health effects*. Dins Braubach, M., Jacobs, D. i Ormandy, D. (2011). *Environmental burden of disease associated with inadequate housing: a method guide to the quantification of health effects of selected housing risks in the WHO European Region*. Copenhagen: World Health Organization.

Trilla, C. i Bosch, J. (2018). *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo*. Documento de trabajo, 197/2018. Madrid: Fundación Alternativas.

Trilla, C. i Tucat, P. (2017). *Els habitatges buits dels bancs: una oportunitat perduda per ampliar el parc d'habitatge social?*. Barcelona: Taula d'Entitats del Tercer Sector Social a Catalunya.

Trilla, C. i Vilanova, J. M. (2019). *Polítiques públiques i d'habitatge a Catalunya: dret a l'habitatge, bombolla i crisi: perspectives de futur*. Dins Gomà, R. i Subirats, J. (coords.) (2019). *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya*. Barcelona: Galàxia Gutenberg.

Vázquez, J. J., Rodríguez, S., Roca, P. et al. (2016). *Mujeres e investigación: aportaciones interdisciplinarias*. VI Congreso Universitario Internacional Investigación y Género. Sevilla.

World Economic Forum (2019). *Making Affordable Housing a Reality in Cities*. Geneva: World Economic Forum.