

DE LA DESCONFIANÇA A LA COL·LABORACIÓ:

per un partenariat entre el sector públic i el privat que resolgui de debò el problema de l'accés a l'habitatge a Catalunya i a Espanya



Nota: Aquest document s'ha elaborat sobre la base de les aportacions d'un grup d'experts convocat pel Cercle d'Economia per debatre sobre el problema de l'accés a l'habitatge a Catalunya i a Espanya i sobre les polítiques necessàries per fer-hi front.

Els continguts concrets i el format d'aquest document són responsabilitat única del Cercle d'Economia i no reflecteixen necessàriament les aportacions d'aquests experts, ni a títol individual ni a títol col·lectiu.

El grup d'experts el componien: José García Montalvo (coordinador), Oriol Aspachs, Ismael Clemente, Carmina Ganyet, Vicenç Hernández, Guifré Homedes, Enrique Martínez Laguna, Eduard Mendiluce, Josep Oliver, F. Javier Pérez, Camino Quiroga, Carme Trilla i Xavier Vilajoana.

ÍNDEX

RESUM	2
Introducció	8
I. Caracterització del problema	9
I.1. Fort augment del preu de l’habitatge	9
I.2. El problema afecta sobretot les famílies amb menys recursos i els joves	10
I.3. El problema se centra en el lloguer	12
BOX 1 Quin impacte econòmic té la tinença d’habitatge en propietat?	13
I.4. El problema es localitza en les grans ciutats	15
I.5. Quantificació del problema	15
II. Un problema d’oferta	17
II.1. Desacoblament entre demanda i oferta	17
II.2. La regulació a Espanya penalitza l’augment de l’oferta d’habitatge	17
II.3. A Espanya s’ha reduït el parc d’habitatge públic	18
II.4. Reducció tendencial de la despesa pública en habitatge	20
III. La nova Llei d’habitatge	21
BOX 2 Per què no és una bona idea limitar el preu del lloguer en la situació en què es troba el mercat de l’habitatge actualment a Espanya?.....	23
IV. Propostes	25
IV.1. Mesures a curt termini	26
IV.2. Mesures a mitjà termini	28
IV.3. Un gran pacte per l’habitatge.....	30

RESUM

I. Caracterització del problema d'accés a l'habitatge a Espanya

1. A Espanya hi ha un problema greu d'accés a l'habitatge. No és un problema generalitzat, sinó que afecta col·lectius molt concrets: famílies amb menys recursos (amb una proporció important de famílies immigrants, un segment de població que està augmentant molt en els últims anys) i joves. En el primer cas, l'elevat preu de l'habitatge les condemna a una situació de vulnerabilitat; en el cas dels joves, els obliga a retardar l'edat d'abandonament de la llar familiar o a trobar solucions precàries. Hi ha així una demanda reprimida d'accés a l'habitatge. El problema, a més, es concentra a les grans ciutats (sobretot Madrid i Barcelona) i, molt puntualment, en algunes zones costaneres.

2. Una estimació conservadora situaria al voltant d'1,5 milions de famílies (equivalent a uns 3,8 milions de persones) la població que es troba en situació de sobrecàrrega pel que fa al pes del preu de l'habitatge sobre la renda familiar disponible i que, per tant, té greus dificultats per accedir a un habitatge. Més enllà d'aquesta estimació, tot apunta que aquesta situació pot agreujar-se en el futur, perquè les previsions de creixement de l'INE estimen un creixement de prop de dues-centes mil llars anuals en els pròxims anys a Espanya.

3. El problema se centra en el segment de lloguer, que hauria de ser la via natural d'accés a l'habitatge per a aquests col·lectius. I aquest problema de lloguer afecta tant el lloguer de mercat, com el lloguer social. A Espanya, únicament el 16 % de la població viu en habitatges de lloguer de mercat, una proporció que és del 23 % en el conjunt de la UE i que arriba al 47 % a Alemanya, per exemple. I, pel que fa al lloguer protegit, a Espanya el parc d'habitatges de lloguer protegit representa només el 2 % del total, molt per sota del 8 % al conjunt de la UE o del percentatge de països com Holanda, Àustria o Dinamarca, on està per sobre del 20 %.

II. Les causes del problema

4. L'escassetat d'habitatge de lloguer –de mercat i protegit– a Espanya és el resultat de multitud de polítiques que s'han acumulat en el temps, sovint de forma inconnexa, però que han acabat fent prevaler l'habitatge en propietat per sobre del de lloguer:

- D'una banda, el control de rendes aplicat durant el franquisme, unit a les desgravacions a la compra que es van aplicar fins al 2010, van delmar el sector del lloguer de mercat a Espanya, que va passar de representar més del 50 % l'any 1950 al 16 % en l'actualitat.
- De l'altra, el fet que una gran part del parc d'habitatges socials que es va anar construint a la segona meitat del segle xx tingués data de finalització de la seva qualificació i passés a ser de preu lliure ha impedit disposar d'un parc privat a preus controlats.

5. La política d'habitatge a Espanya s'ha caracteritzat, a més, per les oscil·lacions en el temps de la despesa pública i també, en general, pel seu baix volum:

- Des de principis de segle, la despesa pública en habitatge a Espanya ha estat de mitjana al voltant del 0,2 % del PIB anual (per un 0,3 % als països referents en aquest àmbit). A Espanya s'ha fet prevaler així la regulació i les desgravacions fiscals com a via per promoure l'accés a l'habitatge en lloc de fer-ho per mitjà de la despesa pública, un instrument més transparent, però que cal finançar.

III. La nova Llei d'habitatge

6. La nova Llei pel dret a l'habitatge de 2023 intenta establir les bases per garantir el dret a l'habitatge que exigeix la Constitució. Malgrat que és molt ambiciosa en els seus objectius i que se centra, encertadament, a millorar l'accés a l'habitatge de lloguer, la llei pivota de forma important sobre mesures que no només difícilment tindran els efectes esperats, sobretot a llarg termini, sinó que és probable que acabin sent obertament contraproductius en relació amb els objectius que diu perseguir.

7. La nova llei pretén descarregar en el sector privat una part important del cost de les principals mesures que proposa. I això, més enllà dels problemes d'equitat que pugui plantejar, obvia el fet que els agents privats tenen mecanismes al seu abast per tractar d'evitar aquests costos, bé traslladant-los als llogaters, bé deixant de participar activament en el mercat, és a dir, reduint l'oferta.

Hi ha tres aspectes clau de la llei en què és molt probable que això succeeixi:

- La limitació dels preus del lloguer difícilment aconseguirà els objectius que persegueix i pot donar pas, en canvi, a una reducció de l'oferta, així com un seguit d'efectes col·laterals – des de la creació d'un mercat negre, fins a la reconversió de lloguers regulars en modalitats no regulades a la LAU (lloguers d'habitacions, lloguers de temporada, etc.) que aniran en perjudici dels llogaters, efectius i potencials.
- La suspensió dels desnonaments tal com s'articula és un mecanisme que posa en dubte la seguretat jurídica dels propietaris i que reduirà l'oferta d'habitatge de lloguer, perquè els propietaris voldran cobrir-se demanant una rendibilitat superior per cobrir la prima de risc de no poder desnonar l'inquilí que deixa de pagar, o deixaran de posar el seu habitatge al mercat.
- La zonificació inclusiva, segons la qual es preveu que una quota del 40 % de les noves promocions en sòl de planejament nou es dediquin a habitatge protegit (del qual la meitat haurà de ser per a lloguer) pot ser un desincentiu molt fort a la construcció de nous habitatges si no va acompanyada de garanties de finançament i d'incentius fiscals adequats. Malgrat que aquest tipus de reserves són vigents a Espanya des de mitjans dels anys noranta i no han estat obstacles insalvables per als promotors, amb la nova llei s'ha apujat el llindar (que serà el més alt de l'OCDE), i a més cal destinar el 50 % de les reserves a lloguer, dues condicions que poden ser molt desincentivadores de l'oferta.

IV. Proposta de mesures

8. A l'hora de fer propostes, el punt de partida inevitable ha de ser el reconeixement que no hi ha solucions miraculoses ni immediates. Els dèficits acumulats són massa grans per pensar que tot, o fins i tot una part important del problema, se solucionarà a curt termini. Al contrari, caldrà temps, i per això és molt important que les polítiques que es posin en marxa siguin de mirada llarga i perdurin en el temps.

9. Les mesures que es posin en marxa han de respondre, a més, a un triple principi: primer, que se centrin a augmentar l'oferta d'habitatge de lloguer, tant protegit com de mercat, perquè, com hem vist, aquest és el gran dèficit que ha acumulat la política d'habitatge en les darreres dècades; segon, que les polítiques d'habitatge es vehiculin preferentment a través de la despesa pública en lloc de fer-ho, com fins ara, a través de la regulació; i tercer, que la política d'habitatge es basi en la concertació entre el sector públic i el privat, en què el primer fixi incentius i aportï recursos i el segon es comprometi a col·laborar-hi de forma activa a canvi d'una rendibilitat raonable.

10. A partir d'aquests principis, les principals mesures que proposem són les següents:

A. A curt termini

Per fer front a la situació d'emergència que afecta les famílies amb menys recursos, proposem:

- **Introduir la figura del lloguer concertat.** Es tracta d'un lloguer subvencionat per a famílies o individus vulnerables, que hagin estat desnonats o que estiguin en risc de desnonament. Aquesta és una mesura que es podria posar en marxa de forma immediata i que permetria fer front als casos de vulnerabilitat més extrema sense necessitat d'esperar la construcció de més parc d'habitatge protegit.

Una forma d'articular el lloguer concertat seria seguint el sistema que funciona a la ciutat de Dublín des de fa molts anys i pel qual grans i petits tenidors ofereixen a l'Estat habitatges perquè puguin ser ocupats per famílies vulnerables, rebent a canvi rendes per sota del preu de mercat, per un nombre (elevat) d'anys.

- **Establir un mecanisme de garanties públiques** al cobrament de lloguers. El sector privat (particulars, promotors immobiliaris i sector financer) no poden ni han de suportar el risc d'impagament de lloguers. És l'Estat el que ha de protegir les famílies i individus més vulnerables. D'aquesta forma es reforçaria la seguretat jurídica dels contractes i es superarien molts dels problemes que planteja el sistema de desnonaments previst en la llei.

Així mateix, per augmentar l'oferta d'habitatge, fonamentalment de lloguer, proposem:

- **No aplicar la regulació del preu del lloguer:** si un dels objectius clau per millorar l'accés a l'habitatge és augmentar l'oferta d'habitatge de lloguer lliure, és evident que regular-ne el preu no sembla la millor forma d'aconseguir-ho. És sabut que la regulació del preu del lloguer desincentiva l'oferta a llarg termini (no només fent que no augmenti, sinó eventualment fent que disminueixi) i a curt termini té efectes molt perniciosos com la

reconversió de lloguers regulars en modalitats informals (lloguers d'habitacions, de temporada, etc.) que van en perjudici dels llogaters efectius i potencials. La regulació dels lloguers és, a més, poc eficient, perquè a penes discrimina, i és regressiva, perquè pot acabar rebaixant el preu a molts inquilins que poden pagar el lloguer de mercat sense problemes.

Seria recomanable, doncs, plantejar un canvi de la llei en aquest punt, perquè si no serà molt difícil que la iniciativa privada inverteixi en lloguer o que els particulars que tenen pisos els posin en el mercat per llogar-los.

- **Establir mecanismes d'ajuts públics** per a la rehabilitació d'habitatges amb la finalitat que es destinin exclusivament al lloguer. Aquestes mesures poden consistir en bonificacions fiscals i/o subvencions als interessos de préstecs o avals als préstecs destinats a finançar aquestes rehabilitacions, sempre condicionades que l'habitatge rehabilitat es mantingui en el mercat de lloguer durant un temps prudencial, per exemple deu o quinze anys.
- **Facilitar i agilitzar els canvis d'usos en un doble àmbit:** d'una banda, pel que fa a l'obtenció de la cèdula d'habitabilitat en els canvis d'usos de locals o estudis per haver prescrit l'acció urbanística; de l'altra, pel que fa a les llicències urbanístiques per al canvi d'ús d'edificis ja construïts destinats en l'actualitat a oficines o serveis. Totes dues mesures podrien ser immediates, perquè en el primer cas s'escriuren i inscriuen sense necessitat de llicència, i en el segon cas no caldria modificació del planejament si es troben en àrees on hi ha edificabilitat no executada destinada a habitatge (com al 22@, per exemple).
- **Pactar amb la SAREB**, convertida ja en empresa pública, la frenada de vendes dels seus habitatges i posar-los en lloguer social i assequible, gestionats directament per ella mateixa o en conveni amb les comunitats autònomes.
- **Posar a disposició sòl edificable:** és evident que per augmentar el parc d'habitatge de lloguer, tant protegit com lliure, cal augmentar l'oferta de sòl edificable. Hi ha unes quantes vies per les quals es pot fer:
 - Facilitant el canvi d'usos, permetent, per exemple, que sòl per equipaments que se sap que no es faran es pugui canviar a sòl residencial. Aquest és un mecanisme que pot servir per mobilitzar una quantitat important de sòl i, a més, és un mecanisme que no és complex des del punt de vista procedimental, i que tindria efecte, per tant, de forma immediata.
 - Flexibilitzant la planificació urbanística i augmentant la dotació de sòl residencial, tant públic com privat. Aquest últim punt és molt important, perquè sovint els plans d'habitatge obliden la necessitat de promoure el sòl privat.
- **Flexibilitzar l'aplicació de les previsions de zonificació inclusiva** (quota del 40 % per habitatge protegit, amb un 50 % dedicat a lloguer) per tal d'assegurar l'interès dels promotors i evitar fracassos com el de la ciutat de Barcelona, on una normativa molt restrictiva en aquest àmbit ha portat a la construcció de tot just un centenar d'habitatges protegits en els últims vuit anys.

- **Augmentar el coeficient d'edificabilitat:** es podria augmentar el coeficient d'edificabilitat en certs casos, vinculant-lo a la construcció d'habitatge social; això seria un element incentivador per als promotors i no requeriria recursos públics addicionals.

B. A mitjà termini

- **Construir un parc ampli d'habitatge protegit** a través de la col·laboració publicoprivada en sòl públic cedit als promotors privats durant un període llarg de temps (seixanta-cinc anys, per exemple). Hi construirien habitatge de lloguer protegit al qual accedirien famílies o individus a uns preus taxats, per sota de mercat, i seguint les condicions que estableixi l'administració corresponent. El risc i ventura d'aquesta iniciativa correspondria als inversors privats. La gestió d'aquest parc d'habitatge seria encomanada a un gestor privat de lloguers o a una entitat sense ànim de lucre. Aquest esquema ja s'està executant a Madrid (Pla VIVE) i a Barcelona (Pla Metròpolis).

La construcció d'aquest parc d'habitatge protegit requereix ajuts públics per tal que el sector privat s'hi involucri activament i accepti el risc que suposa una iniciativa d'aquest tipus. Aquests ajuts poden tenir diferents formes, ja siguin subvencions als costos de construcció o als tipus d'interès. També es podria augmentar el valor dels mòduls (que en molts casos no s'han actualitzat des de fa molts anys malgrat la inflació de costos que hi ha hagut durant aquest temps).

- **Ampliar els supòsits i agilitzar les llicències urbanístiques** per al canvi d'usos d'edificis ja construïts destinats en l'actualitat a oficines o serveis, en el cas que fos necessària una modificació del planejament per ser en zones en què la densitat d'habitatges ja estigués absorbida per l'edificació existent.
- **Potenciar una visió metropolitana de la política d'habitatge** a Espanya, tenint en compte les greus ineficiències que hi ha en la gestió del sòl, tal com adverteix l'OCDE. Això és especialment rellevant per al cas de la Barcelona metropolitana, donada l'escassetat de sòl disponible que hi ha a la ciutat.

C. Mesures complementàries

- **Un gran pacte per l'habitatge:** si, de veritat, es vol que hi hagi una política d'habitatge a llarg termini que resolgui el greu problema d'accés a l'habitatge a Catalunya i a Espanya, és imprescindible que els diferents actors involucrats –públics i privats– pactin uns objectius, una estratègia i un pla d'acció. Aquest pacte hauria d'incloure les tres administracions (central, autonòmica i local) i els grans actors privats (sector financer, grans propietaris, promotors) i idealment els principals partits polítics. Aquest pacte hauria de cobrir el nombre més gran d'àmbits proposats en els epígrafs anteriors.
- **Incentivar la compra d'habitatge per a joves,** alliberant així habitatges que augmentarien l'oferta de lloguer:

- Aplicació del tipus reduït de l'ITP (del 10 % al 5 % en el cas de Catalunya) per a joves menors de quaranta anys i amb ingressos nets inferiors a seixanta mil euros, per exemple.
- Avalant l'administració part del préstec hipotecari destinat a l'adquisició del primer habitatge (semblant als préstecs de l'ICO aprovats durant la pandèmia de la covid-19).

Introducció

A Espanya i a Catalunya, com a molts altres indrets a Europa, l'accés a l'habitatge constitueix un problema social i econòmic de primer ordre. És un problema que afecta un nombre important de persones i famílies que no poden accedir a un habitatge digne a un preu assequible, i que no poden així cobrir adequadament una necessitat bàsica que condiciona de forma determinant el seu nivell de benestar i el desenvolupament normal del seu projecte vital. O, dit en sentit contrari, no poder disposar d'una llar en condicions condemna les persones a una vida precària, cosa que a més té conseqüències molt importants per a l'economia en el seu conjunt, tant en termes d'equitat, com d'eficiència.

Es tracta d'un problema que ve de lluny, que s'ha accentuat de forma alarmant els últims anys i que tot indica que, si no es prenen mesures importants, s'agreujarà en el futur. Les causes que expliquen els problemes de l'accés a l'habitatge al nostre país tenen molt a veure amb la falta de previsió i de polítiques de llarg termini que anticipessin el creixement de la població que està tenint lloc, sobretot a les grans àrees metropolitanes. I tenen a veure també amb la falta d'un bon diagnòstic de quins són els problemes de fons i de quina és la millor manera de fer-hi front.

Durant molt temps, les administracions han intentat obviar el problema, i quan han

decidit actuar, han preferit fer-ho a través de la regulació –que sovint ha descarregat sobre el sector privat els costos de les solucions que s'han plantejat– i no de programes i de despesa pública, eines molt més transparents, però que cal finançar. Més que com un col·laborador necessari, el sector privat s'ha vist amb sospita, en part a causa dels excessos de tota mena que s'han generat en moments de *boom* immobiliari com el que va precedir la gran crisi de l'any 2008. I, a més d'una falta evident de col·laboració entre sector públic i privat, hi ha hagut molt poca coordinació entre els diferents nivells de l'administració, cosa que no ha fet sinó agreujar el problema.

En aquest context, el Cercle d'Economia ha elaborat aquesta nota amb un triple objectiu: primer, oferir un diagnòstic succint però comprensiu de la problemàtica de l'accés a l'habitatge a Catalunya i a Espanya; segon, fer un repàs de les mesures que ja estan en marxa, sobretot a partir de l'aprovació de la nova Llei pel dret a l'habitatge de l'any 2023¹; i, finalment, plantejar algunes propostes innovadores que pensem que poden ajudar, a curt termini, a resoldre els problemes més greus d'emergència d'habitatge i, a mitjà i llarg termini, a canalitzar de forma raonable un problema que avui preocupa i afecta col·lectius molt importants de la nostra societat.

¹ D'ara en endavant ens hi referirem com a Llei d'habitatge.

I. Caracterització del problema

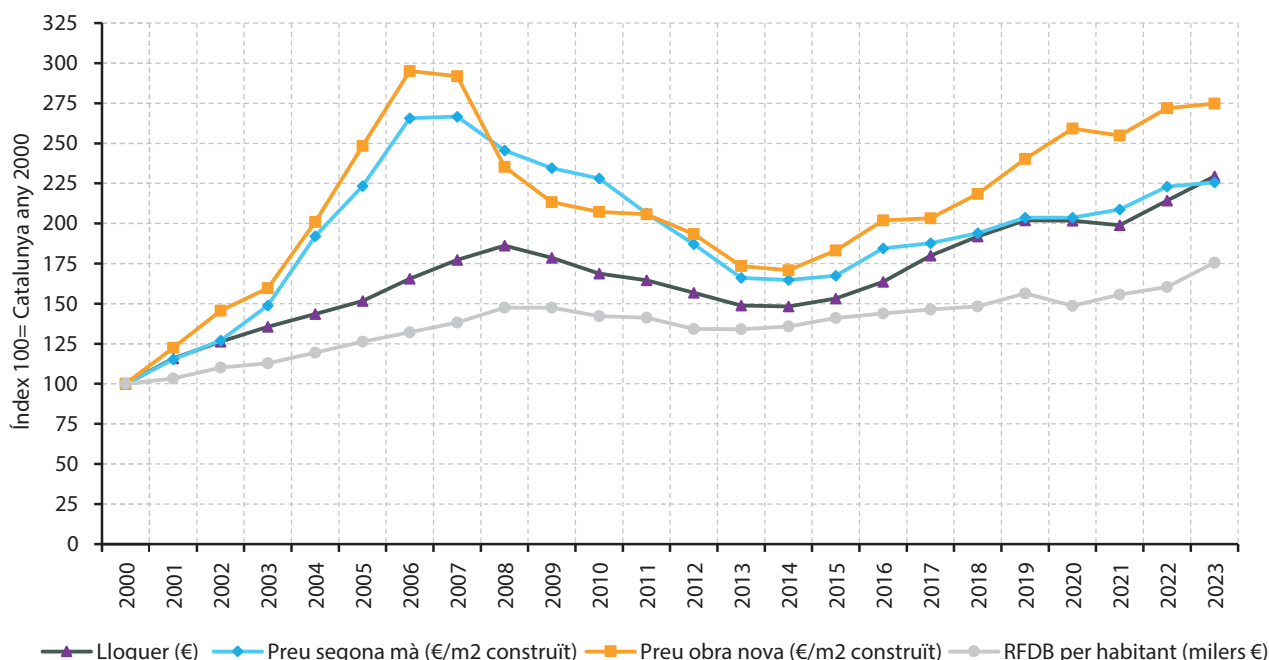
I.1. Fort augment del preu de l'habitatge

Tot i que amb menys intensitat que en altres països del nostre entorn, el preu de l'habitatge a Espanya i a Catalunya ha crescut de forma molt important en els últims anys. A Catalunya, per exemple, el preu de venda dels habitatges nous ha crescut prop d'un 61 % entre 2014 i 2023, i el seu nivell ja ha superat el màxim històric de l'any 2007. El preu dels lloguers, per la seva banda, ha

crescut prop d'un 55 % des de 2014 i és avui un 23 % superior al nivell que tenien el 2008 (gràfic 1). Aquesta evolució en la mitjana dels preus de venda i lloguer d'habitatge ha estat molt més marcada encara en certes zones de l'àrea metropolitana de Barcelona.

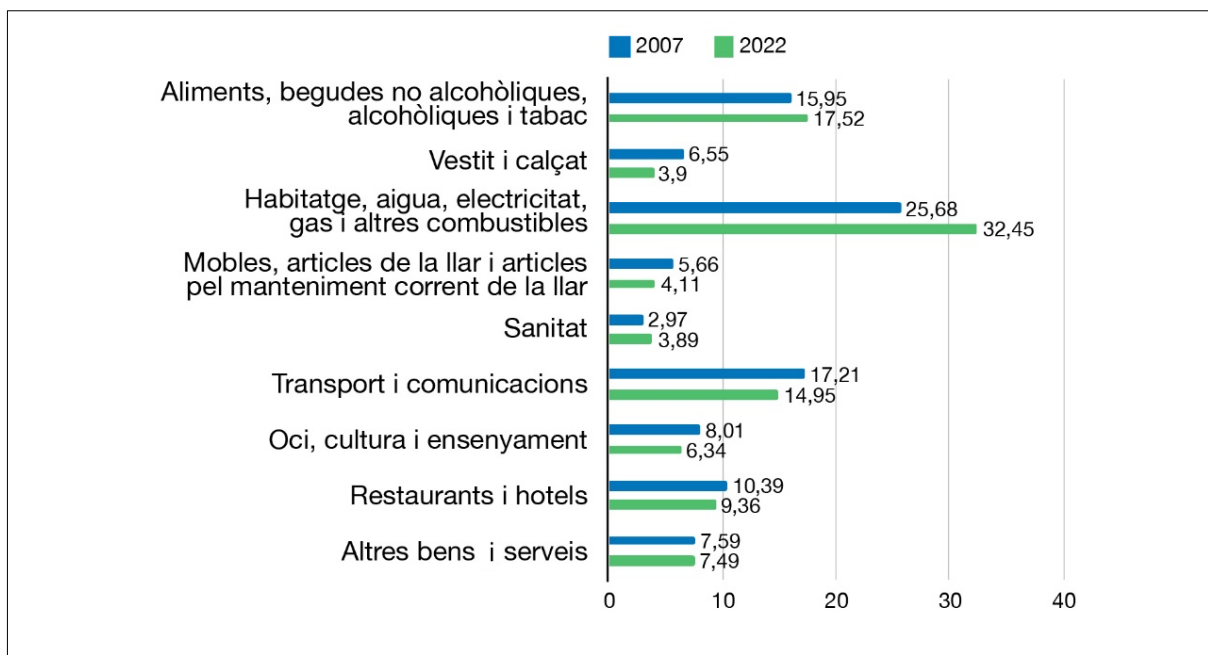
En tot cas, aquests augments són molt superiors als registrats per la renda disponible *per capita*, que a penes ha crescut un 20 % des de 2013, la qual cosa implica que l'esforç dels ciutadans de Catalunya per accedir a un habitatge ha augmentat de forma molt important.

Gràfic 1. Evolució de la renda familiar disponible bruta per habitant i dels preus mitjans de l'habitatge, 2000-2023. Catalunya (2000=100)



Al conjunt d'Espanya ha tingut lloc un procés similar, de forma que la despesa en habitatge de les famílies ha guanyat pes relatiu en la despesa total, passant del 25,7 % el 2007 al 32,5 % el 2022 (gràfic 2).

Gràfic 2. Despesa mitjana per llar (% sobre el total), 2022



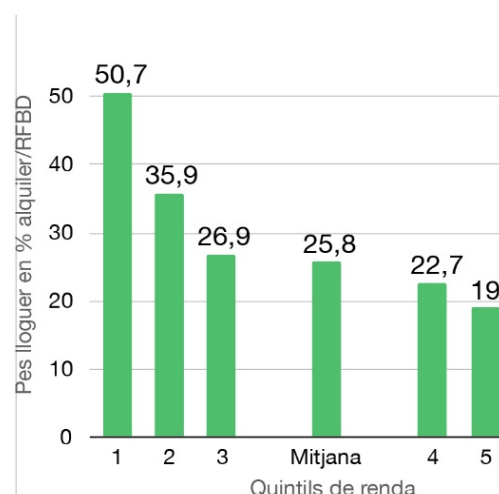
Font: EPF (INE), 2022.

I.2. El problema afecta sobretot les famílies amb menys recursos i els joves

El problema d'accés a l'habitatge a Espanya no és, però, generalitzat, sinó que es concentra en segments molt concrets de la població que, això sí, se'n veuen fortament afectats. Es tracta de col·lectius que accedeixen a l'habitatge majoritàriament a través del lloguer i no de la propietat.

En primer lloc, la problemàtica d'accés es concentra en les llars amb menys recursos. De les llars que estan en lloguer de mercat, les del primer quintil (és a dir, el 20 % amb una renda més baixa) dediquen de mitjana més del 50 % de la seva renda familiar al pagament del lloguer, i les del segon quintil quasi un 36 %, i la mitjana del conjunt de llars és de quasi un 26 % (gràfic 3).

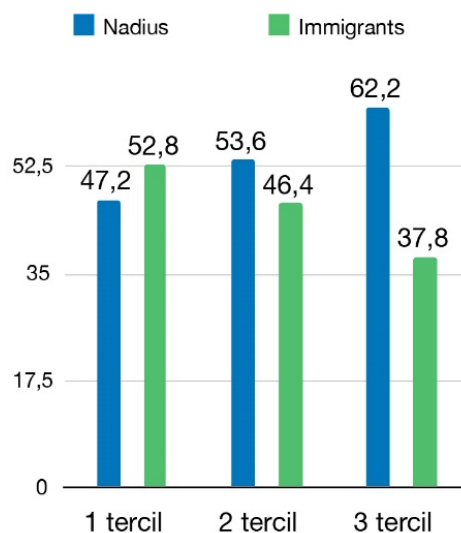
Gràfic 3. Esforç per accedir a l'habitatge. Preu de lloguer en % de la renda familiar bruta disponible per quintils d'ingrés a Espanya, 2022



Font: EPF (INE), 2022.

I la distribució de les llars en lloguer de mercat segons que siguin de població nadiua o immigrant mostra un pes desproporcionat d'aquesta segona (en comparació amb el seu pes al conjunt de la població, que és d'un 13 %, aproximadament), sobretot en els terçils més baixos de renda (gràfic 4).

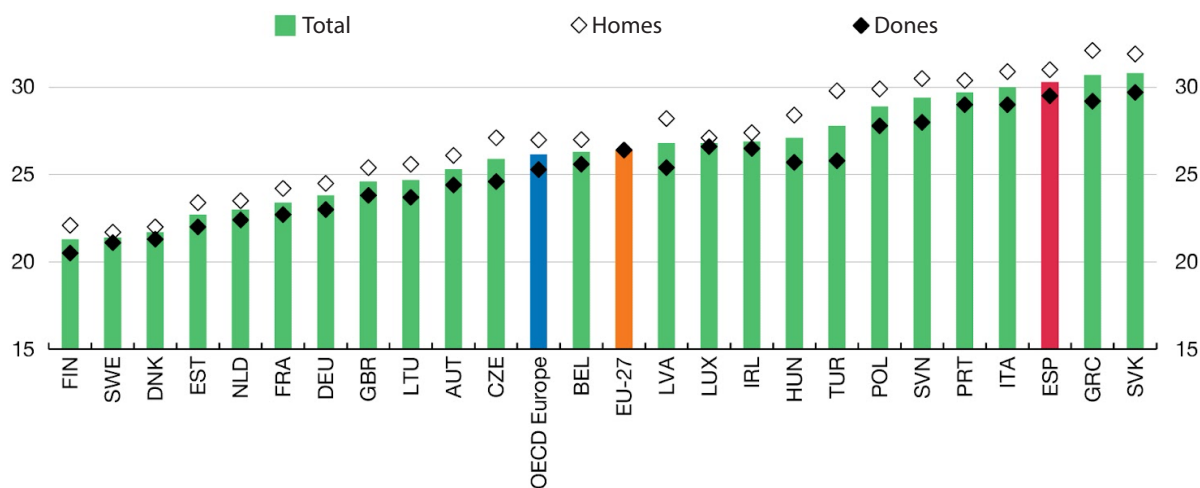
Gràfic 4. Distribució de les llars en lloguer de mercat per terçils (nadius i immigrants)



Font: INE (EPF)

Més enllà de les famílies amb pocs recursos, el problema de l'accés a l'habitatge es concentra de forma molt particular en els joves. A Espanya els joves no abandonen la llar familiar fins passats els trenta anys, quasi tres anys més tard que la mitjana dels joves europeus i entre cinc i set anys més tard que els joves francesos, danesos o suecs (gràfic 5).

Gràfic 5. Edat mitjana de sortida de la llar familiar, 2022

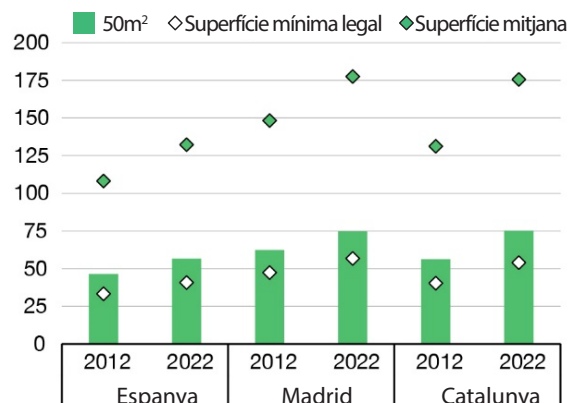


Font: Eurostat

Aquest retard està molt lligat a la impossibilitat d'accedir a un habitatge a un preu assequible i al baix salari mitjà dels joves a Espanya. L'any 2022, el cost del lloguer d'un pis de cinquanta metres equivalia al 75 % del sou net d'un jove entre 16-29 anys a Madrid i Barcelona, una xifra desproporcionada i no assumible per a la majoria dels joves (gràfic 6).

Això explica també que prop del 35 % dels joves que marxen de casa dels pares visquin en pisos compartits, una proporció que arriba al 50 % en el cas de Madrid.

Gràfica 6. Cost del lloguer en relació amb l'ingrés net mitjà dels joves d'entre 16-29 anys (en %)



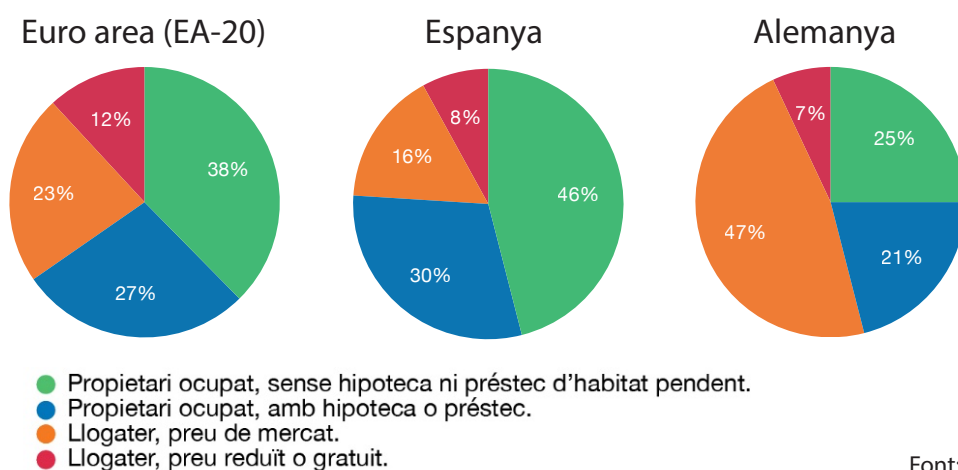
Font: OCDE, 2023

I.3. El problema se centra en el lloguer

El problema d'accés a l'habitatge a Espanya s'explica en gran part a partir de la distribució de la tinença d'habitatge, que és molt diferent de la que hi ha als països del nostre entorn.

1. A Espanya més de tres quartes parts de les famílies (el 76 %) viuen en un habitatge de propietat, cosa que fa que la proporció de renda que hi dediquen sigui relativament petita, malgrat que la recent pujada dels tipus d'interès ha elevat de forma important la càrrega per al pagament de les hipoteques (gràfic 7).

Gràfic 7. Proporció de població per tinença d'habitatge, 2022



Font: Eurostat

Aquest percentatge d'habitatge en propietat a Espanya és significativament més elevat que la mitjana de la UE (66 %) i està molt per sobre de la de països com Alemanya (46 %). Segurament, això té a veure amb les desgravacions fiscals que es van aplicar a la compra d'habitatge (amb hipoteca) fins a l'any 2010 i als plans públics d'habitatge que han prioritzat aquesta forma de tinença. En qualsevol cas, aquesta elevada proporció d'habitatge en

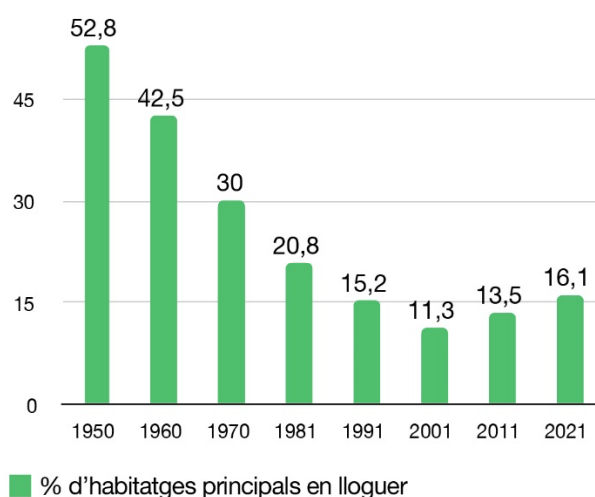
propietat pot ajudar a explicar la notable estabilitat social que ha mostrat Espanya en els últims anys, malgrat que la crisi financera de 2008 i l'impacte de la covid-19 han estat més greus que a la resta de la UE (vegeu BOX 1).

2. Com també es veu al gràfic, aproximadament un 8 % de les famílies viu en un habitatge de lloguer protegit, una proporció una mica més baixa que la de la mitjana europea. Dins d'aquest epígraf s'hi inclouen diferents modalitats, entre les quals hi ha el lloguer social, el lloguer que ofereixen entitats sense ànim de lucre, el lloguer que ofereixen entitats financeres i també les famílies que viuen en habitatge de lloguer de renda antiga. Com veurem més endavant, la proporció del lloguer social a Espanya és comparativament petita en relació amb d'altres països del nostre entorn.

3. La particularitat d'Espanya es troba sobretot en el segment d'habitatge de lloguer a preu de mercat, que representa un 16 % del total, davant del 23 % de la mitjana europea o el 47 % a Alemanya. És una diferència molt important, que ajuda a entendre que el problema fonamental de l'accés a l'habitatge a Espanya es troba en una escassetat relativa d'habitatges de lloguer a preu de mercat.

El pes relatiu del parc d'habitatge de lloguer a Espanya ha variat, de fet, de forma molt important al llarg de les últimes dècades. Si a mitjans del segle XX més de la meitat dels espanyols vivien de lloguer, el control de rendes aplicat durant el franquisme unit a les desgravacions a la compra que es van aplicar fins a 2010 van delmar el sector del lloguer a Espanya (gràfic 8).

Gràfic 8. Habitatges principals de lloguer (en % del total)



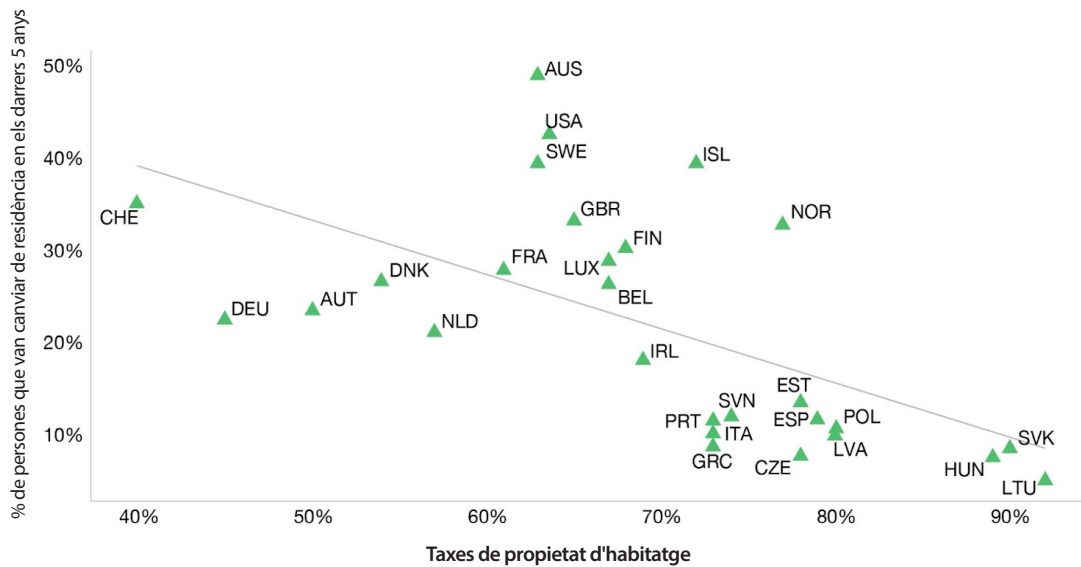
■ % d'habitatges principals en lloguer

BOX 1

Quin impacte econòmic té la tinença d'habitatge en propietat?

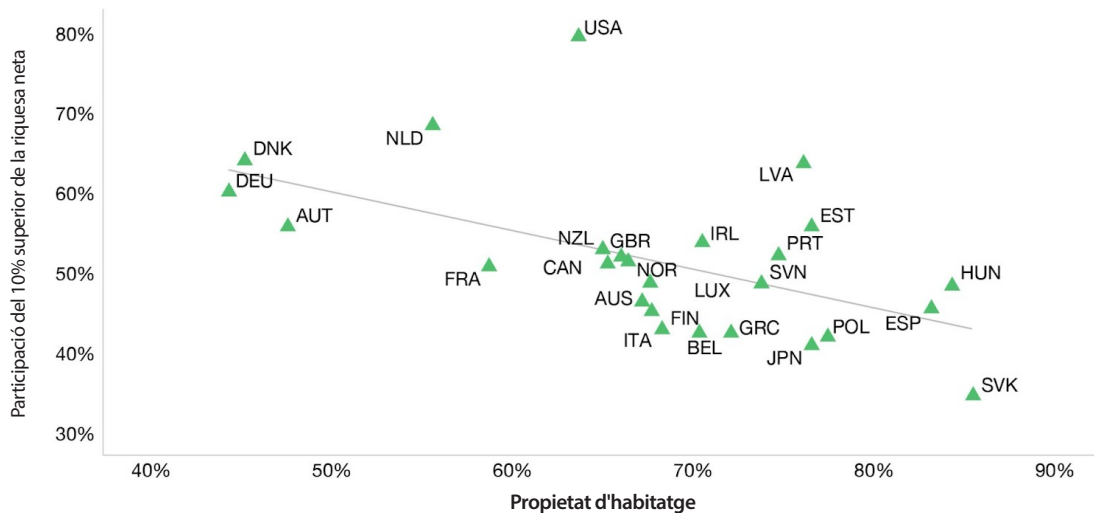
L'accés a un habitatge assequible té un impacte evident sobre el nivell de benestar de les persones, perquè ajuda a cobrir una necessitat bàsica i és condició necessària perquè puguin desenvolupar amb normalitat el seu projecte vital, individualment o formant una família.

Però l'habitatge també té una dimensió agregada que és molt rellevant i que té un impacte important sobre el funcionament del conjunt de l'economia. Aquest impacte té una dimensió tant d'eficiència, com d'equitat. D'una banda, l'evidència mostra que els propietaris d'habitatges són més sedentaris que les persones que van de lloguer, i això explica que als països amb un nivell elevat d'habitatge en propietat, la mobilitat residencial sigui baixa.



Font: Càlculs de l'OCDE basats en dades SILC de la UE del 2012 per als països de la UE; AHS 2013 per als Estats Units; HILDA 2012 per Austràlia. Taxes de propietat d'habitatge de la Base de Dades d'Habitatges Assequibles de l'OCDE

De l'altra, però, l'habitatge és un element fonamental de la riquesa de les famílies, segurament el més important per a moltes. En la mesura que la tinença d'habitatge és un actiu que està distribuït de forma més uniforme que altres actius (com els financers, per exemple), a nivells elevats de tinença d'habitatges en propietat s'associa a un menor nivell de desigualtat en la distribució de la riquesa.



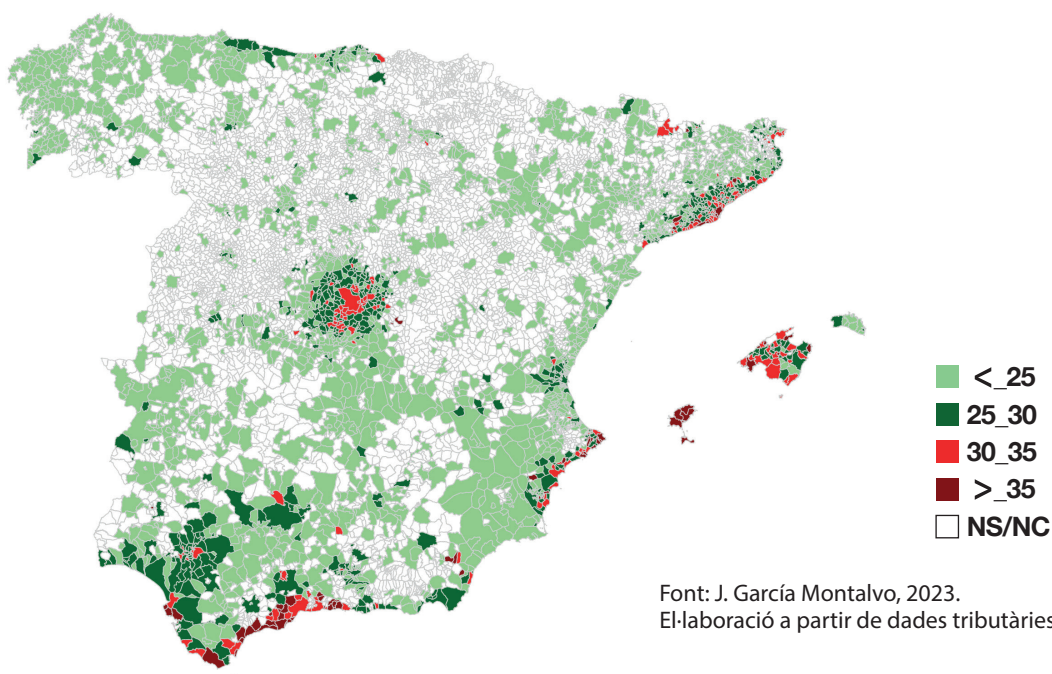
Font: Base de dades de distribució de la riquesa de l'OCDE

I.4. El problema es localitza en les grans ciutats

Des d'un punt de vista geogràfic, el problema de l'habitatge es concentra en les grans àrees metropolitanes i en algunes zones de costa. A ciutats com Barcelona, Madrid o Sant Sebastià, el preu mitjà del lloguer se situa entre 16 i 20 euros/m²/mes, que està més d'un 50 %

per sobre de la mitjana espanyola i pot arribar a multiplicar per tres el de zones interiors d'Espanya. Quan es té en compte la renda *per capita*, s'observa, com mostra el mapa adjunt, que el problema es concentra en les grans àrees metropolitanes i en algunes zones de costa. A la major part del territori, no hi ha un problema significatiu d'accés a l'habitatge.

Mapa 1 - PREU MITJÀ DEL LLOGUER EN RELACIÓ A LA RENDA MITJANA DISPONIBLE A CADA MUNICIPI
(Espanya 2020)



I.5 Quantificació del problema

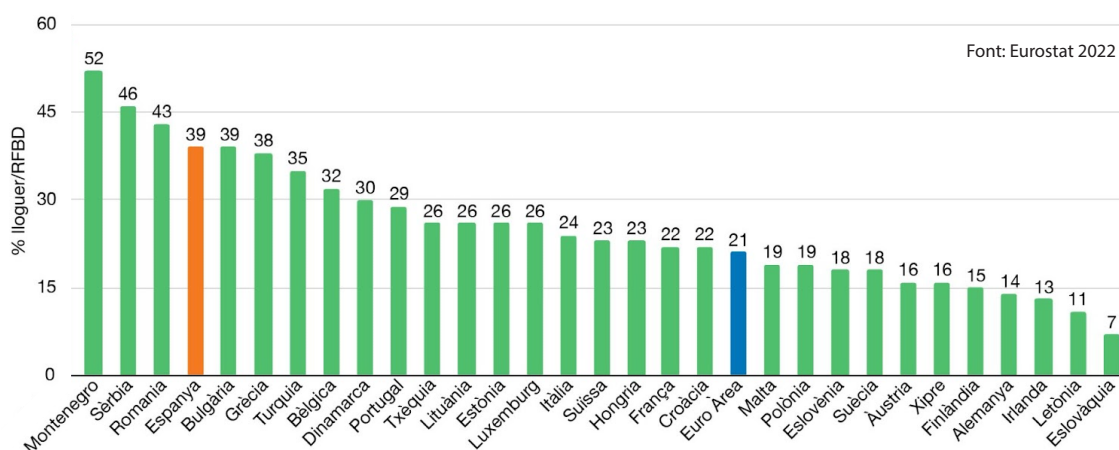
Quantes famílies i quants individus hi ha a Espanya en situació de vulnerabilitat o de problemes greus en relació amb l'accés a l'habitatge?

No és fàcil donar una resposta precisa a aquesta pregunta, perquè, si bé es pot fer una aproximació al nombre de famílies per a les quals la despesa en habitatge representa un sobre esforç respecte del que hom pot considerar assumible, hi ha moltes persones –sobretot joves– que han de viure amb els seus familiars o en pisos compartits com a única solució per evitar aquest sobre esforç. En tot cas, a continua-

ció intentem donar un ordre de magnitud del problema.

A Espanya hi ha uns 19,5 milions de famílies, de les quals, com hem vist, aproximadament un 16 %, és a dir, uns 3,1 milions, té un habitatge de lloguer a preu de mercat. Com mostra el gràfic adjunt (gràfic 9), d'aquesta xifra, el 39 %, gairebé 1,2 milions de famílies, dedica més d'un 40 % de la seva renda familiar al pagament del lloguer, que és el límit a partir del qual es considera en la comparativa internacional que una família es troba en situació de sobrecàrrega. El gràfic adjunt mostra que aquest percentatge està molt per sobre del 21 % de la zona euro o del 14 % a Alemanya.

Gràfic 9. Població en lloguer de mercat amb costos de l'habitatge per sobre del 40 % de la renda familiar a diferents països europeus, 2022. Pes en % de la població que resideix en habitatges en lloguer de mercat



En sentit estricte, doncs, hi ha uns tres milions de persones en situació de sobrecàrrega en relació amb l'accés a l'habitatge.

Amb tota probabilitat, però, aquesta xifra infraestima el problema:

- D'entrada, perquè aquesta xifra no inclou les famílies que han estat desnonades (bé per impagament del lloguer o de la hipoteca).

2007 - 2022	Per Impagament de lloguer	Per Impagament d'hipoteca	TOTAL
Espanya	500	293	793
Catalunya	114	49	163

En milers

No és fàcil saber la situació d'aquestes famílies en l'actualitat. Moltes s'hauran acollit a mesures de protecció social, altres hauran sortit de la situació de vulnerabilitat en què es trobaven i d'altres viuran en situacions de més o menys informalitat.

- A més hi ha molts individus, sobretot joves (no estudiants), que, com hem

vist, es veuen forçats a viure amb familiars (els pares, típicament) o en pisos compartits, quan en condicions normals haurien de poder accedir a un habitatge. És a dir, hi ha un *accés reprimat* a l'habitatge que l'estadística no capta.

Tenint tot això en compte, no sembla forassenyat estimar que a Espanya hi ha al voltant d'1,5 milions de famílies (equivalents a uns 3,8 milions de persones) que es troben en situació de sobrecàrrega o de greu dificultat pel que fa a l'accés a l'habitatge.

Més enllà de la situació actual, ja molt preocupant, cal tenir en compte també que tot apunta que aquesta precarietat pot agreujar-se en el futur. Les previsions de l'INE són molt reveladores en aquest sentit, perquè estimen un creixement de prop de dues-centes mil llars anuals en els pròxims anys. I una gran part estaran compostes per població immigrant, que com s'ha vist és relativament més vulnerable que la nadiua.

II. Un problema d'oferta

II.1 Desacoblament entre demanda i oferta

De forma genèrica, l'augment del preu de l'habitatge a Catalunya, Espanya i Europa respon a una causa comuna: des de ja fa uns anys en certes zones, sobretot a les grans àrees metropolitanes, com hem vist, la demanda està creixent de forma molt important, sense que l'oferta creixi a un ritme semblant. Com a qualsevol altre mercat, quan això passa els preus pugen:

- L'augment de la demanda respon a diversos factors, que van des de la immigració, fins a l'arribada massiva dels anomenats nòmades digitals, o les grans economies d'aglomeració que generen aquestes grans metròpolis, que desemboquen en més grans nivells de productivitat i de salaris que atrauen la població autòctona des de zones menys urbanes o ciutats més petites. En principi, tots aquests col·lectius

entren a l'habitatge per la via del lloguer de mercat.

- Les limitacions d'oferta venen avui molt més per les dificultats de caràcter urbanístic i administratiu per mobilitzar sòl, que d'altra banda és més escàs que el sòl de què es va poder disposar durant el segle XX per al creixement de les ciutats i les seves àrees metropolitanes.

De forma més específica, Espanya està vivint un problema greu de manca de nova oferta d'habitatges de lloguer que s'afegeix a un dels parcs de lloguer més reduïts d'Europa. I això es converteix en un obstacle greu a l'accés de l'habitatge d'una molt bona part de la nova demanda que es va generant i que, per primera vegada des de fa dècades, es decanta més cap al lloguer que cap a la propietat.²

II.2. La regulació a Espanya penalitza l'augment de l'oferta d'habitatge

Aquestes limitacions estan relacionades, com veurem a continuació per al cas d'Espanya, amb la regulació del sòl, les restriccions al mercat de lloguer i la regulació de la relació entre inquilins i propietaris, que desincentiva la inversió en construcció i rehabilitació.

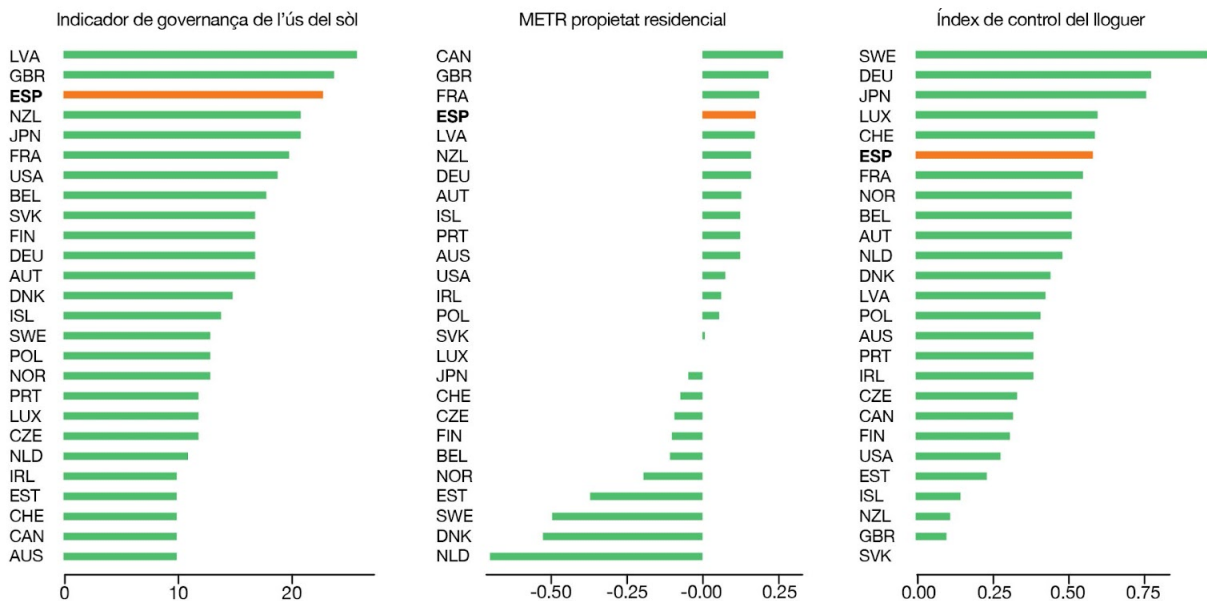
Un informe recent de l'OCDE (2021) assenyala amb tota claredat que la causa dels problemes d'accés a l'habitatge es troba fonamentalment en el costat de l'oferta. Aquest informe identifica un seguit d'indicadors per mesurar aquest fenomen. Les dades que presenta l'OCDE per a Espanya són molt reveladores (gràfic 10):

- D'una banda, l'OCDE situa Espanya com un dels països amb més grau d'ineficiència en la governança del sòl. Aquest indicador té en compte el grau d'encavalcament i fragmentació en la gestió del sòl i penalitza aquells països en què els processos de presa de decisió tenen més en compte les jurisdiccions individuals (a nivell de municipi) en lloc de les necessitats a nivell d'àrees metropolitanes.

² Desaparegudes les àmplies facilitats per a l'adquisició d'habitatges, amb avantatges financers i fiscals que eren clàssics, la nova demanda no pot escollir i es veu abocada al lloguer.

- D'altra banda, l'OCDE també situa Espanya en els pitjors llocs pel que fa a la fiscalitat de l'habitatge en propietat, només superada pel Canadà, el Regne Unit i França. Això té a veure amb el fet que a Espanya la fiscalitat de l'habitatge està més basada en impostos puntuals sobre les transaccions que en impostos recurrents sobre la propietat, cosa que dificulta la dinamització del mercat.
- I finalment, pel que fa a l'índex que mesura el control del preu dels lloguers, Espanya també se situa en la part alta de la taula, inclús abans de l'aprovació de la nova Llei d'habitatge, que com és sabut –i comentarem més endavant– ha endurit el control dels lloguers.

Gràfic 10.



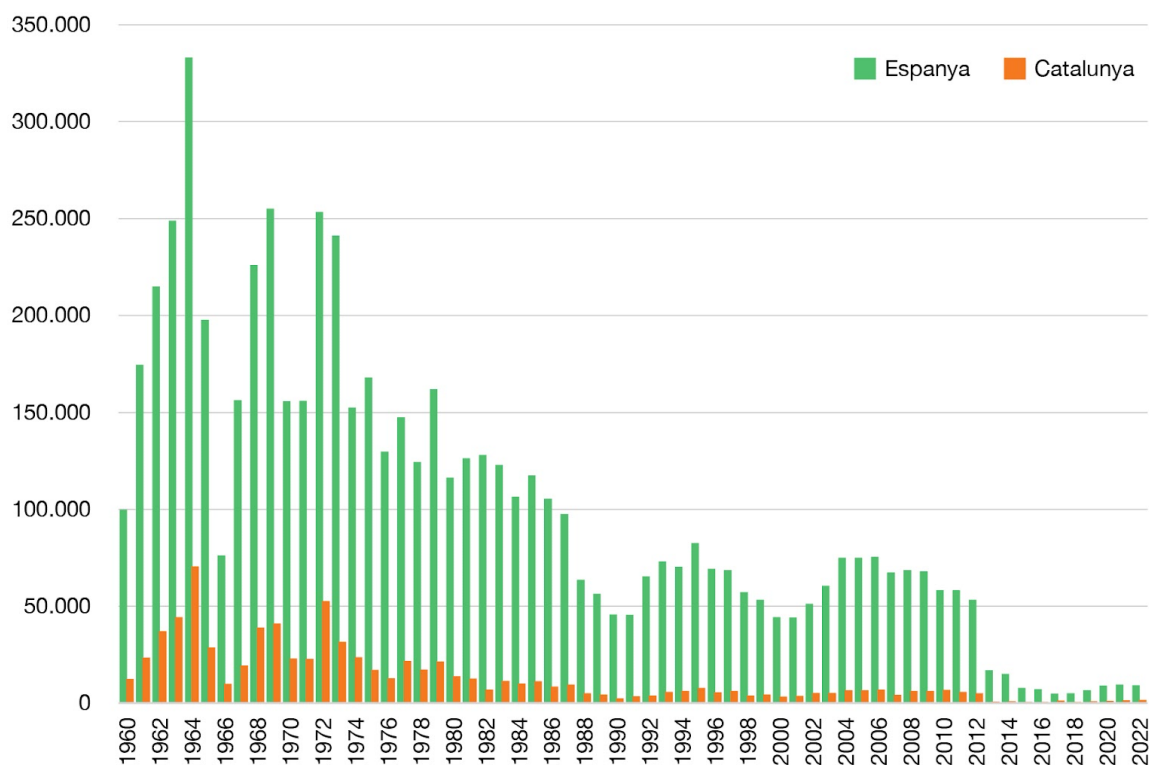
Font: OECD (2021). Nota: METR: Tipus marginal imposable efectiu per a l'habitatge ocupat pel propietari.

II.3. A Espanya s'ha reduït el parc d'habitatge públic

Els problemes del sector de l'habitatge a Espanya s'han vist, a més agreujats, per la pràctica desaparició del parc d'habitatges protegits que es va anar construint durant el segle XX, ja que aquests habitatges

tenien data de finalització de la seva qualificació i han passat a ser habitatges de preu lliure. Com mostra el gràfic adjunt (gràfic 11), entre 1960 i 2022 s'han construït 6,2 milions d'habitatges de protecció oficial a Espanya i vuit-cents mil a Catalunya.

Gràfic 11. Construcció d'habitatge projectat a Catalunya i Espanya

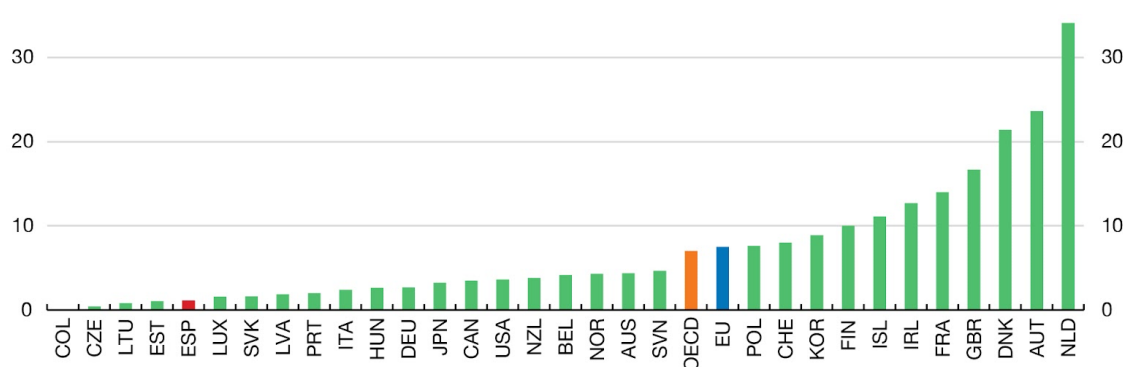


Font: Carme Trilla 2022

De manera que a Espanya, per atendre necessitats d'habitatge assequible o social, només es compta amb un parc d'habitatge públic que se situa al voltant del 2 % del total d'habitatges (gràfic 12), una xifra molt per sota de la que registren els països del nostre entorn, i no podem comptar amb un parc privat protegit a preus controlats per l'administració, que actuaria com a coixí de resposta a la demanda més feble i que seria el que tindríem si els 6,2 milions d'habitatges protegits del segle XX no s'haguessin desqualificat.³

³ Les desqualificacions dels habitatges protegits i la seva revaloració a preus de mercat, evidentment ha tingut un efecte renda important en les famílies de classe mitjana, que probablement indirectament poden haver servit per ajudar les seves generacions posteriors en l'accés a un habitatge, però en volums agregats han suposat una pèrdua important de les possibilitats d'una política d'habitatge de caràcter més general.

Gràfic 12. Habitatge protegit (en % dels habitatges totals), 2002



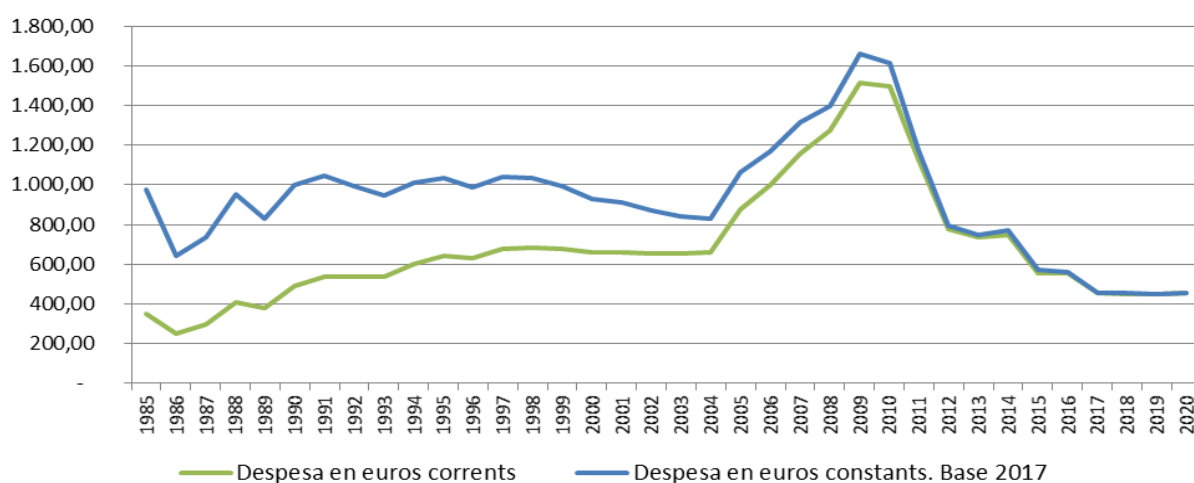
Font: OCDE 2023

II.4. Reducció tendencial de la despesa pública en habitatge

L'element definitori de la política d'habitatge a Espanya dels últims lustres ha estat, sens dubte, la falta d'una trajectòria sostinguda de la despesa pública en aquest àmbit. Com mostra el gràfic adjunt, la despesa en habitatge ha caigut en picat des de l'any 2010. Anteriorment, i amb l'excepció de l'etapa de la bombolla 1997-2007, la despesa pública en habitatge tenia un caràcter contracíclic i creixia –fonamentalment

fomentant la producció d'habitatges protegits– quan queia la construcció (gràfic 13) en general. Durant la bombolla, malgrat el fort creixement econòmic, la despesa pública també va créixer perquè havia desaparegut pràcticament la producció d'habitatge protegit. Per primera vegada en la seva història, doncs, a partir de la crisi del 2007, la despesa pública ha pràcticament desaparegut i ha deixat de fer la funció anticíclica que li era pròpia i que evitava caigudes en l'oferta d'habitatge assequible.

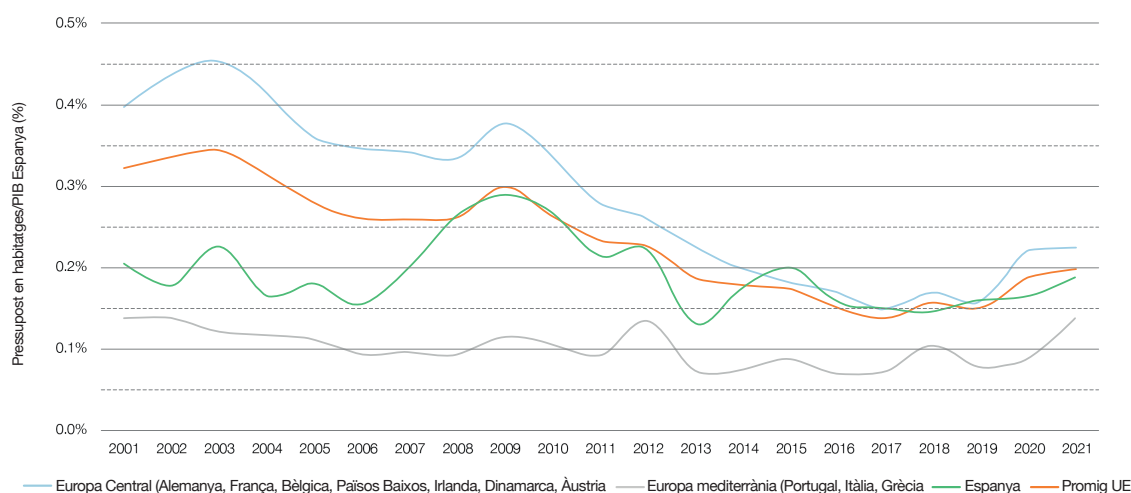
Gràfic 13. Evolució de la despesa pública en habitatge a Espanya, 1985-2020



Font: C. Trilla, a partir dels pressupostos generals de l'Estat.

En tot cas, és interessant notar que la despesa pública en habitatge a Espanya en termes de PIB ha estat molt inferior a la dels països referents en matèria de política d'habitatge, tot i que aquesta última s'ha reduït substancialment en els últims anys (gràfic 14).

Gràfic 14. Despesa en habitatge a Espanya i a Europa (en % del PIB)



Font: Eurostat 2022

Aquesta menor despesa en polítiques d'habitatge a Espanya explica, segurament, o en tot cas es correlaciona amb més pes de la regulació i de les desgravacions fiscals com a instruments principals per propiciar l'accés a l'habitatge al nostre país.

III. La nova Llei d'habitatge

La Llei d'habitatge intenta establir les bases per garantir el dret a l'habitatge que exigeix la Constitució. Malgrat que és molt ambiciosa en els seus objectius i que se centra, encertadament, a millorar l'accés a l'habitatge de lloguer, la llei pivota de forma important sobre mesures que no només difícilment tindran els efectes esperats, sobretot a llarg termini, sinó que és probable que acabin sent obertament contraproductius en relació amb els objectius que diu perseguir.

Per la banda de l'oferta, en la part positiva, la llei introdueix el compromís d'arribar, en un termini de vint anys, a un parc mínim d'habitatges destinats a les polítiques socials del 20 % del total de llars en els municipis declarats com a mercat residencial tensionat.

Així mateix, la figura del lloguer incentivat és un pas important en la bona direcció.

Això requerirà un compromís clar de futur, no només, com es diu, de les administracions locals, sinó també de l'administració central i de les comunitats autònomes; però això no està garantit.

La llei també fa un pas en la bona direcció a la protecció pública permanent dels habitatges protegits (impedint que siguin desqualificats, com ha passat massivament a Espanya en el passat) i obre la possibilitat que la gestió dels parcs públics pugui ser realitzada per operadors sense ànim de lucre, cosa que pot suposar guanys importants d'eficiència respecte a una gestió exclusivament pública. Així mateix, la llei obre la possibilitat de destinar sòls dotacionals a la construcció d'habitatges dotacionals públics.

Finalment, la mesura de gravar amb el 150 % de l'IBI els habitatges de grans

tenidors que siguin buits pot estimular l'augment de l'oferta, però cal tenir en compte que el nombre d'habitatges buits és limitat (i més baix del que hom sol estimar), i a més no resulta fàcil identificar inequívocament quins habitatges són buits.

Però més enllà de l'impacte positiu que puguin tenir aquestes mesures puntuals, la nova llei difícilment resoldrà el greu problema d'habitatge a Espanya en la

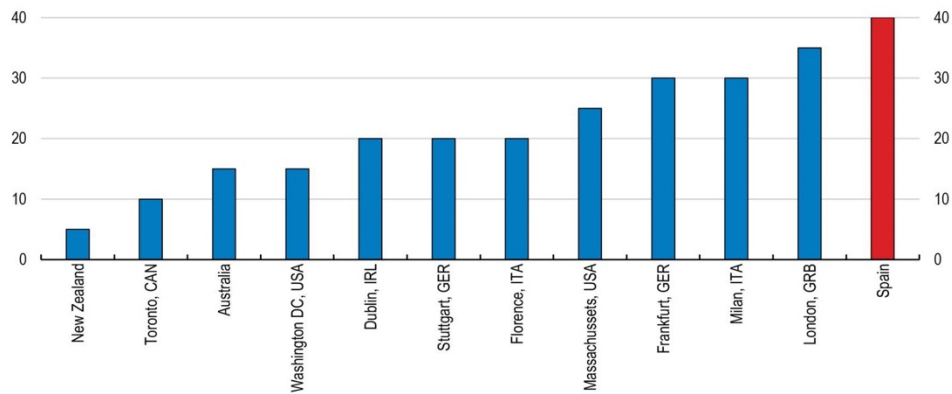
mesura que pretén descarregar en el sector privat la major part del cost de les mesures principals que proposa. I això, més enllà dels problemes d'equitat que pugui plantejar, obvia el fet que els agents privats tenen mecanismes al seu abast per tractar d'evitar aquests costos, bé traslladant-los als llogaters, bé deixant de participar activament en el mercat, és a dir, reduint l'oferta.

Hi ha tres aspectes clau de la llei en què és molt probable que això succeeixi:

1. La limitació dels preus del lloguer difícilment aconseguirà els objectius que persegueix i pot generar, en canvi, una reducció de l'oferta, així com un seguit d'efectes colaterals –des de la creació d'un mercat negre fins a la reconversió de lloguers regulars en modalitats no regulades a la LAU (lloguers d'habitacions, lloguers de temporada, etc.) que aniran en perjudici dels llogaters, efectius i potencials (vegeu BOX 2).
2. La suspensió dels desnonaments tal com s'articula és un mecanisme que posa en dubte la seguretat jurídica dels propietaris i reduirà l'oferta d'habitatge de lloguer, perquè els propietaris voldran cobrir-se demanant una rendibilitat superior per cobrir la prima de risc de no poder desnonar l'inquilí que deixa de pagar.
3. La zonificació inclusiva, segons la qual es preveu que una quota del 40 % de les noves promocions en sòl de planejament nou es dediquin a habitatge protegit (del qual la meitat serà per a lloguer) pot ser un desincentiu molt fort a la construcció de nous habitatges si no va acompanyat de garanties de finançament i d'incentius fiscals adequats.

La zonificació inclusiva és un mecanisme utilitzat en moltes ciutats europees i americanes, però, com alerta l'OCDE, el percentatge del 40 % que preveu la nova llei per a tot Espanya és, amb diferència, el més elevat dels vigents en l'actualitat (gràfic 15). A més a més, el líndar previst del 50 % de les reserves dedicades al lloguer pot resultar de difícil compliment.

Gràfic 15. Percentatge legal destinat a habitatge social en nova promoció



Note: Washington DC: Share of surface.

Source: Queenstown Lakes District Council (NZL), City of Toronto, OECD/Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center (2022) (AUS, Frankfurt, Milan), Scanlon (2019) (London, Dublin, Stuttgart), Proyecto de Ley 121/000089 (ESP), Thaden and Wang (2017) (Massachusetts), DHDC (n.d), Calavitas (2006) (Florence).

De fet, per al cas de sòl urbà consolidat, ja s'ha vist que en el cas de Barcelona, on l'Ajuntament va aprovar una normativa aparentment molt avançada, la mesura ha servit perquè es construïssin amb prou feines un centenar d'habitatges protegits en vuit anys. És a dir, l'intent de l'Ajuntament de carregar en excés els costos de l'habitatge protegit sobre els promotors privats ha fet que optessin per sortir del mercat, i s'ha reduït així l'oferta. En aquests moments, l'Ajuntament està estudiant i pactant una modificació per fer realista i viable aquesta obligació.

Finalment, resulta simptomàtic –i preocupant– que la nova Llei hagi estat recorreguda per diversos actors rellevants (el Partit Popular, el Parlament de Catalunya i els governs autonòmics d'Andalusia, Illes Balears i Madrid) davant el Tribunal Constitucional. No és un bon començament i és mostra del biaix i de la falta de consens amb què ha nascut aquesta llei.

BOX 2

Per què no és una bona idea limitar el preu del lloguer en la situació en què es troba el mercat de l'habitatge actualment a Espanya?

La regulació del preu del lloguer és una mesura que històricament s'ha utilitzat a molts països/ciutats per tal de contenir l'augment de preus del lloguer i facilitar així l'accés a l'habitatge al conjunt de la població o a determinats col·lectius o individus. De forma general, la regulació del lloguer genera un doble efecte: a curt termini, hi ha un efecte positiu per als inquilins (o, més exactament, per a alguns d'ells, com veurem) perquè s'aconsegueix una contenció de preus; però a mitjà i a llarg termini, la contenció de preus mateixa comporta una reducció de l'oferta, perquè els propietaris veuen reduïda la seva rendibilitat i opten per posar menys pisos en el mercat.

En el cas d'Espanya, aquest efecte s'agreuja per les raons següents:

1. *Com s'ha vist, el gran problema d'Espanya és la falta d'oferta d'habitatge de lloguer, que està molt lluny de la que hi ha en altres països. Per tant, l'efecte negatiu de la regulació de l'oferta és especialment rellevant en el cas d'Espanya.*
2. *La nova Llei de l'habitatge endureix la regulació de lloguers, que com hem vist ja era de les més restrictives d'Europa. Si abans es limitava l'actualització dels lloguers dins d'un mateix contracte, amb la nova llei aquesta limitació s'amplia a quan hi ha canvi de llogater, és a dir, entre contractes. Això es complementa, d'altra banda, amb la possibilitat d'establir preus de referència en les anomenades zones tensionades,⁴ fixant així un topall al preu dels lloguers. Tot això limitarà l'oferta encara més.*
3. *L'evidència disponible per a Espanya (concretament per al cas de Catalunya), mostra que la regulació dels lloguers a partir de preu de referència té, de fet, un efecte pernicios sobre els preus. Mentre va estar vigent el control de lloguers a Catalunya, en conjunt els preus van baixar una mica (un 5 % aproximadament respecte a l'evolució del mercat lliure), però darrere aquesta baixada hi ha un efecte regressiu, perquè els preus dels habitatges més cars baixen efectivament, però els preus dels habitatges més barats s'encareixen respecte al lliure mercat.*
4. *L'evidència disponible apunta a que una regulació excessiva dels lloguers redueix el manteniment que els propietaris fan dels seus habitatges.*
5. *A Espanya hi ha un nombre elevat de famílies (el 39 % de les que estan en lloguer de mercat, com s'ha vist) que necessita reduir urgentment la proporció de renda que dediquen al pagament de l'habitatge. Per a elles la congelació de lloguers serveix de poc.*
6. *Finalment, el fet que la regulació de lloguers es presenti com una mesura «provisional», però sense un termini fix de duració, introdueix un element d'incertesa i discrecionalitat molt gran que erosiona la seguretat jurídica i debilita encara més, en últim terme, l'incentiu dels propietaris a invertir en el manteniment i construcció de nous habitatges.*

⁴ Es defineixen com a zones tensionades aquelles en les quals: i) la càrrega mitjana del lloguer o el pagament d'hipoteca més les despeses de subministrament supera el 30 % de la renda mitjana familiar; ii) el preu mitjà de compra o lloguer hagi augmentat en els últims cinc anys tres punts per sobre de l'IPC acumulat.

IV. Propostes

A l'hora de fer propostes, el primer que cal admetre és que per resoldre els problemes d'habitatge no existeixen solucions miraculoses ni polítiques infal·libles. Cal actuar des de diferents vessants i amb diferents perspectives temporals, tenint en compte que els problemes són importants i porten enquistats molt de temps. Cal, a més, acotar clarament quina és, en cada cas, l'administració –central, autonòmica o local– responsable del disseny i execució de les mesures proposades.

Més enllà de les propostes concretes, que detallarem més avall, la millora de la política d'accés a l'habitatge a Espanya ha de basar-se en tres principis molts clars:

1. El focus s'ha de posar en l'habitatge de lloguer, perquè, com s'ha vist, és en aquest àmbit en què se centren la major part dels problemes en l'actualitat; i és des d'aquest àmbit, també, des del qual caldrà donar solució al previsible augment de la demanda que, com s'ha vist, també, es produirà els pròxims anys. La proporció d'habitatge de lloguer, tant protegit com de mercat, és molt baixa tant a Catalunya com a Espanya, i, per tant, cal que augmenti de forma significativa en els pròxims anys. Hi pot haver un marge per incentivar l'accés a l'habitatge en propietat, però cal que les actuacions en aquest àmbit siguin molt selectives.
2. La forma d'intervenir del sector públic ha de vehicular-se preferentment a través de la despesa pública en lloc d'articular-se, com fins ara, per la via de la regulació. La despesa pública és un mecanisme molt més transparent i els seus efectes són més fàcils de

monitorar, tant pel que fa al seu efecte sobre l'eficiència del mercat de l'habitatge com, sobretot, al seu impacte sobre l'equitat. Com s'ha vist, a Espanya, la despesa pública en política d'habitatge ha estat durant molt de temps molt inferior a la dels països del nostre entorn i es troba en l'actualitat molt per sota del pic que va assolir l'any 2008; per tant, hi ha un marge clar per augmentar-la. I és important també que, en contrast amb les fluctuacions –cícliques– del passat, aquesta despesa mantingui una estabilitat i previsibilitat, que doni seguretat a les famílies i als inversors privats.

3. Però segurament el més important és que hi hagi un canvi radical en l'enfocament de com s'aborda el problema de l'accés a l'habitatge a Espanya. Si fins ara el sector privat ha estat sota sospita i, com hem vist, la nova Llei d'habitatge intenta carregar-li molts dels costos de les mesures que proposa (regulació de lloguers, desnonaments, etc.), mirant endavant és urgent que hi hagi un canvi de rumb profund i que s'introdueixi el concepte de concertació com a base d'una nova política d'habitatge. Com ja succeeix des de fa molt de temps en àmbits tan sensibles com la sanitat o l'educació, sobretot a Catalunya, també en l'àmbit de l'habitatge és necessari que les administracions assumeixin que totes soles no poden resoldre el problema i que tampoc poden pretendre traslladar els costos de les solucions al sector privat sense compensar-lo econòmicament per la seva contribució.

Si de debò es volen trobar solucions sostenibles, cal que s'estableixi una veritable col·laboració entre sector

públic i privat, en què el primer fixi objectius i aporti els recursos pressupostaris necessaris, i el segon es comprometi de forma activa a trobar solucions a canvi d'una rendibilitat raonable. Pensar que el sector públic pot resoldre-ho tot o

traspasar indiscriminadament certes obligacions al sector privat o, en sentit contrari, pensar que el mercat per si sol ho pot resoldre tot és un error que, com mostra l'experiència passada, no porta enlloc.

A partir del diagnòstic fet en apartats anteriors i de les carències detectades en la regulació vigent (incloses les provisions de la nova Llei d'habitatge), a continuació es detallen les mesures que es proposen, distingint entre curt i mitjà termini i especificant quina és l'administració responsable de la seva execució. En la mesura del possible, s'inclou també una estimació del seu cost pressupostari.

IV.1. Mesures a curt termini

- **Lloguer concertat:** lloguer subvencionat per a famílies o individus vulnerables, que hagin estat desnonats o que estiguin en risc de desnonament. Aquesta és una mesura que es podria posar en marxa de forma immediata i que permetria fer front als casos de vulnerabilitat més extrema sense necessitat d'esperar la construcció de més parc d'habitatge protegit.

Una forma d'articular el lloguer concertat seria seguint el sistema que funciona a la ciutat de Dublín des de fa molts anys, pel qual grans i petits tenidors ofereixen a l'Estat habitatges perquè puguin ser ocupats per famílies vulnerables, rebent a canvi rendes per sota del preu de mercat, per un nombre (elevat) d'anys. L'habitatge es retorna en perfecte estat passats els anys establerts. És a dir, el que es fa és utilitzar el parc d'habitatge ja existent en mans de grans i petits tenidors per fer front a l'emergència residencial més immediata. En el cas d'Espanya caldria preveure el possible dret de subarrendament de l'Administració Central a les comunitats autònomes i els ajuntaments.

Aquest sistema, a més de poder ser implementat de forma ràpida, té avantatges importants en termes de cost. D'una banda, els tenidors assumeixen una part de la subvenció al lloguer a canvi de la garantia de tenir el pis arrendat durant un termini llarg de temps i que se'ls retornarà en perfecte estat.

A més, el lloguer concertat és una forma molt menys onerosa de donar una solució a les famílies i individus desnonats. En l'actualitat, molts ajuntaments –sobretot els més grans– allotgen les famílies desnonades en pensions, cosa que suposa de mitjana un cost d'uns quinze mil euros per família i any. L'Ajuntament de Barcelona, per exemple, gasta uns trenta-cinc milions d'euros l'any per aquest concepte. El cost del lloguer concertat per a les administracions podria ser de cinc mil euros any per família, molt per sota del cost d'allotjar-les en pensions. Si hi hagués unes cent mil famílies que s'acollissin a aquest sistema, el cost total seria de cinc-cents milions/any, una xifra

assumible, sobretot si es reparteix entre els tres nivells d'administracions. D'aquest cost pressupostari brut caldria deduir-ne, lògicament, l'estalvi que tindrien molts ajuntaments en no haver de pagar l'estada de les persones desnonades en pensions o hotels.

- **Establir un mecanisme de garanties públiques** al cobrament de lloguers. El sector privat (particulars, promotors immobiliaris i sector financer) no poden ni han de suportar el risc d'impagament de lloguers. És l'Estat el que ha de protegir les famílies i individus més vulnerables. D'aquesta forma es reforçaria la seguretat jurídica dels contractes i es superarien molts dels problemes que planteja el sistema de desnonaments previst en la llei.
- **No aplicar la regulació del preu del:** com s'ha vist en seccions anteriors, el parc d'habitatge de lloguer a preus de mercat a Espanya és en termes relatius molt més petit que a la majoria de països del nostre entorn. Cal doncs augmentar el parc d'aquest tipus d'habitatge. La regulació dels lloguers prevista a la nova llei d'habitatge no ajuda, però, a assolir aquest objectiu, tal com apunta l'OCDE en diferents informes. Si amb l'anterior regulació dels lloguers (que posava un topall a l'augment de preus dins un mateix contracte, però donava llibertat de fixació de preus entre contractes), Espanya ja figurava com un dels països amb una legislació més estricta, és evident que aquesta situació empitjora amb la nova llei. I tota l'evidència disponible mostra que regular els lloguers beneficia a pocs a curt termini i perjudica a molts a curt i a mitjà termini.

Seria recomanable, doncs, plantejar un canvi de la llei en aquest punt, perquè si no serà molt difícil que la iniciativa privada inverteixi en lloguer o que els particulars que tenen pisos els posin al mercat per llogar-los.

- **Establir mecanismes d'ajuts públics** per a la rehabilitació d'habitatges amb la finalitat que es destinin exclusivament al lloguer. Aquestes mesures poden consistir en bonificacions fiscals i/o subvencions als interessos de préstecs o avals als préstecs destinats a finançar aquestes rehabilitacions, sempre condicionades que l'habitatge rehabilitat es mantingui en el mercat de lloguer durant un temps prudencial, per exemple deu o quinze anys.
- **Facilitar i agilitzar els canvis d'usos en un doble àmbit:** d'una banda, pel que fa a l'obtenció de la cèdula d'habitabilitat en els canvis d'usos de locals o estudis per haver prescrit l'acció urbanística; de l'altra, pel que fa a les llicències urbanístiques per al canvi d'ús d'edificis ja construïts destinats en l'actualitat a oficines o serveis. Totes dues mesures podrien ser immediates, perquè, en el primer cas, s'escripturen i inscriuen sense necessitat de llicència, i en el segon cas no caldria modificació del planejament si es troben en àrees on hi ha edificabilitat no executada destinada a habitatge (com al 22@ de Barcelona, per exemple).

- **Pactar amb la SAREB**, convertida ja en empresa pública, la frenada de vendes dels seus habitatges i posar-los en lloguer social i assequible, gestionats directament per ella mateixa o en conveni amb les comunitats autònomes.
- **Posada a disposició de sòl edificable:** és evident que per augmentar el parc d'habitatge de lloguer, tant protegit com lliure, cal augmentar l'oferta de sòl edificable. Hi ha unes quantes vies per les quals es pot fer això:
 - Facilitant el canvi d'usos, permetent, per exemple, que sòl per a equipaments que se sap que no es faran es pugui canviar a sòl residencial. Aquest és un mecanisme que pot servir per mobilitzar una quantitat important de sòl i, a més, no és complex des del punt de vista procedimental. Tindria efecte, per tant, de forma immediata.
 - Flexibilitzant la planificació urbanística i augmentant la dotació de sòl residencial, tant públic com privat. Aquest últim punt és molt important, perquè sovint els plans d'habitatge obliden la necessitat de promoure el sòl privat.

La reforma prevista (en fase de tramitació a les Corts Generals) de la Ley Estatal de Suelo y Rehabilitación Urbana hauria de permetre avanços en molts d'aquest àmbits.

- **Flexibilitzar l'aplicació de les previsions de zonificació inclusiva** (quota del 40 % per habitatge protegit, amb un 50 % dedicat a lloguer) per tal d'assegurar l'interès dels promotors i evitar fracassos com el de la ciutat de Barcelona, on una normativa molt restrictiva en aquest àmbit ha portat a la construcció de tot just un centenar d'habitatges protegits en els últims vuit anys.
- **Augmentar el coeficient d'edificabilitat:** es podria augmentar el coeficient d'edificabilitat en unes certes promocions, vinculant-lo a la construcció d'habitatge social; això seria un element incentivador per als promotors i no requeriria recursos públics addicionals.

IV.2. Mesures a mitjà termini

- **Construcció d'un parc ampli d'habitatge protegit a través de la col·laboració publicoprivada:** en sòl públic cedit als promotors privats durant un període llarg de temps (seixanta-cinc anys, per exemple), construirien habitatge de lloguer protegit al qual accedirien famílies o individus a uns preus taxats, per sota de mercat, i seguint les condicions que estableixi l'administració corresponent. El risc i ventura d'aquesta iniciativa correspondria als inversors privats. La gestió d'aquest parc d'habitatge seria encomanada a un gestor privat de lloguers o a una entitat sense ànim de lucre. Aquest esquema s'està executant ja a Madrid (Plan VIVE) i a Barcelona (Pla Metròpolis).

En general, la construcció d'aquest parc d'habitatge protegit requereix ajuts públics per tal que el sector privat s'hi involucri activament i accepti el risc que suposa una

iniciativa d'aquest tipus. Aquests ajuts poden tenir diferents formes, ja sigui subvencions als costos de construcció o als tipus d'interès. També es podria augmentar el valor dels mòduls (que en molts casos no s'han actualitzat des de fa molts anys malgrat la inflació de costos que hi ha hagut durant aquest temps). En absència d'aquests ajuts, és molt difícil que els agents privats acceptin col·laborar. Segurament, la quantia concreta d'aquests ajuts haurà de determinar-se cas a cas, en funció de la localització, tipus d'habitatge, preus de lloguer que es fixin, etc., però si l'objectiu és arribar a construir un parc important d'habitatges, cal que hi hagi uns acords globals entre els agents rellevants (administracions, sector financer, inversors i promotors) que emmarquin aquesta col·laboració publicoprivada.

Un objectiu ambiciós però assolible seria construir uns cinquanta mil habitatges l'any sota aquesta modalitat. Suposant un cost de cent cinquanta mil euros per habitatge i un 20 % de subvenció per assegurar la participació del sector privat, això suposaria dedicar uns mil cinc-cents milions d'euros/any a la construcció d'aquest parc d'habitatges protegits. Això suposaria aproximadament l'equivalent a 0,1 punts de PIB anual, una xifra assumible des del punt de vista pressupostari.

Aquest parc d'habitatge protegit es podria augmentar per mitjà de l'extensió del dret de tanteig i retracte per part dels ajuntaments.

- **Ampliar els supòsits i agilitzar les llicències urbanístiques** per al canvi d'usos d'edificis ja construïts destinats en l'actualitat a oficines o serveis, en el cas que fos necessari una modificació del planejament perquè fossin en zones en què la densitat d'habitatges ja estigués absorbida per l'edificació existent.
- **Visió metropolitana:** és essencial que en el disseny de la política d'habitatge, i especialment en la determinació del sòl residencial disponible, hi hagi una visió que vagi més enllà dels límits administratius de les ciutats i adopti una visió metropolitana. Com hem vist, la governança i, particularment, la falta d'una visió metropolitana és un dels grans obstacles perquè hi hagi una política d'habitatge eficient a Espanya. Cal, doncs, dotar-se dels instruments de governança necessaris que permetin aquesta planificació metropolitana de la política d'habitatge.
- **Analitzar una possible reforma de la fiscalitat sobre l'habitatge**, reduint en el seu cas el pes dels impostos sobre les transaccions puntuals anuals per tal de dinamitzar el mercat de l'habitatge i afavorir així la mobilitat de la població.
- **Incentivar la compra d'habitatge per a joves**, alliberant així habitatges que augmentarien l'oferta de lloguer:
 - Aplicació del tipus reduït de l'ITP (del 10 % al 5 % en el cas de Catalunya) per a joves menors de quaranta anys i amb ingressos nets inferiors a seixanta mil euros, per exemple.

- Avalant l'administració part del préstec hipotecari destinat a l'adquisició del primer habitatge (semblant als préstecs de l'ICOS aprovats durant la pandèmia de la covid-19).

IV.3. Un gran pacte per l'habitatge

L'accés a l'habitatge a un preu assequible és un dret essencial, reconegut a la Constitució, de tots els ciutadans espanyols, i, per això la política d'habitatge hauria de ser una política d'Estat, de llarg termini i consensuada majoritàriament entre els principals actors polítics. Lluny d'això, el que hi ha hagut a Espanya des de fa molts anys ha estat l'aprovació de mesures disperses, sovint inconnexes, per part de les diferents administracions, sense que necessàriament responguessin a uns objectius i una estratègia predefinits i acordats.

La llei de l'habitatge de 2023 és l'intent més ambiciós de posar en marxa una verdadera política d'habitatge, però té mancances importants; malgrat les bones intencions, suposa un pas enrere en certs àmbits i, en tot cas, li falta el consens desitjable, com ho demostra el fet que hagi

estat recorreguda per actors rellevants davant del Tribunal Constitucional.

Si, de veritat, es vol que hi hagi una política d'habitatge a llarg termini que resolgui el greu problema d'accés a l'habitatge a Catalunya i a Espanya, és imprescindible que els diferents actors involucrats – públics i privats– pactin uns objectius, una estratègia i un pla d'acció. Aquest pacte hauria d'incloure les tres administracions (central, autonòmica i local) i els grans actors privats (sector financer, grans propietaris i promotors) i idealment també els principals partits polítics. Aquest pacte hauria d'abastar el més gran nombre d'àmbits possibles, com el lloguer concertat, la construcció d'un parc ampli d'habitatge protegit, l'habilitació de sòl edificable o el reforç dels instruments de governança metropolitana en l'àmbit de la política d'habitatge.

Barcelona, juny 2024