



QUADERNS D'HABITATGE

LA NOVA LLEI DE L'HABITATGE

Núm. 1

CRÈDITS

Quaderns d'habitatge

Número 1. La nova llei de l'habitatge

Abril 2025

Coordinació

Departament de comunicació de l'IMHAB (Gemma Font,
Patricia Gómez, Núria Ventura i Jordi Palay)

Consell de redacció

Joan Ramon Riera, Gerard Capó, Griselda Fernández,
Eduard Cabré, Joan Recasens i Jordi Palay

Equip de redacció

Edicions Clariana

Fotografies

Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona

Edició

Ajuntament de Barcelona

Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona

Reservats tots els drets d'edició

Disseny gràfic i maquetació

El Guateque

ISSN 3081-2747

habitatge.barcelona

The background of the entire page is a detailed architectural floor plan of a residential building. It shows various rooms, including living areas with sofas and armchairs, dining areas with tables and chairs, and kitchen areas. The plan is drawn with thin black lines on a white background, with some areas shaded in light gray. The plan is oriented diagonally, with the top-left corner of the page being the top-left of the plan.

Núm. 1

QUADERNS D'HABITATGE

LA NOVA LLEI DE L'HABITATGE



Ajuntament
de Barcelona

Índex



06		Presentació per Jaume Collboni, alcalde de Barcelona
08		De l'emergència al dret a l'habitatge per Joan Ramon Riera, comissionat d'Habitatge de l'Ajuntament de Barcelona
12		La Llei estatal pel dret a l'habitatge del 2023 assaja per primera vegada la regulació del lloguer com a fórmula per reequilibrar el mercat per Oriol Pàmies, periodista
36		Els límits als preus del lloguer i els nous reptes de la política d'habitatge per Elga Molina, assessora jurídica
46		Els beneficis fiscals de la Llei 12/2023 pel dret a l'habitatge per la Dra. Estela Rivas Nieto, professora de Dret Financer i Tributari a la Universitat Rovira i Virgili
52		La legislació sobre el dret a l'habitatge i la lluita contra el frau per Pablo Feu Fontaiña, advocat, membre de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona i de la Càtedra Barcelona d'Estudis d'Habitatge
60		La regulació dels parcs d'habitatge públic: oportunitat perduda o primeres passes cap a una gestió de futur? per Griselda Fernández Madrid, directora del Servei de Gestió del Parc Públic de l'IMHAB

ARA, EL REPTE ÉS L'HABITATGE



Jaume Collboni
Alcalde de Barcelona

És un plaer i un honor donar-vos la benvinguda en aquest primer número de *Quaderns d'Habitatge*, la publicació que des de l'IMHAB recull totes les novetats i activitats que es deriven de la Llei estatal d'habitatge. L'habitatge és la principal prioritat del govern municipal, i qualsevol comunicació que contribueixi a apropar a la ciutadania totes les polítiques públiques que es fan a tots els nivells és extremadament positiva.

La situació d'accés i de preu de l'habitatge a la ciutat és crítica, i és per això que cal la col·laboració activa de totes les parts implicades. La crisi de l'habitatge és també la crisi de la democràcia: no garantir un dret reconegut constitucionalment és obrir la porta al qüestionament de la legitimitat de les institucions. Això, en el context actual d'auge dels populismes d'extrema dreta, és particularment preocupant. No ens podem quedar a l'expectativa davant la magnitud d'aquesta amenaça.

És per això que ens pertoca a tots i totes treballar per fer efectiu el dret a l'habitatge. A Barcelona això es concreta en dos principis: tractar l'habitatge com una infraestructura social, com el cinquè pilar de l'Estat del Benestar, i dotar-lo d'un caràcter universalista, és a dir, assegurant que tot ciutadà i ciutadana tingui reconegut i garantit el dret a l'habitatge. És per això que estem aplicant un seguit de mesures pioneres a Espanya, com el topall de preus al lloguer d'habitatge habitual, i al món, com l'extinció de totes les llicències de pisos turístics el 2028.

Aquest canvi de les regles del joc ha d'arribar a tots els nivells, també l'europeu. Així ho vam defensar recentment 12 ciutats europees com París, Roma, Amsterdam, Budapest o Atenes, a instàncies de Barcelona, a les institucions comunitàries, en una recent jornada de treball a Brussel·les. Vam evidenciar que la regulació i les pràctiques que ens han

portat fins aquí no són suficients, i que la magnitud del problema és massa gran per deixar-lo en mans del mercat. Si apliquem les mateixes receptes, no aconseguirem trobar solucions. Per això cal un canvi evident i substancial en les polítiques d'habitatge.

A Barcelona, tenim un compromís ferm i convençut en abanderar aquest canvi. Ens assegurem i ens assegurarem que l'habitatge és per viure-hi, per fer efectiu el dret a una llar i un projecte de vida autònom, no per especular.

Per aconseguir-ho, necessitem el compromís de tothom, fer un pas endavant de les polítiques d'habitatge, de la confrontació a la concertació, per tal que tothom s'impliqui en proveir de la necessitat humana d'habitatge en condicions i preu raonables, els i les responsables públics, les entitats i les empreses promotores privades i socials, la propietat, les persones llogateres i el conjunt de la ciutadania. A Barcelona hi ha més de 700.000 llars, 230.000 de les quals són de lloguer, més del doble que el 2010. El lloguer ha crescut gràcies al creixement de la demanda, però també a les dificultats per accedir a la propietat i a la manca de construcció.

Avui, la Declaració de Barcelona com a Zona de Mercat Residencial Tensat i l'aplicació del sistema de preus de referència està donant els primers resultats: hem aturat l'escalada de preus de lloguer, de la mateixa manera que facilitem a la

propietat un marc de seguretat jurídica, econòmica i un entorn fiscal favorable a l'hora de posar a disposició la seva propietat per facilitar la creació d'una nova llar per llogar.

Encara resta camí per recórrer per garantir l'equilibri entre oferta i demanda, tot assegurant la mixtura i la sociologia dels barris de Barcelona. Aquest és el principal repte de l'aplicació de la nova Llei estatal d'habitatge: garantir l'accés a través de trobar un equilibri entre lloguer i propietat i entre la intervenció pública i el reimpuls de la iniciativa privada, tot preservant el caràcter de Barcelona, una ciutat per viure-hi i per treballar-hi.

En la nostra història recent, hem aconseguit com a societat la victòria de construir un sistema públic de pensions, de salut i educatiu que coopera al seu torn amb el sector privat. Ara el repte és l'habitatge i necessitem el compromís de totes les parts, públiques i privades, per fer-ho possible.



Promoció municipal d'habitatges a Torre Baró

DE L'EMERGÈNCIA AL DRET A L'HABITATGE

Joan Ramon Riera
Comissionat d'Habitatge de
l'Ajuntament de Barcelona



En el debat social se cita sovint el concepte *emergència habitacional* i certament, donades les dades pre-pandèmia es troba més que justificat: les alces de preus del lloguer (quasi un 70% des del 2013) o les entrades de capital estranger al sector immobiliari van fer que l'habitatge (sobretot de lloguer) a la ciutat de Barcelona fos accessible per cada vegada menys persones.

A la vegada l'experiència ens indica que l'estricta atenció a l'emergència aconseguix pal·liar en certa mesura els efectes de la crisi d'habitatge, però en cap cas la resol de manera definitiva. Cal una intervenció més decidida, integral i sobretot concertada entre tots aquells agents implicats en l'habitatge, és a dir, una mirada àmplia al fenomen i sobretot que siguem més els que, dia a dia, treballem coordinadament per a la seva solució.

I com a punt de partida és pertinent citar l'aprovació de la Llei 12/23 sobre el dret

a l'habitatge, una llei que resumida en un sol paràgraf proposa desplegar el dret a l'habitatge constitucionalment reconegut. S'ha trigat quasi cinc dècades a desplegar aquest dret, a la democràcia li mancava aquest pilar fonamental per al desenvolupament d'un projecte de vida en termes d'igualtat, i encara avui tenim molt a fer per poder garantir el dret a l'habitatge. Cal fer pedagogia social de les implicacions i la profunditat dels canvis que pot representar el seu ple desplegament: Què vol dir que tothom té dret a l'habitatge? Què implica? Com i qui l'ha de garantir?

Des de l'àmbit municipal l'acció es pot diferenciar en dos grans camps d'intervenció:

- ─ L'atenció a l'emergència.
- ─ I la creació d'un "sistema públic d'habitatge", és a dir, crear les condicions i les estructures perquè la ciutadania pugui construir el seu projecte de vida viable i en societat i l'habitatge no en sigui un escull.

No és el mateix atendre l'emergència que treballar per superar-la. I des dels ajuntaments, com a administració més propera a la ciutadania, fem molta atenció a l'emergència, la vulnerabilitat i la pobresa, però cal desplegar més polítiques per a la seva superació.

Des de l'Ajuntament de Barcelona fa gairebé cent anys (el Patronat de l'habitatge es va fundar el 1927) que donem resposta a la necessitat d'habitatge, especialment per a col·lectius desfavorits i joves, però no disposàvem d'un marc legal que reconegués el dret universal a l'habitatge i plantegés estratègies per al seu desplegament.

En la nostra història hi ha excepcions destacables en clau més universalista, com per exemple el desenvolupament del projecte 10HJ d'habitatge per a joves (de finals dels noranta i 2000) o el desenvolupament de la Vila Olímpica, entre d'altres. Tanmateix, l'acció municipal, especialment en els darrers deu anys, s'ha centrat en l'atenció a l'emergència habitacional, una intensificació més que justificada per les xifres de desnonaments i pèrdua d'habitatge d'aquest període.

I és des de maig del 2023 que disposem d'un plantejament rigorós de desplegament de la garantia d'accés universal a l'habitatge, i és des d'aquest moment que els poders públics tenen el deure de garantir universalment

l'accés a l'habitatge; fins aquest moment les polítiques d'habitatge es dirigien a col·lectius concrets.

Plantegem-nos doncs l'ambició de construir una nova pota de l'Estat del Benestar, l'habitatge com a dret, i l'acció dels poders públics com a "sistema" per garantir-lo, de la mateixa manera que disposem ja avui d'un sistema de pensions, d'un sistema educatiu o d'un sistema de salut.

Aquest plantejament no és fer volar coloms, ja s'ha fet en el passat, el 1986 amb l'aprovació de la Llei general de sanitat, promoguda pel ministre Ernest Lluch, que garanteix l'accés universal als serveis sanitaris. Aleshores, el 1986, les estructures heretades en matèria sanitària eren també molt assistencialistes i a partir d'aquestes estructures es va crear el sistema públic de salut. Recordem, a títol d'anècdota, que el 1986, amb la llei de sanitat aprovada, encara hi havia monges als hospitals. Poc o res tenen en comú els hospitals d'aleshores amb els d'avui.

Universalitzar el dret a l'habitatge significa crear sistema, estructura per elevar el punt de partida base per a la construcció d'un projecte de vida, l'habitatge.

En conseqüència, sabem quin és el camí a recórrer en matèria d'habitatge, però no és el mateix conèixer el camí que

caminar-lo. Ara ens queden anys de gestió, promoció i impuls de polítiques, per dotar-nos del sistema públic d'habitatge partint del model assistencial històric.

Per aconseguir-ho, l'Ajuntament de Barcelona ha impulsat el Pla Viure, un metaplà que posa en solfa tots els serveis i dependències municipals que intervenen en la producció d'habitatge assequible, des de la generació de sòl fins al lliurament de claus, i es troba, ara com ara, en ple procés participatiu per a la redacció del nou Pla d'Habitatge 2025-2032 i que ha de determinar prioritats en matèria de polítiques d'ajuts, borsa d'habitatge, el nou contracte social que vinculi la persona usuària del parc públic amb la institució, així com l'estratègia per a la rehabilitació.

**Plantejem-nos
l'ambició de
construir una nova
pota de l'Estat del
Benestar, l'habitatge
com a dret, i l'acció
dels poders públics
com a 'sistema'
per garantir-lo**





Promoció pública de lloguer al c.Ulldecona, 2-10

CANVI DE RUMB

LA LLEI ESTATAL PEL DRET A L'HABITATGE DEL 2023 ASSAJA PER PRIMERA VEGADA LA REGULACIÓ DEL LLOGUER COM A FÓRMULA PER REEQUILIBRAR EL MERCAT



Oriol Pàmies
Periodista

Al cap de 45 anys de vigència de la Constitució Espanyola, el dret constitucional a un habitatge digne pot començar a passar del paper a la vida real: des del maig del 2023 compta amb una llei que el desenvolupa i regula, amb l'objectiu de fer-lo efectiu i alhora compatible amb altres preceptes fonamentals, com el dret a la propietat privada i la llibertat d'empresa. La primera llei d'habitatge de l'etapa democràtica és la resposta que la majoria parlamentària articulada al voltant del Govern central durant la XIV legislatura espanyola (2020-2023) ha donat a un problema social de primer ordre que la ciutat de Barcelona experimenta de manera aguda.

Barcelona, amb una població d'1,7 milions de persones, és el municipi més gran on s'està aplicant la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge, a partir del desenvolupament que n'ha fet el Govern català mitjançant la determinació de les zones de mercat tensat. Funciona, per tant, com a laboratori d'un gir en les polítiques públiques que necessitarà un

cert temps per produir efectes palpables. Sense ignorar el marc de l'economia de mercat, la llei posa l'accent en el caràcter de l'habitatge com a "pil·lar central del benestar social en tant que lloc de desenvolupament de la vida privada i familiar, i centre de totes les polítiques urbanes". El que regula és, doncs, un "bé essencial de rang constitucional" que fa possibles o condiciona drets fonamentals com el de la integritat física i moral, el de la intimitat personal i familiar, el de la salut i el medi ambient.

Així ho consideren les principals declaracions internacionals i reculls de drets, començant per la Declaració Universal de Drets Humans, adoptada i proclamada per la 183a Assemblea General de l'Organització de les Nacions Unides, de 10 de desembre del 1948. Des d'aleshores, s'han succeït els pactes solemnes i manifestos en què es considera l'habitatge adequat com una part essencial d'una vida digna.

RECONeixEMENT INTERNACIONAL

La Unió Europea també ha avançat en el reconeixement del dret a l'habitatge de qualsevol persona, que es va recollir en la Carta Social Europea del 1961 i es va reforçar en la Carta Social Europea revisada el 1996. L'article 19 del Pilar europeu de drets socials també incorpora l'habitatge entre els principis i els drets essencials per al funcionament dels sistemes de benestar i, finalment, la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, aprovada pel Parlament, el Consell i la Comissió Europea el 7 de desembre del 2000, estableix a l'article 34.3 que "la Unió reconeix i respecta el dret a una ajuda social i a una ajuda d'habitatge per garantir una existència digna a tothom qui no disposi de recursos suficients, segons les modalitats establertes pel dret comunitari i les legislacions i pràctiques nacionals". En la mateixa línia s'ha expressat la resolució del Parlament Europeu de 21 de gener del 2021 sobre l'accés a un habitatge digne i assequible per a tothom.

Per la seva banda, les agendes urbanes internacionals presten una atenció especial, també, a l'habitatge i, en concret, l'Agenda urbana espanyola reclama la promoció de mesures i l'adopció de polítiques en matèria d'habitatge que

Barcelona, amb 1,7 milions de persones, és el municipi més gran on s'està aplicant la normativa de contenció de preus

donin suport a la realització progressiva del dret de totes les persones a un habitatge digne i adequat, a preus assequibles; que lluitin contra totes les formes de discriminació i violència, especialment en matèria de gènere; que impedeixin els desallotjaments forçosos arbitraris i que se centrin en les necessitats de les persones sense llar, amb l'erradicació del fenomen del sensellarisme, dels qui pateixen situacions de vulnerabilitat, dels grups socials amb ingressos baixos i dificultats especials i de les persones amb discapacitat; alhora que propiciïn la participació i la col·laboració de les comunitats i de totes les persones interessades.

El problema de l'habitatge ha anat guanyant pes en l'agenda política i social, sobretot a causa de l'increment sostingut del seu cost, molt superior a l'evolució dels ingressos de la població, i per la falta d'instruments actualitzats per a la intervenció pública en aquest camp. El baròmetre del CIS del gener del 2025 el situava com el problema més greu del país, i el segon que més afectava

personalment la ciutadania espanyola, després de la situació econòmica.

A Barcelona, segons el baròmetre municipal del desembre del 2024, l'accés a l'habitatge era la qüestió més greu que afectava la ciutat. Un 35,3% de les persones enquestades declarava a més que el cost de l'habitatge li representa un “problema gran” a títol personal.



Durant dècades, des dels anys 50 del segle XX, sota el franquisme, les polítiques d'habitatge a Espanya s'han centrat a afavorir l'oferta, que sempre ha anat per darrere dels creixements demogràfics i els moviments migratoris lligats a les fases successives del desenvolupament econòmic. Al mateix temps, la intervenció estatal ha anat orientada a afavorir la producció industrial d'edificació i potenciar el sector de la construcció com a creador d'ocupació. Un sector que ha representat de manera sostinguda el 10% del PIB espanyol, fins que la crisi econòmica global del 2008 el va reduir a la meitat, i que en el pic del tercer trimestre del 2007 donava feina a 2,7 milions de persones, el 13% de la població ocupada.

A Espanya, el pes del lloguer social no arriba al 2% del parc d'habitatge, mentre que als països desenvolupats representa el 7,5%

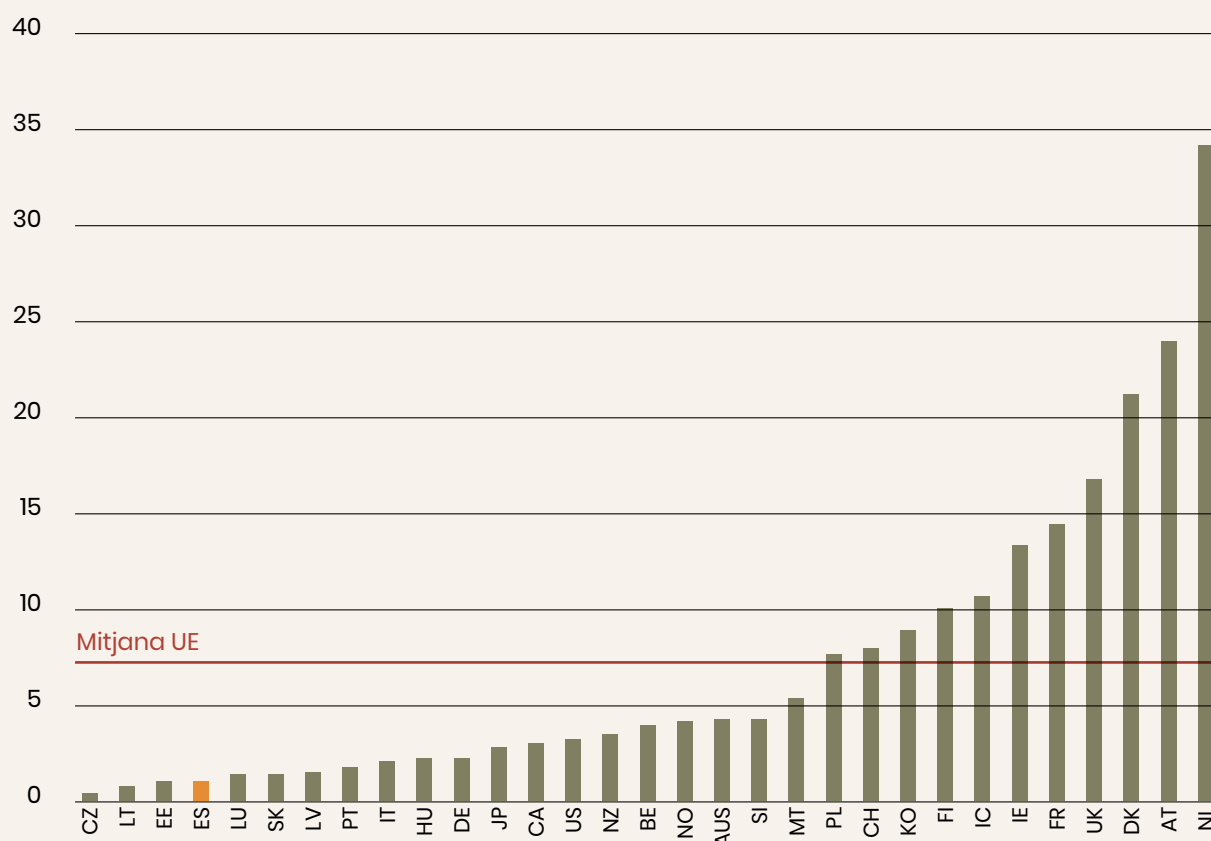
En el vessant social, les polítiques s'han centrat en les diferents fórmules de protecció oficial, paraigua sota el qual s'han creat 6,8 milions d'habitatges des del 1952. No obstant, aquest parc d'habitatges ha anat passant a mans privades i el sector públic no s'ha dotat de recursos residencials assequibles per fer front a les necessitats de les successives generacions.

Històricament, a més, l'acció pública ha prioritzat l'accés a la propietat mitjançant l'habitatge protegit de compravenda molt per sobre de la modalitat de lloguer.

Així, a Espanya només hi ha uns 276.000 habitatges de lloguer social, l'1,5% del parc d'habitatge, lluny de la mitjana del 7,5% a Europa. Només Estònia, Lituània i Txèquia en tenen menys.

Als Països Baixos representen el 36%. Això lliga amb el fet que, en règim de protecció o adquirits en el mercat lliure, a Espanya el 76% de les persones viuen en pisos o cases de propietat, una proporció que se situa per sobre de la mitjana europea, que és del 69,1%. A França són el 64,3% i a Alemanya menys de la meitat, el 46,5%.

Parc d'habitatge de lloguer en països desenvolupats (%)



Font: OCDE. Dades del 2022 o últim any disponible

A CATALUNYA I A BARCELONA, MÉS LLOGUER I MÉS TURISME

A Catalunya el sistema d'habitatge té característiques diferencials: la proporció de persones propietàries se situa en la mitjana europea, el 69%, mentre que a Barcelona és més baixa, el 50,9% segons la dada del 2023. Aquest repartiment no és estable sinó que evoluciona de mane-

ra que la proporció de qui té la propietat de la seva llar tendeix a reduir-se: a la capital catalana en 12 anys ha disminuït 16 punts. En paral·lel, ha augmentat notablement la proporció de llars de lloguer: representaven el 30% el 2011 i han passat a ser el 44,1% el 2023.



Imatge d'una façana de l'Eixample Shutterstock

Una altra singularitat de Catalunya i Barcelona és el pes del turisme i per tant la demanda creixent d'allotjaments, que a més d'hotels i càmpings es dirigeix cada vegada més als pisos i apartaments. Per a la propietat, el lloguer turístic resulta força més lucratiu que el lloguer per a habitatge habitual —segons alguns càlculs fins a quatre vegades més—, cosa que resta oferta ordinària i incideix en els preus. A Barcelona, el 2016 es comptaven uns 16.000 pisos turístics, dels quals uns 10.000 tenien llicència i la resta no.

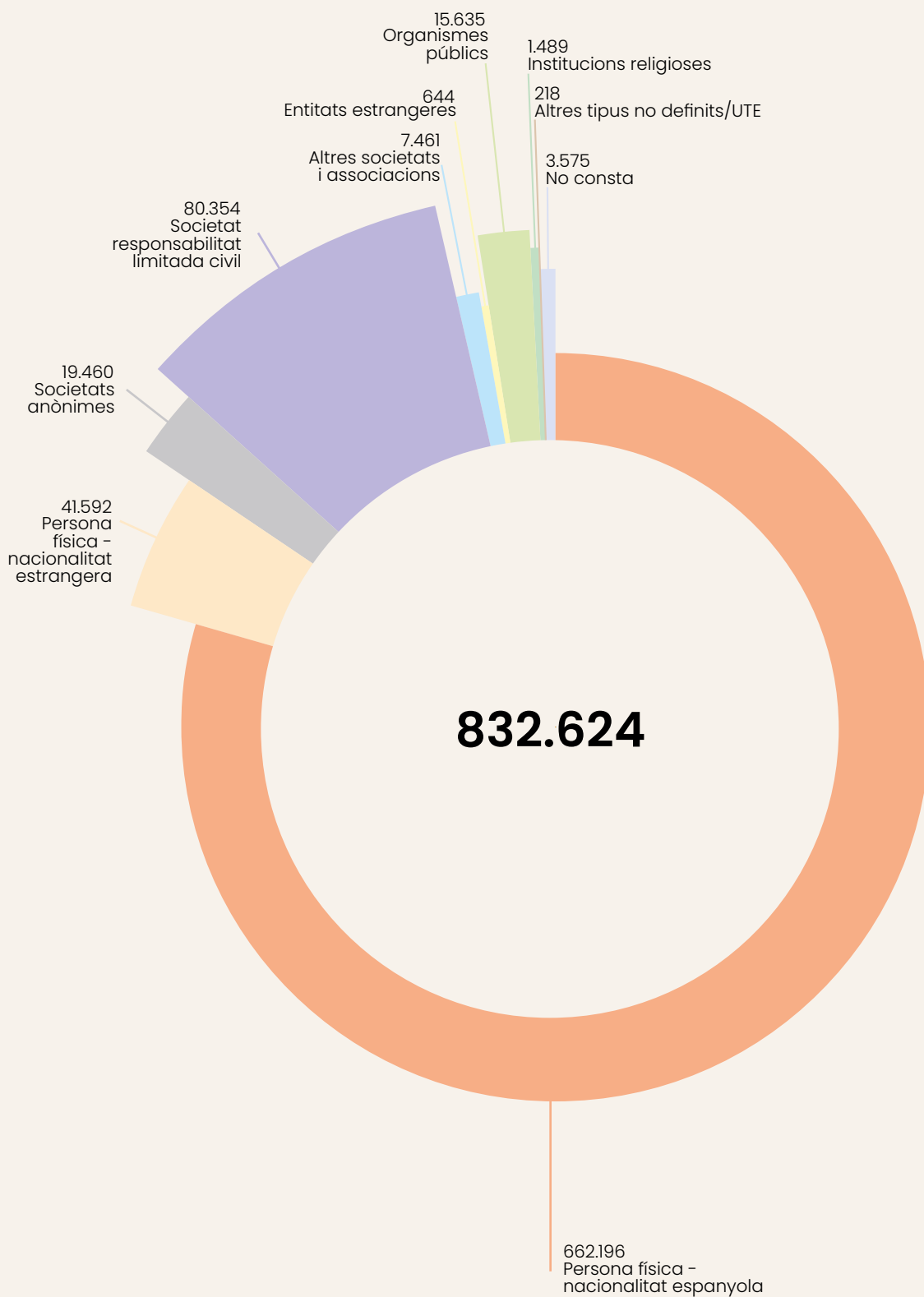
El 2024 el Govern municipal va anunciar la intenció de no renovar cap de les 10.101 llicències vigents i per tant eliminar aquesta fórmula d'allotjament en l'horitzó del novembre del 2028 amb l'objectiu d'incrementar l'oferta de lloguer residencial habitual. La decisió està emparada en el decret 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels allotjaments turístics amb què el Govern català busca prioritzar les necessitats d'habitatge per damunt de l'activitat econòmica. El decret afecta 262 municipis, entre ells Barcelona, en els quals hi ha més de cinc pisos turístics per cada 100 habitants o el mercat està tensat.

El Govern ha fet ús de les facultats de la llei per identificar les zones de mercat tensat on aplicar els topalls



Nombre d'habitatges a Barcelona per tipus de propietat

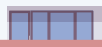
Febrer 2024



Font: Ajuntament de Barcelona. Oficina Municipal de Dades (OMD) a partir de les dades de l'Impost de Béns Immobles de la Dirección General del Catastro i de l'Institut Municipal d'Hisenda

Amb aquesta mesura, durament criticada per l'empresariat associat a Apartur, l'Ajuntament vol "posar més oferta perquè la classe mitjana treballadora no hagi de marxar de la ciutat perquè no es pot pagar un habitatge", segons va remarcar l'alcalde, Jaume Collboni.

Habitatges protegits iniciats i acabats a Barcelona

	INICIATS		ACABATS	
2023		1.171		901
2022		514		380
2021		933		408
2020		595		270
2019		286		250
2018		428		335
2017		150		581
2016		304		328
2015		638		354
2014		305		378

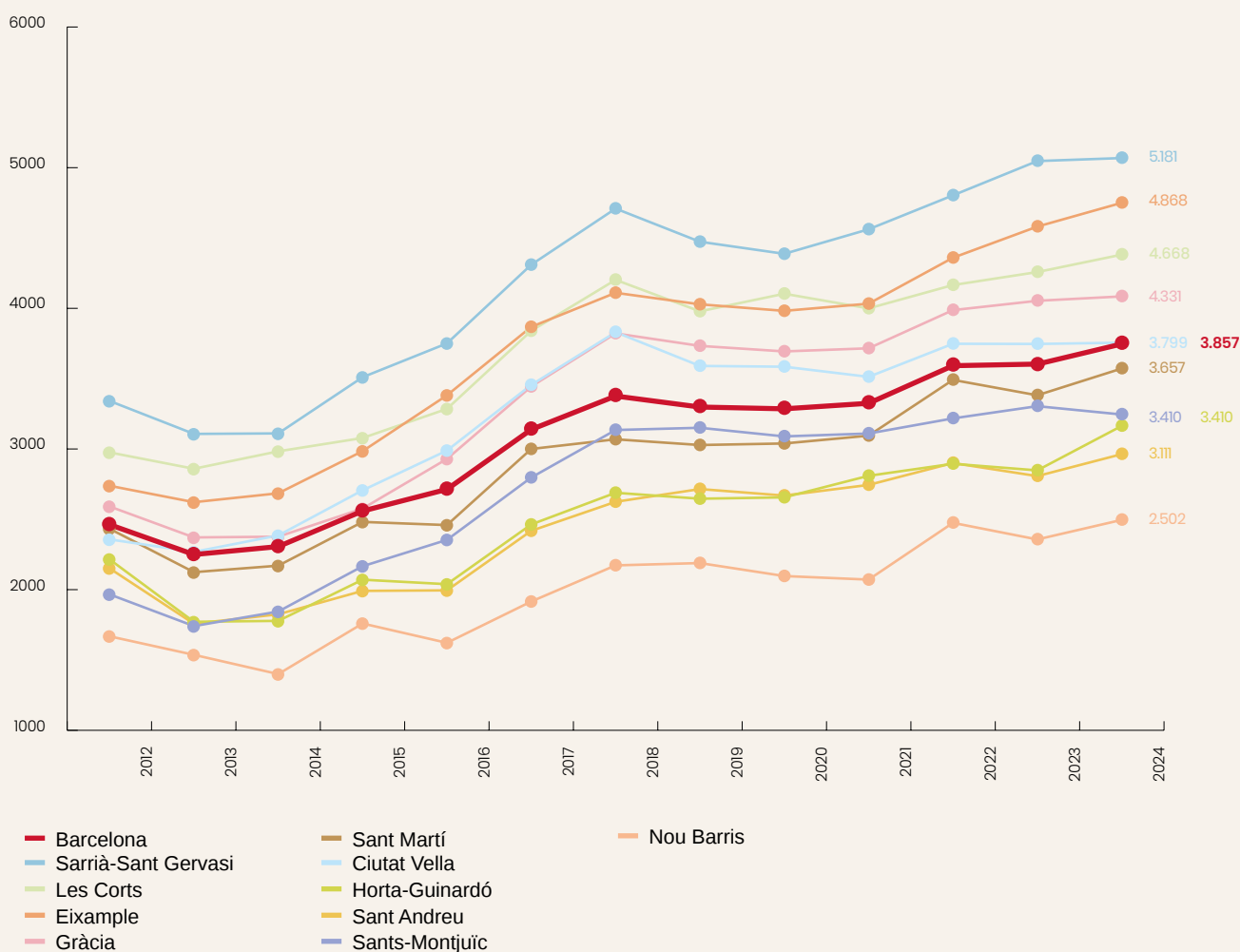
Font: Generalitat de Catalunya. Secretaria d'Habitatge

LA BOMBOLLA QUE S'INFLA I ESCLATA

Diferents fenòmens s'han encadenat i sumat per desembocar en una tempesta perfecta sobre el sistema d'habitatge. Des de finals dels anys 1990, a Espanya i altres països, el mercat va experimentar tensions especulatives que en van disparar els preus fins i tot per sobre del 30% anual entre el 1997 i el 2007. Van coincidir factors socials i demogràfics,

com ara l'augment de població relacionat amb els fluxos migratoris, amb altres d'econòmics, com la falta d'oferta adequada, que es procuraria compensar amb polítiques de liberalització del sòl. S'hi va sumar la facilitat per aconseguir crèdits hipotecaris, que al capdavant seria el taló d'Aquil·les del que es va anomenar bombolla immobiliària, el punt dèbil

Evolució del preu mitjà per superfície (€/m²) dels habitatges transmesos per compravenda a Barcelona



Font: Ajuntament de Barcelona. Oficina Municipal de Dades (OMD) a partir dels registres notariais de les compravendes de propietats immobiliàries de Barcelona

per on començaria a punxar-se arran de la fallida de Lehman Brothers als EUA el setembre del 2008.

Considerada com la pitjor recessió des del crac del 1929, el terratrèmol financer va ensorrar empreses i bancs, va disparar l'atur i va escanyar el sector públic per l'efecte combinat de la minva d'ingressos i les regles del dèficit. Pel que fa a l'habitatge, es va visualitzar a més un canvi en el terreny de joc i un desafiament nou per a les persones que governaven del món occidental: no tan sols havien d'arbitrar una partida entre el dret a l'habitatge i la seva condició de bé econòmic o industrial, sinó que s'hi havia afegit un nou component com a actiu financer interessant per al capitalisme que es mou en el tauler global a la recerca de les rendibilitats més altes i segures.

Aquest canvi de cicle va tenir conseqüències dramàtiques. Moltes famílies endeutades (el primer trimestre del 2009 la meitat tenien préstecs pendents, per un valor mitjà de 36.000 euros) i sense ingressos van deixar de pagar les mensualitats de la hipoteca o el lloguer. Un total de 323.705 persones van ser desnonades a Catalunya entre l'any 2008 i el 2019, xifra que ascendeix per sobre dels 1,7 milions en el conjunt de l'Estat, segons un informe de l'Observatori Desc.



Habitatges del barri de Gràcia Getty

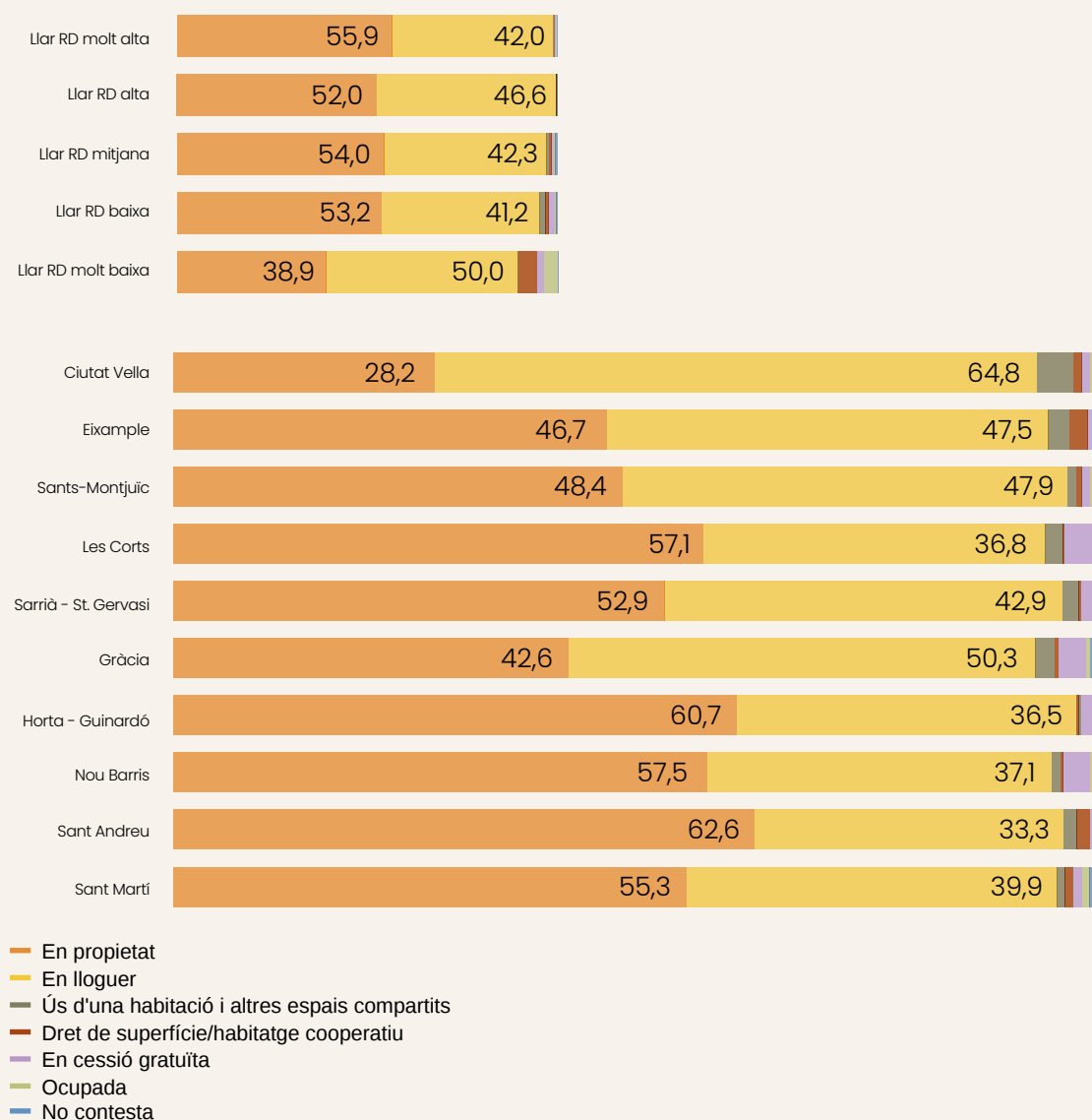
Des de l'esclat de la bombolla immobiliària i la crisi financera global, els problemes d'assequibilitat a l'habitatge s'han agreujat sobretot en el segment del lloguer, tant a Catalunya i Espanya com en la pràctica totalitat de països europeus, un segment que cada vegada és més gran, sobretot entre les generacions més joves, que si no és per la via de l'herència difícilment accedeixen a la propietat. La recuperació econòmica ha redreçat les magnituds macroeconòmiques i ha generat ocupació, però el desequilibri preus-salaris ha accentuat la desigualtat.

ATUR I RETALLADES SALARIALS

Malgrat la baixada de preus posterior al crac, la situació va empitjorar per l'augment sobtat de l'atur i les retallades salarials, en un entorn d'elevat deute hipotecari en moltes llars. Segons dades d'Eurostat, el 2015 Espanya va ser el país de la Unió Europea on més persones en un pis de lloguer van ha-

ver de dedicar una part més gran dels seus ingressos a pagar-ne el cost. Si a més es té en compte que la taxa de risc de pobresa és molt més alta entre qui viu de lloguer per comparació a la de la població en general, més enllà de qui va perdre el pis hi ha moltes famílies més que estan en situació de fragilitat.

Règim de tinença de l'habitatge per renda de la llar i districtes, 2022



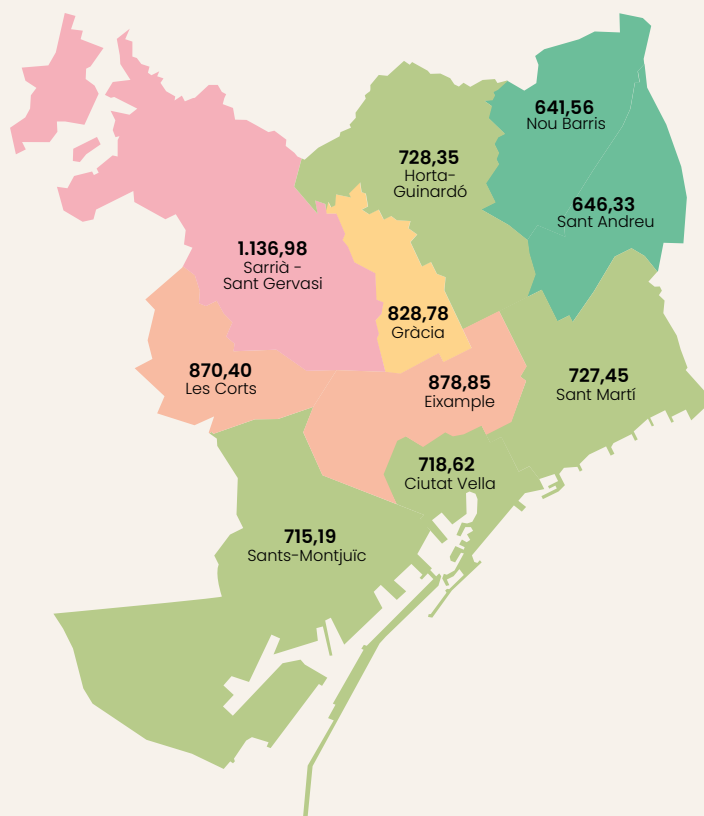
Font: Ajuntament de Barcelona. Enquesta Sociodemogràfica de Barcelona

Pressupost que destina la llar al pagament de la hipoteca o el lloguer per nivell de renda i districte

Cost mitjà mensual en €

2017		663,16
2020		778,05
2022		789,81

Barri RD molt alta		1.086,43
Barri RD alta		875,65
Barri RD mitjana		749,50
Barri RD baixa		684,16
Barri RD molt baixa		651,23
RD = Renda disponible		



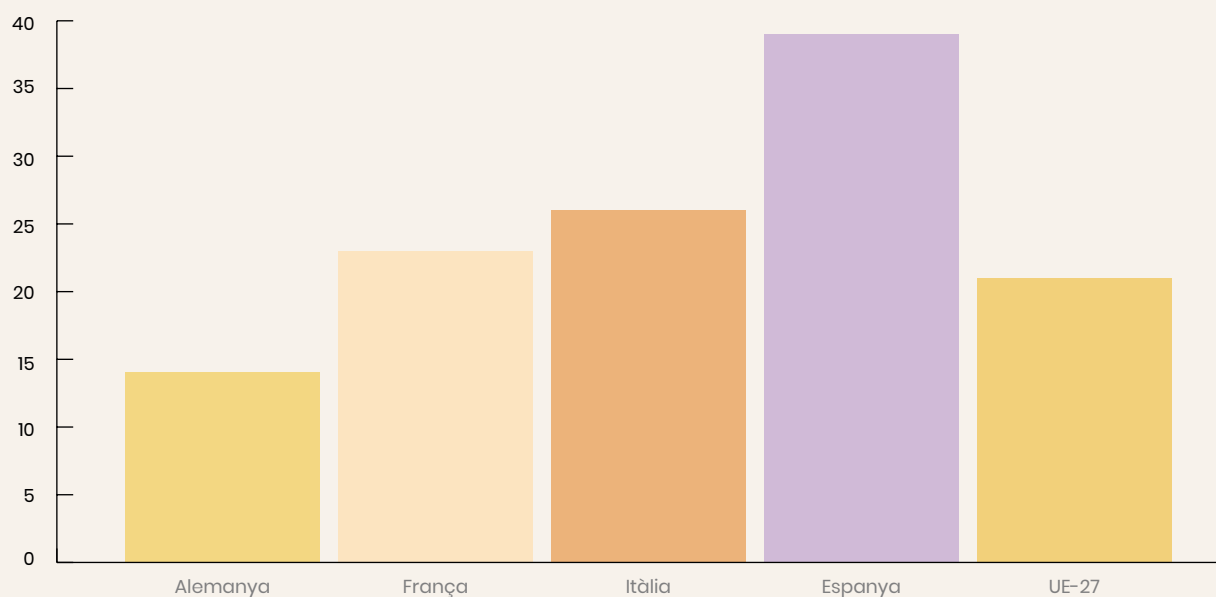
Font: Ajuntament de Barcelona
Enquesta Sociodemogràfica de Barcelona

El 38,4% de les famílies amb rendes més baixes estan en situació de sobreesforç, és a dir, obligades a destinar a l'habitatge el 40% o més dels ingressos

Es parla de llar amb sobreesforç en habitatge quan el cost de pagar-lo (sigui en forma d'hipoteca o de lloguer) representa més del 40% dels ingressos

totals que perceben les persones que hi viuen. Segons aquest indicador i dividint la població en cinc grups de rendes, a Espanya el 38,4% de les famílies amb rendes més baixes estan en aquesta situació de sobreesforç i superen així la mitjana europea. En canvi, entre les llars del següent grup de rendes aquesta taxa cau a l'11%, per sota de la mitjana continental. Mirant el segment del mercat de lloguer, resulta que a Espanya de mitjana les persones llogateres destinen el 43% del sou brut a l'habitatge, el 58% a Catalunya, o el 65% si viuen a la província de Barcelona, segons l'estudi *Relación de salarios y vivienda en alquiler en 2023* amb dades d'Infojobs i Fotocasa.

Llars de lloguer en situació de sobreesforç* a Espanya, 2022

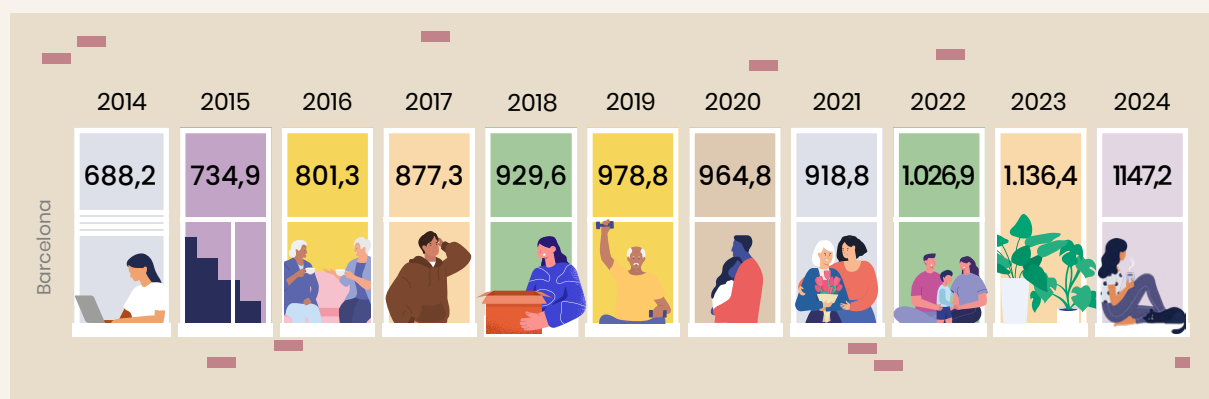


*Hi destina més del 40% de la renda bruta
Font: Banc d'Espanya amb dades d'Eurostat

Per completar el panorama, l'Observatori de l'Habitatge i el Sòl del Govern central constata que a Espanya la inversió en polítiques d'habitatge social se situa a la part baixa de la pràctica europea: en el període 2007-2017 s'hi van destinar 35,4 euros per habitant i any, una quarta part de la mitjana de

la Unió Europea, que va ser de 148,2 euros per habitant i any. Amb recursos escassos s'ha fet difícil impulsar polítiques que ja estaven en marxa des de feia anys en altres països, com les línies d'ajudes, les promocions de lloguer social o la regulació dels preus dels lloguers.

Evolució del preu dels habitatges llogats a Barcelona (€) – mitjana anual



Font: Generalitat de Catalunya. Secretaria d'Habitatge, a partir de les fiances dipositades a l'Incasòl

CATALUNYA, PRIMERA A LEGISLAR

Els intents dels poders públics per intervenir en el sector de l'habitatge s'han succeït en les últimes dècades. A Catalunya, el 2007, abans de la crisi financera, el Parlament va aprovar la Llei pel dret a l'habitatge, que obligava a destinar un 20% del sòl a protecció oficial en totes les promocions privades de més de 5.000 metres quadrats, a més d'articular mecanismes per destinar pisos buits a lloguer social. Aquest i altres punts serien declarats inconstitucionals posteriorment.

En un context de mercat més alterat, problemàtica social acusada i panorama incert per la pandèmia de covid, el 2020

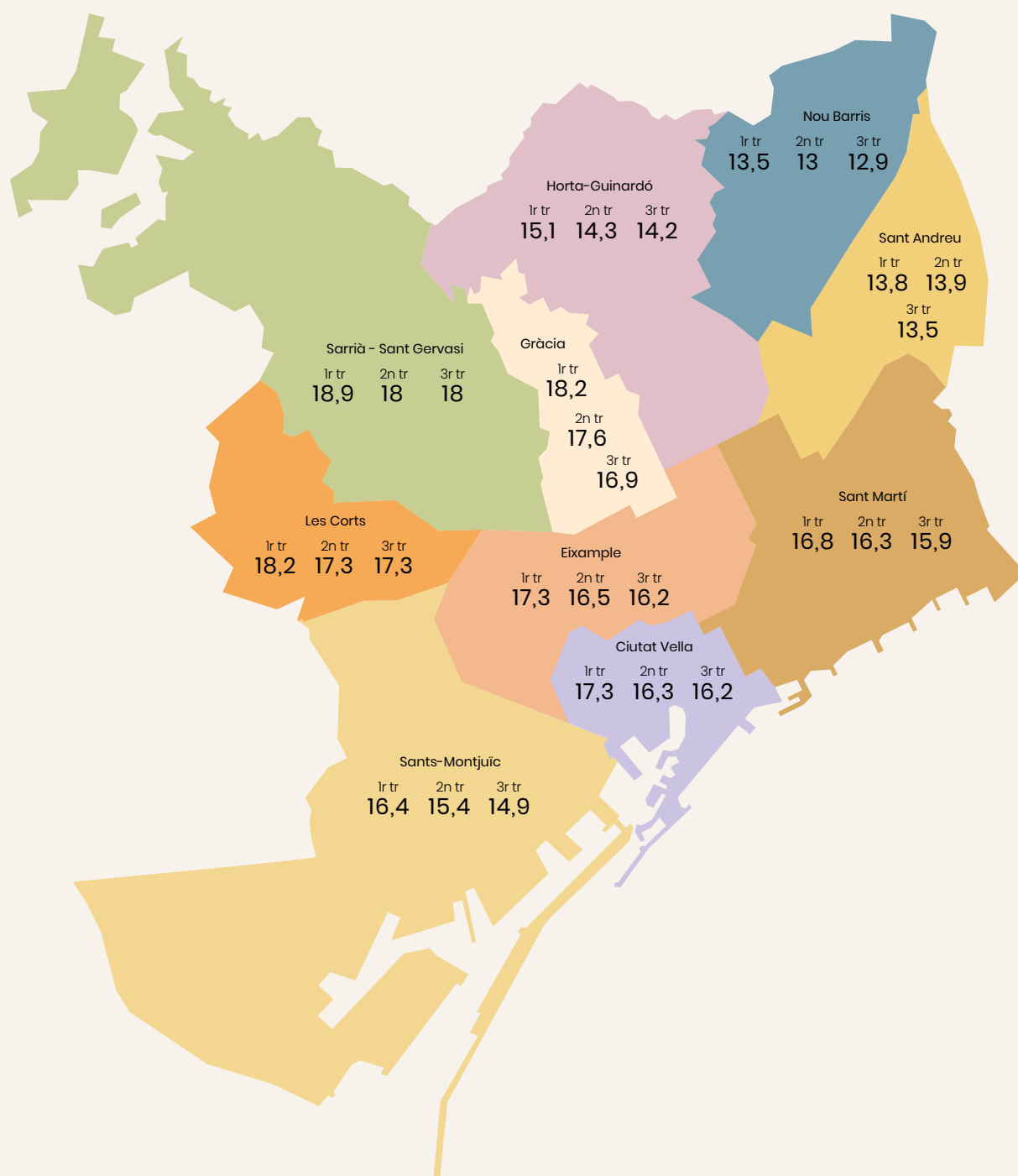
el Parlament català va aprovar una llei més ambiciosa, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge, que incloïa topalls als preus de lloguer en zones de mercat tensat i que va ser també recorreguda i anul·lada amb l'argument que envaïa competències estatals.

Mentre va estar en vigor, “va contribuir a reduir lleugerament el preu dels arrendaments en aquelles urbs de la demarcació de Barcelona, de manera particularment intensa en els primers mesos d'aplicació”, en apreciació de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge.



Evolució del preu mitjà dels lloguers per superfície (€/m²) i districtes, 2024

	1r trimestre 2024	2n trimestre 2024	3r trimestre 2024
Barcelona	16,7	16,0	15,7



Font: Generalitat de Catalunya. Secretaria d'Habitatge, a partir de les fiances dipositades a l'Incasòl

EL PLA PEL DRET A L'HABITATGE

L'Observatori va ser una creació conjunta de l'Ajuntament de Barcelona i l'Àrea Metropolitana, en què participen també la Diputació i la Generalitat, per monitorar el sistema d'habitatge i generar dades amb les quals fonamentar les polítiques públiques. Això era el 2016, just quan l'Ajuntament de Barcelona tirava endavant el Pla pel Dret a l'Habitatge 2016-2025 per “garantir la funció social de l'habitatge i avançar en la construcció d'un servei públic d'habitatge a l'alçada de les millors pràctiques d'altres ciutats europees”.

El Pla assenyala set grans reptes: alguns estan vinculats amb problemàtiques actuals, com la dificultat per fer front al pagament del lloguer o la necessitat d'incrementar el parc públic d'habitatges, mentre que d'altres tenen a veure amb problemes endèmics, com la dificultat de la joventut per trobar pis o la substitució dels habitatges principals per allotjaments d'ús turístic.

La llei pretén impulsar el parc d'habitatge públic i evitar que, amb el temps, s'acabi privatitzant

El Pla pel Dret a l'Habitatge 2016-2025 s'estructura en quatre eixos d'actuació estratègics: prevenir i atendre l'emergència habitacional, garantir el bon ús de l'habitatge, ampliar el nombre de pisos assequibles i rehabilitar el parc existent.

El cost estimat del Pla era de 2.973,2 milions d'euros dels quals 1.666,2 milions serien d'aportació directa de l'Ajuntament. Només en prevenció de la pèrdua d'habitatge, entre el 2016 i el 2022 el municipi va despendre 316,22 milions d'euros en 188.473 ajuts al pagament de l'habitatge i allotjaments d'emergència. En la promoció d'habitatge protegit, l'Institut Municipal de l'Habitatge ha invertit 234 milions d'euros més.

Altres iniciatives adoptades sota el paraigua del Pla van ser l'ampliació d'habitatges públics o inclosos en programes públics (5.008 entre el 2016 i el 2022), la captació de 1.718 habitatges privats per dotar habitatge assequible per a unes 4.300 persones, l'establiment d'un índex de referència de preus del lloguer el 2017, la declaració de Barcelona com a mercat tensat el 2021 i la creació d'una comissió d'estudi sobre la regulació dels preus del lloguer.

UNA LLARGA MADURACIÓ

Alguns d'aquests mecanismes serien recuperats pels membres del poder legislatiu durant els treballs preparatoris d'una llei estatal que començava a madurar-se el 2021 i que adoptaria forma oficial de projecte legislatiu en el Consell de Ministres de l'1 de febrer del 2022. Aviat va transcendir que els esborranys plantejaven per primera vegada accions en favor de l'accés a l'habitatge en línia amb les orientacions socialdemòcrates que modernament han inspirat les polítiques socials a Europa Occidental: frenar l'especulació, potenciar el parc públic d'habitatge i protegir les persones llogateres.

Es tractava d'aixecar un “cinquè pilar” de l'Estat del Benestar, que complementés els tres fundacionals —educació, sanitat, pensions— i el quart més recentment afegit, el sistema d'atenció a la dependència. El moment semblava l'adequat, just a la sortida de la crisi sanitària global per covid i en el context de les reformes recollides en el Pla de Transformació, Recuperació i Resiliència finançat per la Unió Europea.

La discussió parlamentària va ser llarga i tibant. Fins al 27 d'abril del 2023 el nou text no va ser aprovat pel Congrés, en una votació en què va rebre el suport de 176 parlamentaris: els dels dos grups integrants del Govern de coalició, els del PSOE i el d'Unides Podem, més ERC, EH Bildu —que van formar el nucli negociador del contingut—, Més País i Teruel

Existe. Els diputats i les diputades del PP, Vox, Cs, PNB, Junts, PdCAT, CUP, UPN i Coalició Canària van sumar 167 vots en contra, i el del BNG es va abstenir.

Aquell dia el president del Govern, Pedro Sánchez, es va felicitar pel que significava aquesta fita legislativa “per a la majoria social”, i en particular, per a les persones joves. Per la seva banda, el president del PP, Alberto Núñez Feijoo, va avançar que la derogaria si guanyava les següents eleccions. Al capdavant les guanyaria, si més no en vot popular, però no aconseguiria aliances per ser investit.

El calendari va fer que la discussió parlamentària s'inserís de ple en la precampaña de les eleccions locals del 28 de maig d'aquell any. Els últims passos es farien ja dins el període oficial

de campanya: el 17 de maig, el projecte rebia el vistiplau del Senat i finalment el 24 de maig el BOE publicava la Llei 12/2023 pel dret a l'habitatge.

La llei està en vigor, malgrat que el Tribunal Constitucional ha rebut fins a vuit recursos de partits i comunitats autònomes contra determinats articles i disposicions, la majoria per suposada invasió de competències.

**La llei està en vigor,
malgrat que
el Tribunal
Constitucional ha
rebut fins a vuit
recursos de partits
i comunitats
autònomes**



ELS ASPECTES CLAU



Impuls de l'habitatge públic

Regulació dels parcs públics d'habitatge per evitar operacions de venda a fons d'inversió, qualificació indefinida de l'habitatge protegit per garantir sempre un període d'almenys 30 anys, percentatge mínim del 50% per a habitatge de lloguer dins del sòl de reserva per a habitatge protegit i increment dels percentatges de reserva de sòl per a habitatge protegit, del 30 al 40% al sòl urbanitzable, i del 10 al 20% en sòl urbà no consolidat.



Límits al preu del lloguer

Beneficis fiscals per a qui arrendi que facilitin l'accés assequible al lloguer, declaració de zones de mercat residencial tensat, increment màxim anual del 3% del lloguer als contractes vigents durant el 2024, nou índex de referència per a l'actualització anual, en substitució de l'IPC, que eviti increments desproporcionats a la renda.



Declaració de zones tensades

En aquests territoris les persones o entitats grans propietàries no poden signar nous lloguers amb preus superiors als de l'índex de referència per a la seva zona, ni amb pujades superiors a l'increment d'actualització màxim permès respecte del preu del contracte anterior. Per al petit o petita propietari, els increments en nous contractes només poden ser del percentatge d'actualització anual permès sobre el preu del contracte anterior. A més, el lloguer en habitatges que no haguessin estat arrendats en els darrers 5 anys podrà limitar-se al preu màxim marcat per l'índex de referència.



Equilibri en les relacions entre la persona arrendadora i la persona arrendatària

Pròrroga extraordinària d'un any als contractes d'arrendament per situacions acreditades de vulnerabilitat social o econòmica, despeses de gestió immobiliària i formalització del contracte a càrrec de l'arrendador o l'arrendadora.



Protecció contra desnonaments

Millores per garantir una comunicació efectiva entre l'òrgan judicial i els serveis socials per atendre les persones en situació de vulnerabilitat, solucions habitacionals per a la ciutadania afectada i ampliació dels terminis de suspensió dels llançaments. Quan qui fa la demanda sigui gran propietari o propietària i la demanda de desnonament afecti persones vulnerables, cal acreditar l'aplicació d'un procediment de conciliació o intermediació.



Definicions de gran propietari i habitatge buit

Es considera "gran tenidor" les persones o entitats titulars de més de 10 immobles. A més, es pot estendre aquesta consideració a qui tingui 5 o més immobles d'ús residencial ubicats a la mateixa zona declarada com a tensada, quan ho sol·liciti la comunitat autònoma. Els ajuntaments poden aplicar un recàrrec a l'IBI als habitatges que portin buits més de 2 anys, sempre que la propietat tingui un mínim de 4 habitatges en aquesta situació.

La Llei pel dret a l'habitatge consta de cinc títols i 36 articles, sis disposicions addicionals, quatre disposicions transitòries, una disposició derogatòria i nou disposicions finals que desgranen les mesures per “augmentar l'oferta d'habitatge a preus assequibles, evitar que es donin situacions de tensió al mercat del lloguer i donar suport al jovent i col·lectius vulnerables a l'accés a l'habitatge”, en la descripció oferta pel Govern.

Així mateix, ofereix eines a comunitats autònomes i municipis que han de contribuir a contenir o reduir el preu del lloguer i augmentar el parc d'habitatge de lloguer social. L'aprovació de la nova llei va ser rebuda amb satisfacció moderada per part del moviment pro habitatge digne, sindicats de llogaters i llogateres i entitats d'afectats per les hipoteques i els desnonaments, que la van considerar com un avenç, però en van subratllar mancances i debilitats.

Hi haurà un registre únic estatal on figuraran tots els habitatges llogats temporalment

El sector empresarial immobiliari, per la seva banda, va pronosticar que originaria una contracció de l'oferta de lloguer, caigudes de facturació de les agències, acomiadaments i més interès pel mercat de venda i el lloguer de temporada.

Sobre la fórmula del lloguer de temporada, apuntat com un possible recurs per eludir la nova llei, el Ministeri d'Habitatge ha posat en marxa un grup de treball per a la “regulació dels contractes d'arrendament d'ús diferent del d'habitatge”, com estableix la disposició addicional cinquena, d'on han de sortir mesures perquè els habitatges d'ús temporal estiguin a l'abast de les persones que els necessiten (estudiants, persones treballadores desplaçades) i alhora “combatre el frau”, en expressió de la ministra, Isabel Rodríguez. El primer fruit ha estat l'establiment d'un registre únic estatal on figurin tots els habitatges llogats temporalment, amb expressió del motiu que en justifica la temporalitat. La inscripció serà obligatòria a partir de l'1 de juliol vinent.

PRIMERES REBAIXES DEL PREU MITJÀ

Respecte dels efectes que ha tingut l'entrada en vigor de la Llei pel dret a l'habitatge a la ciutat de Barcelona, amb les dades del quart trimestre del 2024 es constata una tendència a la baixa en el preu mitjà dels nous contractes, del 6,4% respecte del primer trimestre del 2024 i

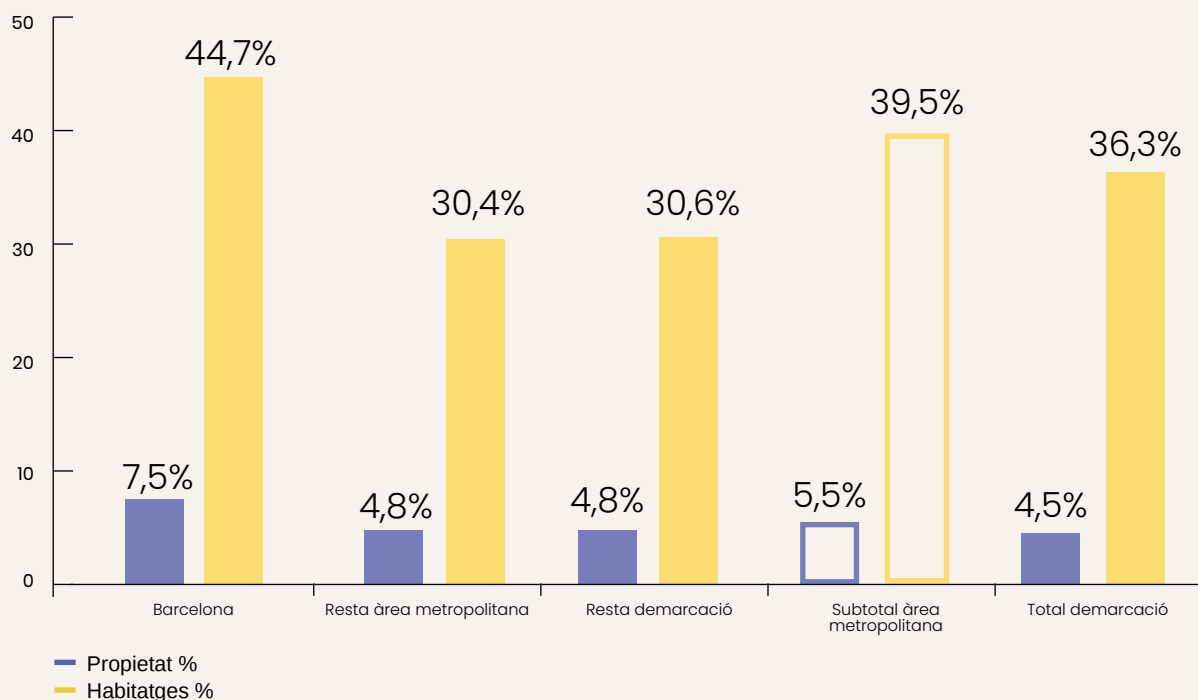
del 5,1% en càlcul interanual, segons publica la Secretaria d'Habitatge a partir de les fiances dipositades a l'Institut Català del Sòl.

Són unes dades inicials, que no recullen l'efecte de la promulgació, el gener passat, del decret de la Generalitat catalana 1/2025 que preveu sancions d'entre 90.000 i 900.000 euros per a les persones propietàries, professionals i plataformes immobiliàries que cometin infraccions considerades greus o molt greus en la gestió dels lloguers.

El primer any de vigència dels topalls es va saldar, a més, amb un increment de 780 nous contractes en vigor respecte del 2023, 416 des de la primera declaració de zona de mercat tensat, segons va informar l'Ajuntament. Així, no s'estaria produint una reducció de l'oferta d'habitatge de lloguer sinó una estabilització del mercat.

El que ha baixat és el nombre de contractes de lloguer subscrits al llarg del 2024, un 15% respecte de l'any anterior. Un descens que ja es va manifestar,

Propietat i habitatges del parc de lloguer corresponents a titulars de 5 o més habitatges a Barcelona



Font: Estructura i concentració de la propietat del parc de lloguer a la demarcació de Barcelona. Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona

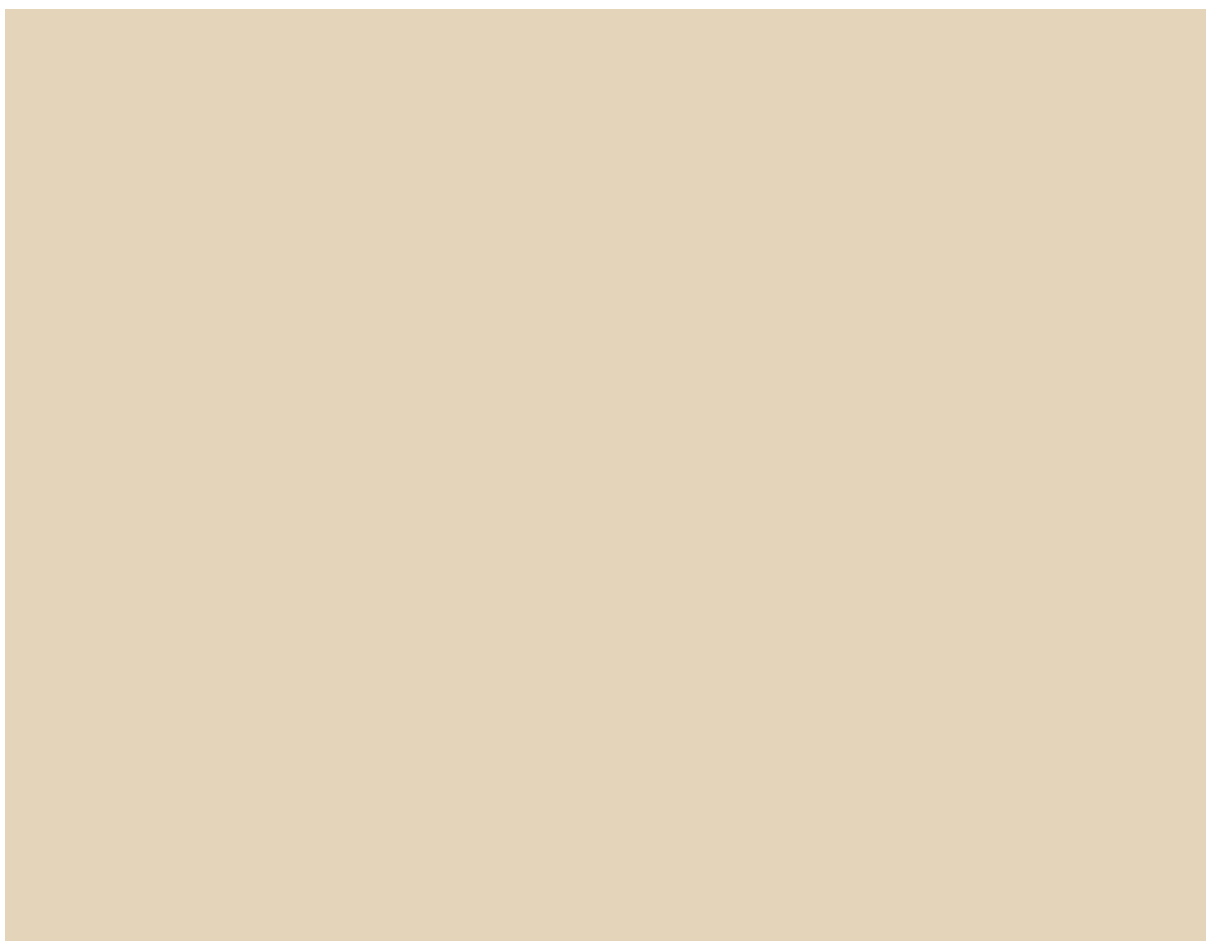
i de manera més aguda, el 2023 (-19,3%), abans que entrés en vigor la regulació dels lloguers. El declivi va començar el 2022, i no per casualitat: aquell any haurien vençut contractes de tres anys que un canvi legal del 2019 va estirar fins als 5 o 7 anys.

Quant al trasllat d'oferta cap al lloguer de curta durada, a Barcelona el 2024 els contractes d'aquest tipus es van disparar el 40,8% respecte de l'any anterior.

Un increment més accentuat que en el conjunt de municipis de mercat tensat, on va ser del 31,5%. Caldrà veure l'efecte que té l'entrada en vigor del registre estatal obligatori i, a més llarg termini,

Al cap de nou mesos d'aplicació a Barcelona, el preu mitjà dels nous lloguers ha baixat un 5,1% interanual

la modificació del Pla General Metropolità que tramita l'Ajuntament de Barcelona per prioritzar urbanísticament l'ús habitual i permanent de l'habitatge sobre l'ús temporal.





Promoció d'habitatge públic de l'IMHAB a la ctra. de Ribes, 53-65 (Porta Trinitat)

ELS LÍMITS ALS PREUS DEL LLOGUER I ELS NOUS REPTES DE LA POLÍTICA D'HABITATGE



Elga Molina
Assessora jurídica

Els límits als preus del lloguer van entrar en vigor el 16 de març del 2024 per a 140 municipis de Catalunya que la Generalitat de Catalunya va declarar “zona de mercat residencial tensat” mitjançant l'aprovació de la resolució TER/800/2024, de 13 de març. Actualment està en fase d'informació pública la declaració d'altres 131 municipis catalans, que compleixen amb els requisits que estableix la Llei 12/2023 pel dret a l'habitatge.¹

Tot i que les persones arrendatàries aplaudeixen que per fi es posi fre als preus dels lloguers i així evitar, sobretot, que els puguin pujar la renda amb la renovació del contracte, són moltes les persones detractores que continuen defensant que el mercat no s'ha d'intervenir, i que auguren una forta caiguda de l'oferta, malgrat que encara és aviat per valorar el funcionament de la mesura. La declaració de zona de mercat tensat és una mesura temporal i excepcional, que té una durada inicial de tres anys, període que servirà per avaluar-ne el funciona-

ment i poder establir la necessitat de continuar o no amb les mesures o proposar modificacions per garantir un millor funcionament del mercat.

Com qualsevol política pública, la seva aprovació comporta uns efectes positius i negatius per al mercat. Per aquest motiu, cal avaluar si la mesura és necessària i acompanyar-la d'altres polítiques que permetin contrarestar els efectes negatius que puguin produir-se. És evident que amb les polítiques d'habitatge dutes a terme fins al moment no s'ha aconseguit destensió del mercat de lloguer, augmentar l'oferta d'habitatge ni reduir o estabilitzar els preus del lloguer. A més, hem vist com malgrat ser un mercat lliure tots aquests anys, no s'ha aconseguit equilibrar per si mateix, com en tots els països europeus que estan imposant aquestes mesures. I que, per contra, cada vegada hi ha menys habitatges al mercat, i que la bretxa entre els salaris de les famílies i els preus del lloguer cada vegada és més gran.

Per tant, no n'hi ha prou amb limitar els preus dels lloguers, sinó que cal assegurar que el sistema sigui adequat, consensuat, amb legitimitat democràtica i que permeti frenar la pujada abusiva dels preus dels lloguers. I, en segon lloc, cal acompanyar aquesta mesura d'altres polítiques que la complementin, de manera que disposem d'una política d'habitatge suficient, estructural i a llarg termini, que ajudi a frenar possibles efectes col·laterals o adversos.



REGULAR LES RENDES INICIALS DELS CONTRACTES DE LLOGUER

El principal objectiu d'una política de regulació de preus és frenar-ne la pujada abusiva. Entre els anys 2016 i 2022, els preus del lloguer als municipis declarats com a zona de mercat residencial tensat a Catalunya van experimentar un creixement del 31,6% i es van incrementar més del 45% durant el 2022, mentre que l'augment mitjà de la resta de Catalunya en aquest període (2016-2022) va ser del 23,7%. Tenint en compte que, segons dades d'Eurostat, Espanya es troba a la cua dels països europeus en matèria d'assequibilitat, ja que les famílies destinen més del 39% dels ingressos a pagar el lloguer,² buscar fórmules que frenin aquestes pujades es converteix en un factor imprescindible per garantir l'accés a l'habitatge de la ciutadania.

Davant aquesta situació, són nombrosos els països europeus que han establert limitacions als preus del lloguer com, per exemple, Àustria, Alemanya, Suïssa, França, Bèlgica, República Txeca, Dinamarca, Itàlia, Països Baixos i Suècia. Tenint en compte que el pressupost en matèria d'habitatge és limitat (3.472 milions el 2023),³ és necessària una

política d'habitatge que permeti equilibrar el mercat privat de lloguer, amb un desemborsament mínim per a l'Estat, i que permeti destinar els recursos públics disponibles a un altre tipus de polítiques públiques amb costos elevats, com ara la creació d'un parc públic i social d'habitatge suficient o ajudes i subvencions destinades als col·lectius més vulnerables i a la rehabilitació d'un parc d'habitatges envellit.⁴

En establir que els contractes de lloguer han de respectar l'última renda dels contractes vigents, s'evita que a la renovació o formalització de nous contractes es pugui augmentar la renda de forma desproporcionada (no més enllà de la seva actualització legal o d'increments màxims del 10% en determinats supòsits). D'aquesta manera, s'afavoreix l'estabilitat en els preus del lloguer i la permanència de les persones arrendatàries en els habitatges arrendats, fet que facilita el seu arrelament i la formació d'un projecte de vida a llarg termini.

A més, s'ha donat per fet que aquesta normativa només afavoreix la persona

¹ Tal com recull la nota de premsa del Departament de Territori de la Generalitat de Catalunya. Disponible a: [7d78916a-f1d8-4e79-9d4d-99351dbcd9fc.pdf \(govern.cat\)](#) (document consultat el 21.5.2024).

² Eurostat: Housing cost overburden rate, analysed by tenure status, 2022. Disponible a: [Statistics | Eurostat \(europa.eu\)](#) (document consultat el 14.5.2024).

³ Llei 31/2022, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2023.

⁴ A Catalunya, el 60% del parc d'habitatges és anterior a 1980, tal com es recull a "Com renovar un parc d'habitatges envellit i poc eficient" de La Vanguardia, de 29 de setembre de 2021. Disponible a: [Cómo renovar un parque de viviendas envejecido y poco eficiente \(lavanguardia.com\)](#)

**S'ha donat
per fet que
aquesta normativa
només afavoreix
la persona
arrendatària, però
s'han deixat de
costat els beneficis
que pot obtenir
la propietat**



Habitatges a l'Eixample de Barcelona Unsplash

arrendatària, però s'han deixat de banda els beneficis que amb ella pot obtenir la propietat, qui amb preus més objectius podrà aconseguir més estabilitat en els contractes de lloguer i dotar de transparència el mercat. Així, ambdues parts sabran què costa realment el seu habitatge i els arrendadors i les arrendadores tindran la tranquil·litat de poder llogar a persones que no tindran cap motiu per

marxar a un altre habitatge, perquè tots costaran un preu similar.

La regulació dels preus a través d'un índex de referència també planteja beneficis, si tenim en compte que la renda mai quedarà desactualitzada ni fora de mercat, ja que les persones arrendadores sempre estaran cobrant un preu semblant que la resta de persones propietàries amb habitatges similars a la mateixa zona. Per a això, és important establir un sistema estadístic adequat a les característiques de l'habitatge, actualitzat segons les últimes dades i consensuat amb els diferents agents del mercat, per dotar el sistema de legitimitat democràtica.

POLÍTIQUES DE MILLORA PER COMPLEMENTAR LA POLÍTICA DE LIMITACIÓ DE PREUS

Al meu entendre, la problemàtica que es planteja respecte l'eficàcia del sistema de control de preus per afavorir el mercat de lloguer no resideix a limitar les rendes inicials, sinó més aviat en la inseguretat jurídica que genera la seva aplicació davant les llacunes legals existents, i en la manca de consens que hi ha en el sector quant a la fixació del sistema d'índexs de referència de preus de lloguer estatal adoptat. Per aquest motiu, a partir d'aquí cal utilitzar aquest període de tres anys de vigència de la normativa per analitzar la viabilitat del sistema i introduir les millores que permetin consolidar un sistema efectiu



Promoció d'habitatge públic de l'IMHAB al carrer Binèfar, 22

que afavoreixi l'assequibilitat, l'estabilitat i la seguretat del mercat de lloguer. Al meu entendre, s'haurien de garantir com a mínim les mesures següents.

El sistema de contenció previst en la norma s'hauria de modificar per regular els aspectes indeterminats següents, els quals generen dubtes pel que fa a la seva aplicació i poden donar lloc a litigiositat respecte de la mesura:

I.

S'haurien de proporcionar criteris clars sobre el concepte de persona "gran tenidora", ja que en la seva definició hi ha aspectes que no es preveuen. Com, per exemple, si computa l'habitatge habitual, com computa la titularitat d'una quota indivisa, una comunitat de béns, els drets reals o si hem de seguir un criteri registral, físic o cadastral per a la identificació dels immobles, etc.

II.

S'hauria de preveure un règim d'exclusió específic com s'efectuava a la Llei 11/2020, sobre contenció de rendes a Catalunya, que permetés sotmetre exclusivament a l'índex i no a la renda anterior, aquells habitatges que per determinades circumstàncies tenien rendes inferiors als preus de mercat (habitatges que provenen de programes socials, HPO, sotmesos a contractes de renda antiga, etc.).

III.

Cal determinar si és aplicable als contractes en reconducció tàcita, és a dir, aquells contractes en els quals s'ha acabat la durada pactada o mínima legal i es van renovant automàticament segons el període pactat de la renda, mensual o anual, mentre les parts no es pronunciïn.

IV.

Respecte al càlcul de la renda, s'hauria d'aclarir si la renda que aplica és l'última fixada en el contracte de lloguer o bé l'última que estigués pagant la persona arrendatària. Quant a la repercussió de les despeses com ara l'IBI o la comunitat, s'hauria d'establir si també limiten quan s'aplica l'índex, per ser més baix que l'última renda, en els contractes formalitzats per persones considerades grans tenidores d'habitatge.

Pel que fa al sistema d'índex de referència dels preus del lloguer, aprovat pel Ministeri d'Habitatge i Agenda Urbana, també hi ha diversos aspectes que s'haurien de millorar⁵:

I.

Utilitzar els metres quadrats útils i no els construïts.

II.

Definir els conceptes indeterminats com habitatge moblat o amb vistes especials.

III.

Valorar les característiques de l'habitatge realitzant unes taules de preus que ponderin sobre l'índex inicial, acordades entre les associacions de persones propietàries, inquilines i l'Administració pública, per donar legitimitat democràtica, transparència i objectivitat al sistema, com es fa a Alemanya.



Promoció d'habitatge públic de l'IMHAB a la carretera de Ribes, 53-65 (Porta Trinitat)

⁵ Vegeu Molina Roig, E., "El nuevo sistema estatal de referencia de precio del alquiler de vivienda, ¿y ahora qué?" a Diario La Ley, núm. 10469, 2024. Disponible a: [diariolaley - document \(laleynext.es\)](https://diariolaley-document.laleynext.es)

Per a l'eficàcia del sistema que estableix un límit als preus del lloguer previst a la Llei 12/2023, es proposa l'adopció de les mesures complementàries següents:

I.

Un sistema d'inspecció i sanció per penalitzar l'incompliment d'aquestes mesures.

II.

Un procés judicial àgil per reclamar el seu compliment per via de judici verbal, amb independència de la quantia reclamada.

III.

Un procés extrajudicial previ, gratuït i àgil per evitar la via judicial, a través de la mediació o conciliació.

IV.

La regulació a escala estatal del contracte d'arrendament d'ús diferent al d'habitatge i el contracte d'habitacions. Tot i que a Catalunya s'han regulat al Decret Llei 6/2024, de 24 d'abril, de mesures urgents en matèria d'habitatge, estem pendents de saber si el convalida el Parlament i, a més, podria declarar-se inconstitucional, d'acord amb els motius al·legats a la STC 38/2022, d'11 de març del 2022, que va declarar inconstitucionals determinats preceptes de la Llei 11/2020.

A més, no cal oblidar que per millorar el mercat de lloguer és necessari adoptar un altre tipus de polítiques d'habitatge com ara:

I.

Augmentar la inversió pública per incentivar la promoció i la rehabilitació d'habitatge social i assequible, i la disposició d'aquest tipus d'habitatges per als col·lectius més vulnerables. Per a això, és necessari fomentar la col·laboració publicoprivada amb les entitats sense ànim de lucre i de lucre limitat, establint un marc regulador favorable, i facilitar el finançament de les operacions.

II.

Establir controls adequats per perseguir i lluitar contra el mercat negre de lloguer, que ascendia al 40,8% el 2021.⁶

III.

Establir mesures de foment del lloguer i de mobilització d'habitatge buit, amb incentius positius com subvencions i beneficis fiscals.

IV.

Regular altres aspectes del contracte de lloguer que incentivin a més de l'assequibilitat, l'estabilitat i la flexibilitat per a la persona arrendatària. I, d'altra banda, la seguretat, un benefici raonable i una recuperació àgil de l'habitatge per a la persona arrendadora⁷.

⁶ Estudi sobre l'evolució dels lloguers submergits a Espanya, del col·lectiu dels tècnics d'Hisenda (Gestha), segons les dades de l'IRPF de 2021 (2022).

⁷ Per a més informació, Molina Roig, E., *Una nueva regulación para los arrendamientos de vivienda en un contexto europeo*, ed. Tirant lo Blanch, València, 2018.

CONCLUSIÓ

En definitiva, la regulació de les rendes inicials dels contractes de lloguer és necessària per reequilibrar un mercat de lloguer que s'ha mostrat incapaç, de regular-se per si mateix. Per aquest motiu, cal regular el mercat privat, amb polítiques que permetin reduir la bretxa entre els preus dels habitatges i els salaris habituals de la població, per evitar que s'hagi de destinar l'escàs pressupost en habitatge per satisfer el dret a l'habitatge del ciutadà o ciutadana mitjans amb recursos econòmics.

Durant aquests tres primers anys d'aplicació s'haurien d'analitzar les mesures previstes, principalment per decidir sobre la seva renovació i també per acordar-se millores que permetin resoldre les llacunes legals existents, facilitar la inspecció i sanció de la norma, una reclamació àgil que garanteixi el seu compliment i evitar la fugida de contractes cap al mercat d'habitatge temporal, turístic o d'habitacions.

A més, cal adoptar polítiques d'habitatge que permetin augmentar el pressupost públic, contrarestar els possibles efectes adversos d'aquesta mesura i, a més, suplir les mancances existents del mercat d'habitatge, amb mesures a llarg termini que permetin incrementar l'oferta d'habitatge existent i la seva qualitat i manteniment. I fer-ho a través, fonamentalment, de disposar de més

habitatge social i assequible, polítiques de rehabilitació i mobilització del parc existent, control i aflorament del mercat negre i una regulació adequada del mercat de lloguer.



ELS BENEFICIS FISCALS DE LA LLEI 12/2023 PEL DRET A L'HABITATGE

La Llei estatal 12/2023, de 24 de maig pel dret a l'habitatge ha creat dues mesures tributàries amb la finalitat d'incentivar l'arrendament i modifica l'IRPF (Impost sobre la Renda de Persones Físiques) i l'IBI (Impost sobre Béns Immobles). Les expliquem:

A L'IRPF

Modula la reducció dels rendiments de capital immobiliari per estimular l'arrendament d'habitatge a preus assequibles (modifica l'art. 23.2 de la Llei de l'IRPF, Llei 35/2006, de 28 de novembre).

Quan una persona física té la propietat d'un bé immoble i el té en arrendament ha de declarar els ingressos i es pot deduir les despeses al seu IRPF. Quan aquesta actuació no és una activitat econòmica, els declara com a rendiments de capital immobiliari.

Doncs bé, la persona propietària es pot aplicar una reducció dels rendiments nets positius declarats, només si és arrendament d'habitatge.



Dra. Estela Rivas Nieto
Professora de Dret Financer
i Tributari a la URV

Amb l'anterior regulació de la Llei de l'IRPF aquesta reducció només era del 60% i amb la nova Llei 12/2023 aquest percentatge s'ha modificat i ara és:

- a.** El 90%: quan la persona arrendadora hagi formalitzat un nou contracte d'arrendament sobre un habitatge situat en una zona de mercat residencial tensat i la renda inicial s'hagués rebaixat en més d'un 5%, en relació amb l'última renda de l'anterior contracte d'arrendament del mateix habitatge.
- b.** El 70%: si no es compleixen els requisits del supòsit anterior i quan es doni alguna de les següents dues circumstàncies:
 - La persona contribuent hagués arrendat per primera vegada l'habitatge, sempre que aquest

estigui situat en una zona de mercat residencial tensat i la persona arrendatària tingui entre 18 i 35 anys.

- Qui arrenda sigui una Administració Pública o entitat sense fins lucratiu a les quals sigui aplicable el règim especial de la Llei 49/2002, de 23 de desembre, de règim fiscal de les entitats sense fins lucratiu i dels incentius fiscals al mecenatge (només el règim especial del Títol II).

A més ha de destinar l'habitatge: al lloguer social amb una renda mensual inferior a l'establerta en el programa d'ajudes al lloguer del pla estatal d'habi-

tatge; o a l'allotjament de persones en situació de vulnerabilitat econòmica (a què es refereix la Llei 19/2021, de 20 de desembre per la qual s'estableix l'ingrés mínim vital); o quan l'habitatge estigui acollit a algun programa públic d'habitatge o qualificació en virtut del qual l'Administració competent estableixi una limitació en la renda del lloguer.

C. El 60%: quan no es compleixen els requisits de les situacions anteriors i l'habitatge hagués estat objecte d'una actuació de rehabilitació que hagués finalitzat en els dos anys anteriors a la data de la subscripció del contracte d'arrendament.

d. I el 50%: en la resta de supòsits.





Per poder-se beneficiar d'aquestes reduccions de la càrrega impositiva, els requisits s'han de complir en el moment de subscriure el contracte d'arrendament i s'han de mantenir durant tota la seva duració.

S'ha de tenir present que la reducció només s'aplica als rendiments nets positius declarats per la persona contribuent en l'autoliquidació ordinària de l'IRPF, per tant, presentada abans que s'hagi iniciat el procediment de verificació de dades, de comprovació limitada o d'inspecció relativa a la comprovació d'aquests rendiments econòmics.

La norma també indica que no es pot aplicar aquesta reducció als rendiments que incompleixin l'art.17.6 de la Llei

d'arrendaments urbans (Llei 29/1994, de 24 de novembre) que regula la renda dels béns immobles situats en una zona de mercat residencial tensat.

I s'ha de tenir present que aquests nous percentatges de reducció s'apliquen als contractes d'arrendament subscrits a partir de l'1 de gener del 2024, és a dir, al període impositiu 2024. I respecte als contractes subscrits anteriorment a l'entrada en vigor de la Llei pel dret a l'habitatge (26 de maig del 2023) s'estableix un règim transitori i la reducció és del 60%.

En resum, observem com la regulació anterior només establia un únic percentatge amb caràcter general del 60%. Mentre que la nova normativa ha ampliat el ventall de percentatges de la reducció (90%, 70%, 60% i 50%) en funció de les circumstàncies de la persona arrendadora o del tipus d'arrendament que es realitza.

És a dir, és un aspecte positiu perquè augmenta el percentatge; però, d'altra banda, mentre abans la reducció general era del 60%, ara la reducció general és del 50% que implica una minoració del 10%.

A L'IBI

Defineix què és un habitatge buit i modula el recàrrec per habitatge buit de la Llei reguladora de les hisendes

locals (Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març), amb l'objectiu que tingui un major efecte en l'optimització de l'ús del parc edificatori residencial i reforci l'instrument que tenen els ajuntaments per fer front a situacions d'habitatge desocupat a través de la fiscalitat (així ho indica l'Exposició de motius de la Llei 12/2023).

L'anterior regulació no donava una definició d'habitatge buit i només indicava que tindrà la consideració de bé immoble desocupat amb caràcter permanent aquell que romanguí desocupat d'acord amb el que s'estableixi en la corresponent normativa sectorial d'habitatge (autonòmica o estatal) amb rang de llei. En canvi, la Llei 12/2023 modifica l'art. 72.4 de Llei reguladora de les hisendes locals i ara sí que dona el següent concepte en l'àmbit estatal: és aquell que romanguí desocupat, de forma continuada i sense

causa justificada, per un termini superior a dos anys, conforme als requisits, mitjans de prova i procediment que estableixi l'ordenança fiscal i pertanyin a titulars de quatre o més immobles d'ús residencial.

Habitatge buit és aquell que romanguí desocupat, de forma continuada i sense causa justificada, per un termini superior a dos anys



La Balma, edifici de cohabitatge sobre sòl municipal

A més, enumera les causes justificatives de la desocupació (qüestió que no feia l'anterior regulació i aleshores calia revisar la regulació autonòmica, que podia implicar diferents situacions en funció de la comunitat autònoma):

- El trasllat temporal per raons laborals o de formació.
- El canvi de domicili per situació de dependència o raons de salut o d'emergència social.
- Els béns immobles destinats a ús d'habitatge de segona residència, amb un màxim de quatre anys de desocupació continuada.
- Els béns immobles subjectes a actuacions d'obra o rehabilitació o altres circumstàncies que impossibilitin la seva ocupació efectiva.
- Que l'habitatge sigui objecte d'un litigi o causa pendent de resolució judicial o administrativa que impedeixi el seu ús i disposició.
- O que es tracti de béns immobles de persones titulars dels quals, en condicions de mercat, ofereixin en venda (amb un màxim d'un any) o en lloguer (amb un màxim de sis mesos).
- I en el cas de béns immobles de titularitat d'alguna Administració Pública, es considerarà també com a causa justificada ser objecte l'immoble d'un procediment de venda o de posada en explotació mitjançant arrendament.

I respecte al recàrrec per habitatge buit: mentre la regulació anterior tenia un únic recàrrec del 50% de l'IBI, la nova regulació el manté i l'incrementa: determina que el recàrrec pot ser fins al 100% quan el període de desocupació sigui superior a tres anys. I els ajuntaments podran augmentar-ho fins al 150%, en el supòsit que els béns pertanyin a titulars de dos o més béns immobles d'ús residencial desocupats en el mateix municipi.

Aquest recàrrec es merita el 31 de desembre de cada any i requereix un acte administratiu, per part de l'Ajuntament, que constati la desocupació del bé immoble.

Des del 2024 tenim un nou marc fiscal amb la finalitat d'incentivar el lloguer assequible

En aquest acte s'exigirà la prèvia audiència del subjecte passiu de l'IBI i s'hauran d'acreditar els indicis de desocupació que poden ser les dades del padró municipal o els consums dels serveis de subministrament (com són l'aigua, l'electricitat o el gas).

En resum, en l'actualitat el recàrrec s'incrementa i pot ser entre el 50% i el 150% en funció del temps de desocupació i el nombre d'habitatges desocupats de la mateixa persona titular i en el mateix terme municipal. I aquest sempre vindrà concretat en la corresponent ordenança fiscal de l'IBI de l'Ajuntament, perquè si no no es podrà recaptar.

Així doncs, la Llei pel dret a l'habitatge, normativa civil, ha modificat la tributació dels arrendaments d'habitatge a l'IRPF i la consideració d'habitatge buit a l'IBI; és a dir, a partir del 2024 tenim un nou marc fiscal amb la finalitat d'incentivar el lloguer assequible (amb importants reduccions en les zones de mercat residencial tensat) i desincentivant la tinença d'habitatges buits.



LA LEGISLACIÓ SOBRE EL DRET A L'HABITATGE I LA LLUITA CONTRA EL FRAU

Pablo Feu Fontaiña

Advocat, membre de l'Observatori Metropolità
de l'Habitatge de Barcelona i de la
Càtedra Barcelona d'Estudis d'Habitatge



Ja fa més d'un any que va entrar en vigor la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge (d'ara endavant LDH). Una norma d'àmbit estatal que, en síntesi, regula la limitació de les rendes de lloguer en els contractes d'arrendament d'habitatges habituals i permanents i que introdueix modificacions importants en la Llei 29/1994, de 24 de novembre d'arrendaments urbans (d'ara endavant LAU) i en la Llei 1/2000, de 7 de gener d'enjudiciament civil (en endavant LEC).

La mesura de limitació de les rendes de lloguer que ha introduït la LDH en tot l'àmbit de l'Estat, parteix de la prèvia declaració del que anomena les "zones de mercat residencial tensat" (ZMRT) que són aquelles en què les rendes de lloguer creixen exponencialment més que les rendes personals. La LDH ha modificat l'art.17 de la LAU amb la finalitat de limitar les rendes de lloguer en els arrendaments d'habitatges habituals i

permanents en aquests ZMRT que es declarin, preveient dos topalls alternatius: la renda del darrer contracte vigent en els últims cinc anys sobre l'habitatge o el preu fixat respecte del mateix habitatge en un índex de referència elaborat a tal efecte. Si la persona o l'entitat arrendadora té la condició de gran tenidora, haurà d'aplicar el menor dels dos, i si no hi ha contracte signat en els darrers cinc anys, llavors s'ha d'aplicar la renda de l'índex de referència, en qualsevol cas.

La mesura no ha estat ben rebuda pels agents econòmics en la matèria, que no volen cap limitació a l'evolució del mercat, ni temporal ni referida a un valor que no sigui l'actual. El mercat només accepta les regles econòmiques de l'oferta i la demanda. Per aquesta raó, s'han interposat contra la LDH vuit recursos d'inconstitucionalitat, dels que el Tribunal Constitucional n'ha resolt un, sense que pràcticament afecti, de moment, al contingut substantiu de la llei.

Però, també per aquesta raó, els agents econòmics han ideat mecanismes per eludir l'aplicació de la llei mentre esperen un eventual pronunciament d'inconstitucionalitat i nul·litat de la llei bàsica, almenys pel que fa a la mesura de la limitació de les rendes de lloguer. Una d'aquestes mesures ha estat la de substituir els contractes d'arrendament d'habitatge habitual i permanent (els únics afectats per la mesura de la limitació de rendes), pels contractes d'arrendament de temporada (que no estan afectats per la mesura).

Així, en una ciutat com Barcelona, en només un any, s'han incrementat exponencialment els contractes de lloguer de temporada i, en proporció inversa, han disminuït els de lloguer d'habitatge habitual i permanent.

Segons dades de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona, al segon trimestre del 2023, és a dir, immediatament

Els agents econòmics han ideat mecanismes per eludir l'aplicació de la llei

abans de l'entrada en vigor de l'LDH, de tots els contractes de lloguer perfeccionats a la ciutat de Barcelona, el 72% van ser de lloguer d'habitatge per a residència permanent, mentre que les ofertes de lloguer de temporada es van situar en un 18% del total i les d'ús turístic no van arribar al 10%.

Aquestes dades eren pràcticament idèntiques a les del segon trimestre del 2022 i només en un any, els contractes de lloguer d'habitatges de temporada es van incrementar en un 3,7%, però ho van fer en detriment de les ofertes de lloguer turístic, que van decaure gairebé un 5%. En canvi, les ofertes de lloguer d'habitatges per a residència habitual i permanent només van decaure un 0,2% en el mateix període.

A partir de l'entrada en vigor de l'LDH, aquesta evolució ha canviat abruptament. Segons fonts dels portals immobiliaris, a la ciutat de Barcelona en només un any els contractes d'arrendament d'habitatge per a residència permanent van caure un 45% en detriment dels contractes de lloguer de temporada que es van

incrementar un 48%. Aquesta tendència s'ha replicat en altres grans ciutats de l'Estat.

Com és obvi, ni Barcelona ni la resta de grans ciutats de l'Estat han passat de ser ciutats de residència permanent de persones a ciutats de pas en només un any. El que ha succeït és que els operadors econòmics no han volgut acatar l'LDH en la seva regulació sobre la limitació de les rendes de lloguer i han aprofitat una escletxa legal per eludir-la, però en fer-ho han fet quelcom que no poden fer: modificar el model d'ordenació de les ciutats, convertint-les en ciutats de pas i obligant més de la meitat de les persones residents permanents a marxar-ne.

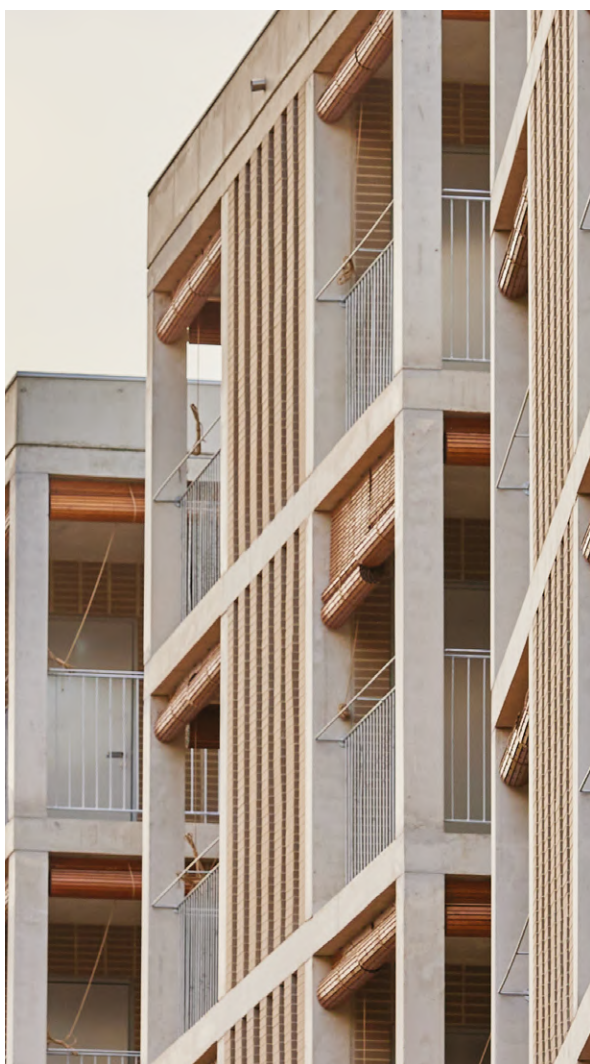
En efecte, el mercat de lloguer d'habitatges és qui està decidint qui pot accedir a viure en la ciutat (o en una determinada part), en funció,

No es pot modificar el model d'ordenació de les ciutats, convertint-les en urbs de pas i obligant les persones residents a marxar-ne

exclusivament, de la seva expectativa de negoci, i amb això, s'ha arroгат, de fet, les competències urbanístiques dels ajuntaments respecte a l'elecció del model d'ordenació i desenvolupament de la ciutat (o d'una part d'aquesta), cosa que té expressament prohibida, perquè l'article 4 del RDL 7/2015, de 30 d'octubre, per la qual cosa es va aprovar el text refós de la Llei del sòl i la rehabilitació urbana (TRLSTRU) reserva en exclusiva als poders públics la selecció del model urbanístic de les ciutats, en establir que aquesta és una funció pública "no susceptible de transacció que organitzen i defineixen l'ús del territori d'acord amb l'interès general" i no particular d'un determinat agent econòmic.

A més, la mateixa llei obliga que aquesta competència en l'elecció del model d'ordenació (que no és susceptible de transacció), es faci seguint el criteri de desenvolupament urbanístic sostenible,

que defineixen, tant el TRLSRU (article 3), com el Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual es va aprovar el text refós de la Llei d'urbanisme (TRLU), també en l'article 3. Així, els apartats 1 i 3, a), b) i g) de l'article 3 del RDL 7/2015, obliga els poders públics a formular polítiques públiques en el medi urbà i en el marc de les seves competències, que garanteixin la sostenibilitat social, la cohesió territorial i possibilitin l'ús residencial en habitatges constitutius de domicili habitual en un context urbà socialment integrat.



Promoció d'habitatge públic de l'IMHAB al carrer Palamós, 70

**El text refós de
la Llei del sòl
i la rehabilitació
urbana reserva
en exclusiva
als poders públics
la selecció del
model urbanístic
de les ciutats**

El desenvolupament urbanístic sostenible comporta una ocupació del sòl que eviti la dispersió en el territori i afavoreixi la cohesió social

Quant a la legislació catalana, l'article 3.2 del TRLU estableix que el desenvolupament urbanístic sostenible comporta la configuració de models d'ocupació del sòl que evitin la dispersió en el territori i afavoreixin la cohesió social. Igual que

fa el legislador estatal, la llei catalana en l'apartat 3 del mateix article 3, imposa a les administracions amb competències urbanístiques (per tant, també als Ajuntaments), l'obligació de garantir l'objectiu del desenvolupament urbanístic sostenible en l'exercici d'aquestes competències.

Per tant, ni Barcelona és una ciutat de pas, ni cap administració pública amb competències urbanístiques pot establir un model d'ordenació amb aquesta finalitat, perquè la llei obliga a “possibilitar l'ús residencial en habitatges constitutius de domicili habitual en un context urbà”. I si ni les administracions públiques competents no poden tendir



Promoció d'habitatge públic de l'IMHAB a la ctra. de Ribes, 53-65 (Porta Trinitat)

cap a aquest model d'ordenació, menys encara ho pot fer el mercat immobiliari imposant els lloguers massius de temporada com a negoci jurídic majoritari d'ús dels habitatges de la ciutat.

Aquesta disfunció prohibida cal que es corregeixi urgentment per part d'aquestes administracions públiques amb competències urbanístiques i la forma de fer-ho és limitant la possibilitat de fer contractes de lloguer de temporada a la ciutat perquè la seva proliferació massiva i sobtada està modificant ràpidament el model d'ordenació de la ciutat.

La llei obliga a 'possibilitar l'ús residencial en habitatges constitutius de domicili habitual en un context urbà'



Interior d'un habitatge públic de l'IMHAB

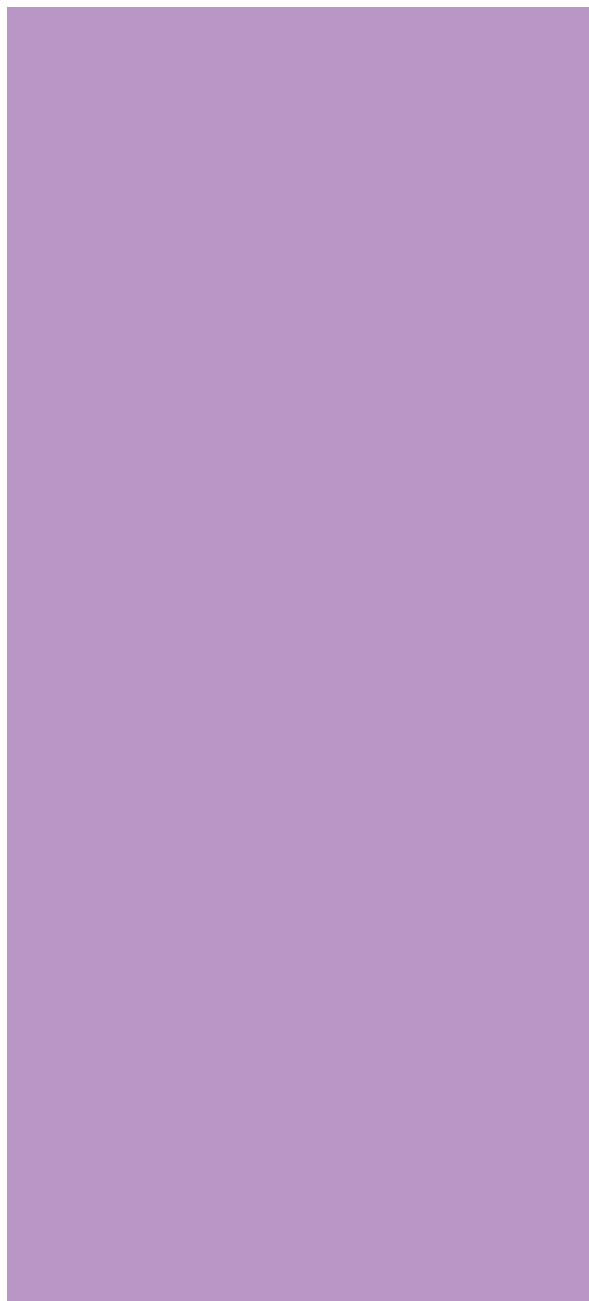


Promoció d'habitatge públic de l'IMHAB al c. Ulldecona, 2-10, a la Marina del Prat Vermell

Els plans especials d'usos ordenen la incidència i els efectes urbanístics, mediambientals i sobre el patrimoni urbà que es produeixen en el territori

L'eina per fer-ho ja està prevista en el nostre ordenament des de fa anys i és mitjançant la figura del Pla Especial, un instrument de planejament previst, entre d'altres, per a aquesta finalitat, a l'empara de l'establert a l'article 67 del TRLU.

I en el cas de Barcelona, dues altres normes emparen aquesta limitació des de l'urbanisme. Una és l'article 67.2 de la Llei 22/1998, de 30 de desembre de la Carta Municipal de Barcelona, que estableix que “els plans especials d'usos tenen com a objectiu ordenar la incidència i els efectes urbanístics, mediambientals i sobre el patrimoni urbà que les activitats produeixen en el territori, mitjançant la regulació de la seva intensitat i les condicions físiques del seu desenvolupament en funció de les distàncies, el tipus de via urbana i les circumstàncies anàlogues”.



L'altra és l'article 102.1 de les Normes Urbanístiques del Pla General Metropolità que estableix que "en sòl urbà, mitjançant l'aprovació d'un Pla especial d'iniciativa pública o el desenvolupament de l'Ordenança corresponent es podrà (...) restringir la localització i característiques dels usos" (entre ells el residencial).

Per tant, ja avui es pot limitar des de l'urbanisme la reacció elusiva del

mercat immobiliari a acatar el compliment de la regulació establerta per l'LDH respecte a la limitació de les rendes de lloguer dels habitatges permanents i habituals, limitant l'ús residencial de forma que no es puguin substituir massivament d'un dia per l'altre els contractes d'aquesta classe d'habitatges pels de temporada, canviant el model d'ordenació de la ciutat.

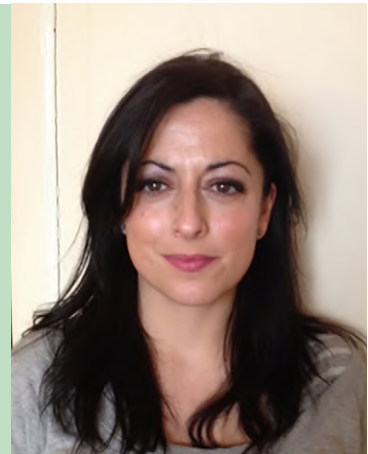


Interior d'un habitatge públic de l'IMHAB

LA REGULACIÓ DELS PARCS D'HABITATGE PÚBLIC: OPORTUNITAT PERDUDA O PRIMERES PASSES CAP A UNA GESTIÓ DE FUTUR?

Griselda Fernández Madrid

Directora del Servei de Gestió del Parc Públic de l'IMHAB



La Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge ha estat àmpliament comentada i qüestionada des de la seva aprovació, però el debat s'ha focalitzat sobretot en allò que fa referència a la regulació de rendes de lloguer i altres aspectes relatius al mercat de l'habitatge privat.

Davant aquest escenari, han passat més desapercibuts altres elements que són també molt rellevants, com el fet que la llei dedica tot el Títol III als parcs públics d'habitatge, aspecte molt nou si es té en compte que és el primer cop que es regula aquest concepte per establir quin ha de ser el règim jurídic bàsic en tot l'Estat.

De fet, la Llei 12/2023 és una novetat tota en si, pel simple fet d'existir. Perquè fins a la data no s'havia dut a terme cap esforç similar per regular a escala estatal el dret a l'habitatge recollit a la Constitució.

Si bé és cert que potser no es percebia la necessitat de desenvolupar-ho normativament en l'àmbit estatal, en tant que la competència en matèria d'habitatge és exclusiva de les comunitats autònomes, també és cert que tot suma, i que disposar d'un marc regulador d'àmbit estatal reforça la idea que tota política d'habitatge que es vulgui efectiva i eficaç ha de gestionar-se en col·laboració amb tots els sectors i agents involucrats, i a tots els nivells possibles.



Visita a la promoció pública de lloguer al c. Ulldes, 2-10

Són molts els encaixos que caldrà fer si volem assolir amb èxit allò que la llei ens compel·leix a desenvolupar, però és clar que el fet d'haver fet l'esforç de posar-ho en una norma de rang estatal és de rellevància, i dota de més presència la qüestió encara no resolta de com garantir l'accés a un habitatge per a tothom.

UN DRET COM ELS ALTRES

Ara com ara, quan ja ningú qüestiona el dret a un habitatge digne, sorprèn que aquest dret no estigui equiparat al dret a la salut o a l'ensenyament, i no s'hagi generat un desplegament

de recursos i de serveis equiparable als que es destinen a aquestes i altres necessitats i drets de la ciutadania. I és en aquest aspecte concret on la creació de parcs d'habitatge públic amb una adequada dotació de recursos per poder-los mantenir i gestionar, juga un paper clau: perquè els parcs d'habitatge públic són el veritable pal de paller per construir un servei públic d'habitatge.

Altres mesures, altres polítiques d'habitatge, també són molt necessàries; sobretot per la seva immediatesa en la seva implementació, com serien els programes d'ajuts al lloguer i tota la resta d'instruments aplicables al sector privat, però és la creació i gestió de parcs d'habitatge públic el que pot garantir a mitjà i llarg termini una forma estable i segura d'accés a un habitatge als col·lectius i persones amb més dificultats.

En els darrers anys la política d'habitatge s'ha concentrat significativament a aconseguir incrementar l'oferta puntual de lloguer assequible en el mercat privat a base de polítiques de mediació en lloguer o de limitació de preus de renda, i segurament això era el que es requeria en un escenari d'emergència residencial com el viscut. Però aquesta mateixa política d'habitatge també s'ha de combinar amb accions per proporcionar una oferta d'habitatge social més estable i consolidada, per tal que tothom pugui disposar d'una llar amb garanties de continuïtat i de benestar.

I és aquí on un desplegament progressiu dels parcs d'habitatge públic pot ser clau, a part que també pot contribuir a canviar l'actual paradigma, de manera que l'habitatge deixi definitivament de ser vist com un patrimoni amb el qual es pot fer negoci a qualsevol preu i en qualsevol condició, per convertir-se en un bé d'ús necessari que ha de ser garantit per sobre de tot.

Per tot això és important destacar l'existència —per fi— d'una llei estatal que abordi la qüestió de la creació, dotació i reforç dels parcs públics d'habitatge.

Diverses veus podrien considerar que tal com es planteja el tema a la nova llei és una oportunitat perduda, i que es podria haver anat més enllà, desenvolupant més el Títol III, que sols el conformen tres articles¹, però tenint en compte que la matèria no és competència purament estatal, tot allò que ja es posa en relleu en aquesta llei és un assoliment per si mateix i marca unes primeres passes cap al futur de la gestió de l'habitatge públic.

A més, no és només en el Títol III on es tracten els parcs públics d'habitatge, si no que en tot l'articulat de la llei es van recollint conceptes rellevants, alguns dels quals passem a destacar a continuació.



Edifici del parc públic de l'IMHAB rehabilitat de manera integral al c. Trueba, 27

1 En el primer d'ells (article 27) es fa un desenvolupament del concepte i de les finalitats dels parcs públics; a continuació s'esbossen uns criteris bàsics de gestió (article 28); i finalment, en el darrer article d'aquest Títol III, s'estableix molt superficialment quin ha de ser el destí d'aquest parc (article 29)

En primer lloc, el punt de partida s'estableix ja a l'article 2 de la Llei, que determina que una de les finalitats de les polítiques públiques d'habitatge ha de ser "afavorir el desenvolupament, gestió i manteniment dels parcs públics d'habitatge per assegurar una oferta significativa i estable d'habitatges dignes i adequats als sectors socials amb més dificultats d'accés a un habitatge en el mercat, mitjançant la necessària inversió en cada exercici pressupostari".

Caldrà veure si aquesta afirmació tan clara, però poc desenvolupada, s'acaba concretant en futures preassignacions pressupostàries tal com exposava el catedràtic Juli Ponce en un article recent a la revista *Papers*, on posava de manifest que la Llei 12/2023 no preveu la reserva d'un percentatge dels pressupostos estatals d'habitatge, això és, una preassignació pressupostària, per garantir la suficiència i estabilitat de la inversió pública estatal, però alhora també afirmava que res impedeix a les institucions autonòmiques amb capacitat legislativa en el futur l'ús d'aquesta tècnica, que ha estat recomanada en el Pla de Drets Humans, coelaborat per la Sindicatura de Greuges de Catalunya².

Per fi existeix una Llei d'àmbit estatal que parla de creació, dotació i reforç dels parcs públics d'habitatge

En segon lloc, aquesta visió de la importància estratègica dels parcs d'habitatge públic es reforça en l'article 4 de la Llei, quan s'assenyala que el desenvolupament de les actuacions necessàries per a la creació, ampliació, conservació i millora del parc públic d'habitatge per part de les Administracions públiques competents i dels seus ens instrumentals o dependents, així com la seva gestió per assegurar la seva utilització efectiva en condicions assequibles, té la consideració de servei d'interès general, com a element clau de la cohesió econòmica, social i territorial.

² Ponce, J. (2024). *La Llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge: les novetats més destacades i la seva incidència sobre el lloguer d'habitatges a Catalunya*. (I. Metropoli, Ed.) *Papers* 66, 137-161

Tan important com la provisió de nous habitatges és disposar de recursos per mantenir-los, rehabilitar-los i adaptar-los

El fet d'establir tan clarament en la llei que la creació i gestió dels parcs d'habitatge públics són serveis d'interès general no és poca cosa: la comissió de la UE defineix els serveis d'interès general com aquells que estan subjectes a obligacions específiques de servei públic. I en concret esmenta, com a exemple, entre d'altres, els serveis d'habitatge social³.

Això a la pràctica vol dir garantir la prestació d'aquest servei, en tant que es considera una activitat bàsica per a la societat, i fer-ho en condicions de continuïtat, assequibilitat, accessibilitat i qualitat.

El concepte no és nou, perquè normatives anteriors d'habitatge ja l'havien introduït en el seu articulat.

³ Comissió Europea: (Servei corporatiu publicacions UE, s.f.)

⁴ El text vigent de l'article 4 de la LDH únicament estableix en el seu punt 1 que "El conjunt d'activitats vinculades amb el proveïment d'habitatges destinats a polítiques socials es configura com un servei d'interès general per a assegurar un habitatge digne i adequat per a tots els ciutadans."

Així per exemple la Llei 18/2007 del dret a l'habitatge hi dedica —curiosament també l'article 4— al concepte de serveis d'interès general. Ara bé, la diferència respecte a la llei estatal del 2023 és que en la llei catalana el concepte s'aborda de forma més general i sense esmentar concretament els parcs públics d'habitatge⁴, cosa que sí que fa l'estatal. D'aquí la seva rellevància en l'horitzó que s'obre cap al desenvolupament futur dels parcs d'habitatge públic com a serveis d'interès general.

En tercer lloc, tan important o més que la provisió de nous habitatges per als parcs públics, ho és el fet de poder disposar de recursos i eines per mantenir-los, rehabilitar-los i adaptar-los. I la nova llei ho té present: en el mateix article 2 estableix que una altra de les finalitats d'aquesta llei serà impulsar la rehabilitació i millora dels habitatges existents, tant en el parc privat com en els públics, així com l'accessibilitat universal en el parc d'habitatge, adoptant mesures per solucionar les necessitats sobrevingudes.

El manteniment i rehabilitació de les finques i la recerca de solucions i recursos per poder arranjar i adaptar els habitatges segons la rotació de les persones usuàries i les necessitats de les que hi resideixen és un dels grans desafiaments en la gestió del parc públic; per això és tan important que

aquesta llei estatal ho reculli. La veritable gestió del parc públic comença quan s'ha conclòs el procediment 'adjudicació dels habitatges i es passa a la feina constant i diària del seguiment de cada immoble, de cada comunitat i de cada col·lectiu que hi resideix.

Per això resulta molt destacable que aquesta llei estatal ho reconegui i ho inclogui expressament. I el que resulta rotundament innovador és que la llei fa corresponsable a la ciutadania en aquesta tasca: a l'article 9, apartat e) s'estableix com a deure de la ciutadania "en relació amb el parc públic d'habitatge, atendre la seva especial importància com a instrument d'acció a favor del dret a l'habitatge i vetllar pel seu adequat

manteniment i conservació, perquè pugui servir a les llars amb més dificultats".

Finalment, cal destacar l'article 32, que obre el segon capítol de la llei, s'hi estableix —tot i que sense una data concreta— l'obligació de l'Estat d'elaborar i mantenir actualitzat un inventari del parc públic d'habitatge de la seva titularitat. Pot semblar de menys rellevància, en tant que no aplicarà a la resta de parcs públics de titularitat municipal o autonòmica, però en cas que s'acabi materialitzant serà una bona font d'informació alhora que establirà criteris i metodologia per a un possible desplegament d'aquesta obligació d'inventariar i documentar el parc públic existent a altres nivells d'administració.



La Balma, edifici de cohabitatge sobre sòl municipal

En conclusió, la Llei 12/2023 planta les llavors per a futurs avenços normatius en matèria de parc públic. Això no vol dir que no hi hagi ja un camí recorregut: a tall d'exemple, els parcs públics ja existents a grans ciutats i comunitats autònomes, que són una realitat en contínua expansió i millora. Però encara no és suficient i no es pot dir que existeixi de forma generalitzada un servei de gestió de parc públic arreu del territori. I allà on ja existeix, els reptes també hi són: aconseguir una veritable agilització administrativa i una profunda reducció de tràmits i burocràcia, ampliar i avançar en la col·laboració publico-privada per una millor gestió dels parcs, cercar fórmules innovadores que incloguin la corresponsabilitat de les persones usuàries en la cura i manteniment dels seus habitatges per assolir una veritable cogestió de les comunitats⁵, etc.

Caldrà també posar sobre la taula que això ja no va sols de gestionar els habitatges, sinó també de donar una millor atenció a les necessitats i expectatives de les persones que hi resideixen, i aprofundir en la prestació de serveis de qualitat.

I per fer tot això, mentre no es consolidin les ciutats de 15 minuts⁶, caldrà

continuar plantejant la introducció de nous criteris en l'adjudicació d'habitatges, que considerin no sols nivells d'ingressos o nombre de membres en les unitats de convivència, sinó també les necessitats i moments vitals de cada persona o família, per determinar si els cal tenir a prop escoles, centres mèdics, o mitjans de transport públics, per posar sols uns exemples.

La qüestió del finançament dels parcs també planteja molts interrogants que no han quedat resolts en la normativa actual: són molts recursos a abocar, tant econòmics com de personal, i molta complexitat a gestionar, per la qual cosa caldrà aconseguir un compromís polític real de garantir l'assignació de recursos públics necessaris.

Per últim, innovar en la gestió de l'habitatge públic també serà vital perquè el parc d'habitatges encara és escàs i cal optimitzar-ne l'ús, i s'haurà de ser creatiu amb la manera d'adjudicar-lo, de fer-lo rotar, de definir punts de millora i d'aconseguir incorporar tècniques per detectar i atendre en temps real les necessitats de les persones que hi viuen.

Com fer possible tot això? Una de les millors eines pot ser el desenvolupament

⁵ En aquest sentit, l'article 4.2. de la Llei 12/2023 esmenta la possibilitat de prestar els serveis amb fórmules de col·laboració publicoprivades

⁶ Concepte creat l'any 2016 per l'urbanista colombià Carlos Moreno que proposava un model de ciutat en què la majoria de serveis bàsics i establiments habituals on accedeixen els ciutadans (com el lloc de treball, la compra, l'educació, els centres de salut o l'oci) els haurien de quedar a distàncies a peu o en bicicleta inferiors a 15 minuts, de manera que puguin viure una vida de proximitat als seus barris i evitar desplaçaments. https://www.barcelona.cat/infobarcelona/ca/tema/smart-city/es-barcelona-una-ciutat-dels-15-minuts_1271948.html

de reglaments de gestió del parc públic en l'àmbit municipal, perquè la pròpia normativa local ja dona peu al desenvolupament reglamentari de la gestió dels parcs públics per part dels ens locals, en tant que ho considera una competència pròpia⁷, i perquè disposar d'un reglament de gestió aprovat pel propi ple municipal, que reculli obligacions de prestació de serveis i defineixi de forma clara la dotació de recursos per a tal finalitat, dotarà de solidesa i continuïtat als mateixos parcs públics.

Fins ara els esforços a escala reglamentària s'havien enfocat sobretot a definir els criteris d'adjudicació, i de fet ja es disposa de reglaments tant d'àmbit català emmarcat en la normativa autonòmica vigent⁸, com d'àmbit municipal, un exemple dels quals seria el de la ciutat de Barcelona⁹.

Ara es tracta de continuar avançant en aquesta línia, i començar a treballar per definir aquests reglaments de gestió que determinin amb claredat quina ha de ser la forma de gestió de l'habitatge públic i la seva implementació, de manera que l'habitatge públic recuperi el seu paper en la creació de valor públic i es posicioni com a eina fonamental per a la garantia del dret a l'habitatge per a tothom.



Espais comuns de la promoció d'habitatge protegit de La Clota

⁷ La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece en el artículo 25 como a competencia propia de los municipios la promoción y gestión de l'habitatge de protecció pública amb criteris de sostenibilitat financera, i la conservació i rehabilitació de l'edificació

⁸ Decret 106/2009, de 19 de maig, pel qual es regulen el Registre de Sol·licitants d'Habitatge amb Protecció Oficial de Catalunya i els procediments d'adjudicació dels habitatges amb protecció oficial

⁹ <https://www.habitatge.barcelona/ca/acces-a-habitatge/registre-sollicitants>

