

66

Papers

Institut
Metròpoli

L'habitatge:
polítiques de lloguer
al segle XXI

Papers 66

**Institut
Metròpoli**

L'habitatge:
polítiques de lloguer
al segle XXI

Papers és una publicació de l'Institut Metròpoli sota el patrocini i l'impuls de l'Ajuntament de Barcelona, l'Àrea Metropolitana de Barcelona i la Universitat Autònoma de Barcelona. **Papers** té la voluntat d'aprofundir en un tema concret de recerca de l'Institut Metròpoli, a partir del coneixement generat pels seus investigadors i investigadores i l'expertesa de recercadors d'altres institucions nacionals i internacionals

Consell de Redacció: Consell acadèmic de l'Institut Metròpoli

Les opinions expressades en els treballs publicats són d'exclusiva responsabilitat de les persones que n'assumeixen l'autoria

L'habitatge: polítiques de lloguer al segle XXI

Coordinació acadèmica: Jordi Bosch i Carles Donat

Coordinació editorial: Anna Oliva

Disseny i maquetació: Iglésies Associats - iglesies.com

Edició:

Publicacions Institut Metròpoli
Bellaterra, Abril 2024
Campus de Bellaterra Plaça del Coneixement,
edifici MRA, planta 2 08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès).
Tel.: 93 586 88 80
E-mail: info@institutmetropoli.cat
Web: institutmetropoli.cat
X: @InstMetropoli

Dipòsit legal: B 7386-2024

ISBN: 978-84-92940-61-5
ISSN: 1888-3621 (Versió impresa)
ISSN: 2013-7958 (Versió en línia)



Índex

8 Presentació

JORDI BOSCH MEDA¹
CARLES DONAT MUÑOZ²

¹ Universitat Politècnica de Catalunya
² Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona

11 La crisis de asequibilidad en la vivienda de alquiler: causas, consecuencias y lecciones de política

RODRIGO MARTINEZ-MAZZA¹

¹ Bartlett Real Estate Institute, University College London

27 La consolidación del binomio alquiler privado e inseguridad residencial entre los hogares jóvenes españoles

JUAN A. MÓDENES¹

¹ Departamento de Geografía, Universitat Autònoma de Barcelona y Centre d'Estudis Demogràfics (CERCA)

49 La (in)accessibilitat a l'habitatge de lloguer a la metròpoli de Barcelona

CARLES DONAT MUÑOZ¹

¹ Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona

67 Cómo afrontar la exclusión residencial en el mercado privado del alquiler en Europa

MARÍA JOSÉ ALDANAS SÁNCHEZ¹

¹ European Federation of National Organisations Working with the Homeless, FEANTSA

81 La provisió d'habitatge social als sistemes mediterranis en relació amb els sistemes de benestar europeus. Una visió des del mercat de lloguer

MONTSERRAT PAREJA EASTAWAY¹

¹ Càtedra Barcelona Estudis Habitatge Universitat de Barcelona

99 L'habitatge assequible i de lloguer social al PDU metropolità

ALEXANDRA QUESADA¹

ERNEST RUIZ¹

ELENA CASTELLA

LAURA BERTRAN¹

ADRIÀ ÀLVAREZ¹

¹ Àrea de Polítiques Urbanístiques i Espais Naturals. Àrea metropolitana de Barcelona.

121 Potencial de la col·laboració publicoprivada en la provisió d'habitatge assequible a Barcelona

EDUARD CABRÉ ROMANS¹

¹ Consultor en polítiques d'habitatge i Assessor als Ajuntaments de Barcelona i Girona.

137 La llei estatal 12/2023, de 24 de maig, *por el derecho a la vivienda*: les novetats més destacades i la seva incidència sobre el lloguer d'habitatges a Catalunya

JULI PONCE SOLÉ¹

¹ Càtedra Barcelona d'Estudis d'Habitatge (<https://cbeh.cat/es>)

163 Las recientes medidas de control de alquileres en Berlín y Barcelona: procesos, debates e impactos

MAXIMILIAN VOLLMER¹

JORDI BOSCH MEDA²

¹ Urbanista e investigador urbano de Berlín

² Universitat Politècnica de Catalunya

179 El papel de la regulación del suelo en el control de alquileres: la evolución divergente de Viena y Milán

MARCO PEVERINI¹

¹ Department of Architecture and Urban Studies, Politecnico di Milano, Milan, Italy



Presentació

JORDI BOSCH MEDA¹

CARLES DONAT MUÑOZ²

¹ Universitat Politècnica de Catalunya

² Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona

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 incapacitat de la intervenció pública en aquest camp per atendre les necessitats residencials d'un nombre cada cop més gran de població exclosa del mercat. Des de l'esclat de la bombolla immobiliària i la crisi financera global, aquests problemes d'assequibilitat a l'habitatge s'han agreujat sobretot en el segment de lloguer, tant a Catalunya i Espanya com en la pràctica totalitat de països europeus.

Els motius són diversos. D'una banda, l'oferta de lloguer privat en determinats territoris ha patit una notable pressió alcista a causa d'un cúmul de circumstàncies entre les quals cal destacar les següents: l'expansió del lloguer de curta i mitjana estada impulsat pel creixement de plataformes en línia com Airbnb, la demanda residencial associada al turisme, l'increment de la mobilitat internacional de treballadors qualificats gràcies a les noves tecnologies (els anomenats nòmades digitals), o el procés de finançament del segment de lloguer en certes àrees fruit del seu fort atractiu pels inversors. Per contra, l'oferta de lloguer assequible segueix des de fa anys una tendència descendent per la insuficiència dels recursos econòmics i financers públics destinats a la seva promoció i pel limitat abast d'altres solucions de foment basades en la col·laboració del sector privat. D'altra banda, des del vessant de la demanda, el seu volum ha crescut significativament en els darrers anys, tant per motius socio-demogràfics (migracions internacionals, emancipació de població jove, augment del nombre de persones que viuen soles, etc.) com per motius econòmic-financers (en gran manera per les exi-

gències actuals de solvència i d'estabilitat econòmica-laboral per accedir al crèdit hipotecari i a la propietat) en un context de creixent de la precarització del mercat laboral.

En aquest escenari, el número 66 de la revista *Papers* vol contribuir al debat sobre les polítiques d'habitatge més adients per revertir la situació actual i poder fer efectiu el dret a un habitatge digne entre les llars llogateres amb un recull de deu articles que, des d'enfocaments diversos, aborden aquesta problemàtica i les possibles mesures a adoptar per corregir els desequilibris. El monogràfic s'estructura en tres blocs de continguts: un primer de diagnòstic constituït per quatre articles que examinen les dificultats per accedir a un habitatge de lloguer i per poder mantenir-lo a diferents escales, des d'una mirada internacional fins a una més local de la metròpoli de Barcelona; un segon amb altres quatre articles que analitzen els avantatges, inconvenients i limitacions dels diferents instruments de política d'habitatge en discussió, inclosa la recent Llei estatal d'habitatge; i un darrer bloc amb dos articles centrats exclusivament en el control de rendes, una mesura que actualment acapara bona part del debat a tots els nivells.

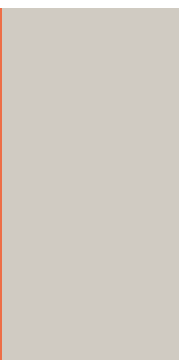
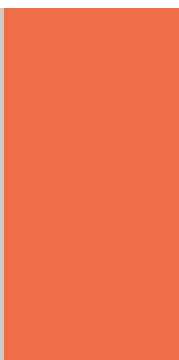
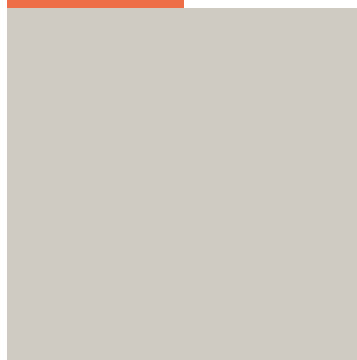
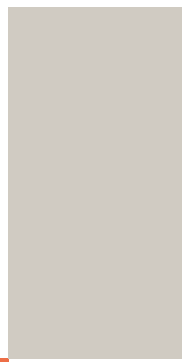
El primer bloc s'obre amb un article de Martínez en el qual, a partir de revisar la literatura acadèmica relacionada i de les evidències recollides per diferents organismes internacionals, aprofundeix en les principals causes i conseqüències del problema de l'assequibilitat dels lloguers des de diferents vessants com l'econòmic, el demogràfic o en el benestar. En el segon article, Módenes analitza la relació entre el règim de tinença i la inseguretat residencial de les persones joves a Espanya de forma comparada amb la resta de països europeus a partir dels resultats de dues enquestes: la *Euro-*

pean *Quality of Life Survey* (EQLS) i la *COVID-19 e-Survey*. Els resultats confirmen com l'augment del règim de lloguer a preu de mercat ha portat associat un increment molt notable de la inseguretat residencial. En el tercer article d'aquest bloc, Donat acota l'escala d'estudi del problema d'accés a l'habitatge i de les seves principals conseqüències a la metròpoli de Barcelona. Els seus resultats mostren i quantifiquen el problema de l'assequibilitat a l'habitatge i el seu abast social, generacional i territorial, així com les conseqüències socials pel que fa al retard en l'emancipació, la sobrecàrrega de les despeses de l'habitatge i la mobilitat forçada. Segons Donat, la problemàtica d'accés a l'habitatge s'ha fet extensiva al conjunt de la metròpoli i afecta una part majoritària de la població jove. Finalment, l'article d'Aldanas exerceix de ròtula entre aquest bloc i el següent de polítiques de foment de lloguer assequible, ja que, a més de dur a terme una acurada diagnosi de l'exclusió residencial, formula un seguit de recomanacions en matèria de política d'habitatge per revertir la situació. Segons l'autora, l'actual crisi del mercat privat de lloguer que pateix Europa, agreujada entre d'altres per la creixent finançarització de l'habitatge, l'expansió del lloguer de curta durada i la inadequació del parc d'habitatge, és un dels principals factors que contribueix a l'increment del nombre de persones sense llar. Per la seva resolució, Aldanas reivindica el paper actiu que ha de tenir l'Estat en habitatge, en contraposició a la tendència al seu retrocés que s'ha anat produint a Europa des de la dècada de 1980, amb mesures com la promoció de l'habitatge de lloguer social, el foment de la col·laboració publicoprivada sense ànim de lucre, l'aprovació de disposicions legals per atendre l'emergència residencial i la implementació de regulacions del preu dels lloguers.

En el segon bloc, l'article de Pareja-Eastaway fa un recorregut per l'evolució dels sistemes residencials a Europa des de la segona meitat del segle XX i el seu lligam amb els diferents règims d'estat del benestar, els mecanismes de provisió d'habitatge social i la funció del lloguer privat en cada sistema, i reflexiona sobre les estratègies actuals per facilitar l'accés a l'habitatge en el context d'un estat del benestar cada vegada més feble. En el cas particular d'Espanya, l'autora destaca el paper que havia tingut històricament el lloguer privat en l'accés a l'habitatge de les llars econòmicament més desfavorides i l'actual tensió entre una demanda en expansió i una oferta limitada. Per la seva banda, l'article de Quesada *et al.*, després d'una revisió crítica introductòria del model de desenvolupament urbà capitalista des de l'òptica del dret a l'habitatge i el

dret a la ciutat, i d'una acurada diagnosi prèvia de les dificultats d'accés a l'habitatge a la metròpoli de Barcelona, examina el conjunt de propostes que en matèria d'habitatge formula el Pla director urbanístic metropolità de Barcelona i introdueix la qüestió de la competència pels usos del sòl residencial entre l'habitatge convencional de primera residència i altres demandes com l'habitatge turístic i el temporal. L'article de Cabré aprofundeix en el potencial de la col·laboració públic-privada com a mecanisme per ampliar l'oferta d'habitatge assequible des de tres eixos: des d'un vessant tècnic i teòric de la seva integració en cada sistema d'habitatge, des d'una perspectiva històrica comparada dels antecedents internacionals més rellevants i des de les diferents experiències desenvolupades a Barcelona en els darrers anys amb les entitats socials sense ànim de lucre en matèria d'habitatge de lloguer assequible o cooperatiu en cessió d'ús, o mitjançant la societat mixta Habitatge Metròpolis Barcelona. En el darrer article d'aquest bloc, Ponce repassa les principals novetats que introdueix la Llei estatal 12/2023 pel dret a l'habitatge, de 24 de maig, i el seu encaix a Catalunya, amb especial atenció als diferents instruments per facilitar l'accés a un habitatge de lloguer que preveu, per exemple, les mesures associades a la declaració d'àmbits territorials com a zones de mercat residencial tens o, en l'àmbit de l'urbanisme, el deure de destinar la meitat de les reserves per habitatge protegit al règim de lloguer, entre d'altres.

El darrer bloc consta de dos articles que posen el focus en els mecanismes de control de rendes de lloguer des d'una perspectiva europea comparada. En el primer, Bosch i Vollmer revisen els debats polítics i socials, i els impactes que van generar les mesures de control de lloguer que gairebé de forma simultània van implementar-se a Catalunya i Berlín el 2020. Els autors conclouen que en ambdós casos el debat va ser gairebé idèntic, molt polaritzat i amb una càrrega ideològica elevada, i subratllen que el conflicte jurídic-competencial que va dur a la derogació d'aquestes mesures posa de manifest l'existència d'un greu problema de governança en la matèria en tots dos països. En el segon article, Peverini explora la incidència de la regulació del sòl en l'aplicació i efectivitat en el control de lloguers a Viena i Milà. Segons l'autor, l'evolució en ambdues ciutats ha estat divergent: mentre que a Viena les polítiques actives de sòl han fomentat l'habitatge de lucre limitat i el control del parc de lloguer, a Milà, en canvi, l'enfocament neoliberal de la regulació d'usos ha tingut l'efecte contrari.



La crisis de asequibilidad en la vivienda de alquiler: causas, consecuencias y lecciones de política

RODRIGO MARTINEZ-MAZZA¹
r.martinez-mazza@ucl.ac.uk

¹ Bartlett Real Estate Institute, University College London

Los problemas de asequibilidad en la vivienda no se restringen ya a las grandes ciudades ni a los hogares de menores ingresos, siendo una realidad particularmente notoria para los que viven de alquiler. La evidencia indica que esta crisis se deriva de varias fuentes, desde las regulaciones en la oferta habitacional, la creciente desigualdad en el ingreso en los países desarrollados, la aparición de nuevas tecnologías relacionadas con alojamiento turístico, hasta las tasas de interés y restricciones al crédito. La falta de vivienda asequible afecta a los individuos, comprometiendo

el acceso a la comida, la salud o la educación, en particular en la infancia. En términos agregados, la crisis implica un impacto negativo en el crecimiento económico con consecuencias demográficas. Este artículo repasa las principales medidas que los gobiernos nacionales y locales han adoptado para revertir la situación y su efectividad. En particular, se discute la evidencia teórica y empírica más reciente sobre los controles de alquiler. Entender las causas y las consecuencias detrás de la falta de vivienda asequible es fundamental para proyectar ciudades sostenibles en el futuro.

1. Introducción

Se proyecta que la población urbana aumentará en 2,5 mil millones de personas para el año 2050, según los datos de las Naciones Unidas (2018). Esta tendencia ejerce una presión considerable sobre la provisión de vivienda para una población en crecimiento, lo que se perfila como uno de los principales desafíos que enfrentarán las ciudades en el futuro cercano (Banco Mundial, 2008). En la actualidad, ciudades alrededor del mundo se enfrentan a dificultades significativas debido al incremento en los costos y precios

de la vivienda. Se estima que apenas un 13% de las ciudades con al menos 100.000 habitantes ofrecen viviendas asequibles para sus residentes (Angel *et al.*, 2012). Estas circunstancias han dado lugar a la acuñación del término *crisis de asequibilidad* para describir la situación actual del mercado de la vivienda.

Los problemas de asequibilidad en la vivienda ya no se limitan a las grandes urbes y a los hogares de menores ingresos. En Europa, uno de cada

diez hogares en ciudades, incluyendo las de tamaño medio y pequeño, se ve sobrecargado por los costos de vivienda, según datos de Eurostat (2021). Si bien los sectores de menores ingresos y otros grupos vulnerables han enfrentado de manera crónica dificultades en el acceso a la vivienda asequible, estos problemas se están extendiendo cada vez más hacia las clases medias urbanas (OCDE, 2019). De acuerdo con un análisis de la OCDE (2021), los grupos que han experimentado un mayor deterioro en cuanto al acceso a vivienda asequible son aquellos que residen en grandes ciudades que funcionan como centros de empleo, los hogares de menores ingresos, los inquilinos en el mercado privado y los jóvenes.

Esta situación ha llevado a que los hogares se vean obligados a destinar cantidades significativas de sus ingresos para poder acceder a una vivienda digna. Algunos se ven forzados a ahorrar durante un período considerable para cubrir el depósito requerido, mientras que otros deben asignar una proporción considerable de sus ingresos mensuales al pago del alquiler (UN-Habitat, 2020). En efecto, en los países pertenecientes a la OCDE, los precios de la vivienda han aumentado tres veces más rápido que los ingresos de los hogares en las últimas dos décadas (OCDE, 2019c).

Este artículo proporciona una perspectiva sobre la crisis de asequibilidad en la vivienda, con un enfoque especial en el mercado de alquiler. En la sección 2, se presenta una síntesis de la situación actual de la asequibilidad en la vivienda y su evolución reciente en Estados Unidos y Europa. La sección 3.1 ofrece un resumen de la literatura relacionada con las causas de esta crisis de asequibilidad. Se abordan estudios que examinan el papel de las regulaciones y restricciones en la oferta de viviendas, así como factores como la desigualdad en los ingresos, aspectos macroeconómicos como el acceso al crédito y las tasas de interés, y la influencia de las plataformas de alojamiento turístico. En la sección 3.2, se presenta un resumen de la evidencia sobre las consecuencias, tanto a nivel individual como a nivel general, de la falta de vivienda asequible.

La sección 4.1 ofrece un repaso de las políticas públicas implementadas para mejorar la disponibilidad de viviendas asequibles, centrándose especialmente en el mercado de alquiler. Por último, la sección 4.2 se enfoca en una de las políticas más populares adoptadas por los gobiernos para influir en el mercado de viviendas: el control de alquileres. En esta sección, se resume la evidencia, tanto teórica como empírica, sobre la implementación de estas medidas. La sección 5 proporciona comentarios y conclusiones resumidas.

2. La crisis de asequibilidad en las ciudades

La vivienda ha sido el ítem de consumo que más ha aumentado su peso en la canasta de gasto de los hogares en países de la OECD en el período 2005-2015. En estos diez años, los hogares destinan en promedio un 5 % más de su presupuesto a vivienda que en el pasado. Esto es especialmente significativo dado que la vivienda ya constituye el gasto principal de los hogares (OCDE, 2021). Esta falta de acceso a viviendas asequibles ha afectado incluso el nivel de satisfacción de la población. En la actualidad, menos de la mitad de la población en países de la OCDE se declara satisfecha con los niveles de asequibilidad en sus respectivas áreas o ciudades de residencia (OCDE, 2020).

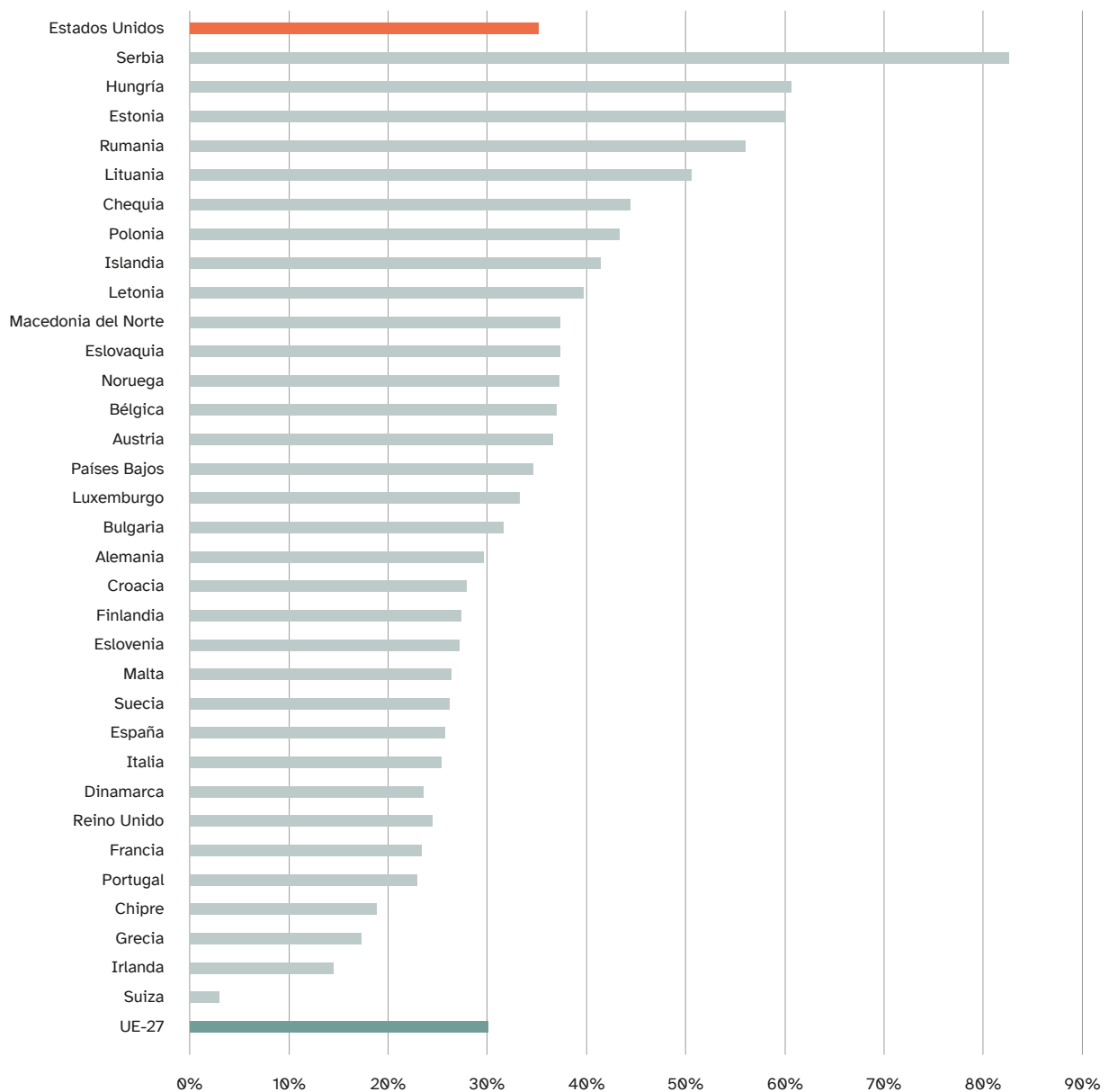
En el contexto estadounidense, se observa una tendencia al alza en la carga financiera que enfrentan los hogares con respecto a los costos de alquiler. Más del 50 % de los hogares destinan una proporción superior al 30 % de sus ingresos para cubrir los gastos asociados a la vivienda, alcanzando niveles históricos máximos (Housing Studies, 2020). A su vez, en el continente europeo, se percibe un fenómeno similar. Una de cada diez familias destina más del 40 % de sus ingresos al rubro de la vivienda, lo que revela una problemática acentuada, sobre todo en zonas urbanas (Eurostat, 2021).

El aumento de los costos de vivienda en el presupuesto de los hogares ha sido impulsado prin-

principalmente por el incremento en el gasto destinado a alquileres en el mercado (OCDE, 2021). Esta tendencia refleja la creciente dificultad que enfrentan los inquilinos para acceder a viviendas asequibles. En los países europeos, el aumento de los alquileres se ha convertido en la norma, ya que desde 2009 todos los países en Europa

han experimentado incrementos en los costos de alquiler, como refleja la Figura 1. En algunos casos, como Serbia, Hungría y Letonia, han experimentado incrementos de al menos un 60 % (Eurostat, 2021). Este también es el caso de Estados Unidos, con un incremento en los alquileres del 35 % con respecto a 2009.

Figura 1. Alquileres en Europa y en Estados Unidos en 2022. % Variación con respecto a 2009



Fuente: Datos de Eurostat, contruidos en base al índice de precios Armonizado (HICP). Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_hicp_aind_custom_8156128/default/table?lang=en
Para el caso de Reino Unido los datos corresponden al 2018.

La crisis de asequibilidad afecta de manera particular a los jóvenes, quienes están gastando más que generaciones previas mientras experimentan una peor calidad de vida (Judge y Tomlinson, 2018). Una consecuencia de esto es la dificultad que enfrentan para independizarse y abandonar el hogar paterno. Este problema se ha acentuado significativamente. En 2020, más del 50 % de la población joven en Estados Unidos aún residía con sus padres, marcando un hito. Esta cifra representa los niveles más altos desde la época de la Gran Depresión, superando en más de 20 puntos porcentuales la cifra registrada en 1980 (Fry *et al.*, 2020). Esta tendencia se extiende también a Europa, donde el 69 % de los jóvenes entre 16 y 29 años comparten hogar con sus progenitores (Eurostat, datos para la UE-19). Este porcentaje representa los valores más elevados desde la década de los 80 (Schwanitz y Mulder, 2015), evidenciando el alcance del desa-

fío que enfrentan los jóvenes para acceder a una vivienda propia. Esta situación ha convertido el acceso a la vivienda en una de las principales preocupaciones de los jóvenes. Para el 40 % de aquellos con edades comprendidas entre los 25 y 29 años, según datos de la OCDE, la posibilidad de adquirir una vivienda constituye una de las inquietudes más apremiantes (OCDE, 2019b).

En términos generales, este panorama de crecientes costos de la vivienda con un mercado de alquiler particularmente desafiante puede explicar en parte la urgencia que sienten los gobiernos al abordar la crisis de asequibilidad en la vivienda. Una comprensión más profunda de este fenómeno, centrándose en las causas y consecuencias de esta crisis, resulta fundamental para la formulación de políticas públicas sostenibles en materia de vivienda.

3. Causas y consecuencias de la crisis de asequibilidad

3.1 CAUSAS

Las causas que subyacen a la crisis de asequibilidad han sido objeto de atención por parte de académicos durante un largo período. Uno de los factores más examinados en relación con la formación de precios en el mercado de la vivienda es las restricciones de naturaleza regulatoria en la oferta de viviendas. El estudio llevado a cabo por Gyourko y Molloy (2015) se centra en una revisión de la literatura que analiza el impacto de las regulaciones en la construcción de viviendas en los precios y la disponibilidad de vivienda. En términos generales, argumentan que la evidencia indica que las áreas con restricciones más estrictas al desarrollo tienden a tener precios de vivienda más elevados y una menor cantidad de nuevas construcciones.

En un estudio teórico llevado a cabo por Turner *et al.* (2014), los autores investigan el impacto de las regulaciones y restricciones en el uso de la tierra en el bienestar general. Concluyen que este tipo de regulaciones tiene un efecto negativo en el valor de la tierra y en el bienestar de

las regiones donde la regulación es más estricta. No obstante, señalan que la magnitud de estos efectos puede variar significativamente, lo cual puede ser atribuido tanto a la dificultad de identificar cambios exógenos en este tipo de regulaciones como a la variabilidad en la intensidad de la restricción.

Un estudio empírico que emplea un enfoque de cambio exógeno en las regulaciones de construcción es el realizado por Hilber y Vermeulen (2016), el cual busca determinar el impacto de estas regulaciones en los precios de la vivienda en el Reino Unido. En este estudio, los autores concluyen que los precios de la vivienda serían un 35 % menores en 2008 si las regulaciones no hubieran estado en vigor. Incluso en un escenario menos extremo, si las regulaciones en el sureste de Inglaterra hubieran sido tan laxas como en el noroeste (la zona menos regulada del país), los precios de la vivienda habrían sido un 25 % más bajos en 2008. También se determina que la escasez de terreno para nuevas construcciones se concentra principalmente en áreas altamente urbanizadas, mientras que las restricci-

ones topográficas desempeñan un papel menos significativo en la determinación de los precios de la vivienda.

Como señala Molloy (2020), la literatura ha focalizado su atención en el efecto de las regulaciones en los precios, pero existe una escasez de evidencia sobre su impacto en la asequibilidad de la vivienda. El autor argumenta que existen desafíos significativos desde una perspectiva empírica para obtener resultados precisos en este tema:

- El primer obstáculo radica en que, dado que es probable que las regulaciones afecten la asequibilidad de manera dispar en diferentes áreas geográficas, esto puede influir en cómo los hogares eligen ubicarse. Por lo tanto, estas regulaciones pueden tener un impacto no solo en los precios y alquileres de la vivienda, sino también en la distribución del ingreso en las ciudades.
- El segundo desafío es que el gasto de los hogares en vivienda no solo depende de sus ingresos y los costos de la vivienda, sino también de sus preferencias. Si los hogares reducen su gasto en vivienda debido a precios más elevados, esto puede reflejarse en ratios de asequibilidad estables, llevando a conclusiones equivocadas.
- Finalmente, las métricas convencionales de asequibilidad de vivienda no toman en cuenta los costos asociados con los desplazamientos diarios hacia el trabajo. Si una mayor presión regulatoria lleva a que los hogares se ubiquen más lejos de los centros de trabajo, esto podría resultar en un mayor costo de vida, aunque no necesariamente en un mayor costo de vivienda en sí.

Más recientemente, el estudio de Anenberg y Kung (2020) se enfoca en el papel que juegan las restricciones a la oferta de vivienda en la asequibilidad de alquileres. Sus hallazgos son destacables, ya que, a través de un modelo basado en el de Rosen-Roback, demuestran que reducciones marginales en estas restricciones tienen un impacto mínimo en los precios de alquiler. Los autores argumentan que esto se debe a que los precios de alquiler tienden a tener una baja elasticidad con respecto a la oferta de vivienda, ya que están influenciados por otros factores, como las características locales de un vecindario.

Sin embargo, se han identificado otros factores que podrían contribuir a la falta de vivienda asequible. Por ejemplo, investigaciones como las de Matlack y Vigdor (2008) y Dong (2018) para Estados Unidos, así como Zhang, Sheng y Rudai (2016) para China, se centran en el papel que desempeña la desigualdad en los ingresos y en el acceso a la vivienda. Estos estudios sugieren que los residentes con mayores recursos económicos pueden desplazar a cantidades significativas de individuos de menores ingresos. En particular, el estudio de Gyourko (2013) detalla cómo la migración de individuos con altos niveles de riqueza en las capitales mundiales puede impulsar el aumento de los precios de la vivienda.

Desde una perspectiva macroeconómica, la investigación realizada por Favara y Jean (2015) se enfoca en el impacto que las restricciones al crédito pueden tener en los precios de la vivienda. Este es un punto particularmente relevante, dada la reciente tendencia al alza en las tasas de interés observada en la mayoría de los países desarrollados. Estos estudios indican que una flexibilización en las restricciones al crédito puede resultar en un aumento de los precios de las viviendas. Sin embargo, de manera complementaria, Favilukis *et al.* (2017) sugieren que, aunque un mayor acceso al crédito está asociado con precios más elevados en la vivienda, las bajas tasas de interés por sí solas no pueden explicar el incremento en los precios de la vivienda.

Una línea de investigación se ha enfocado en el papel de las plataformas de alojamiento turístico en los precios de la vivienda. Estudios como los de Koster *et al.* (2021) para Los Ángeles, Todd *et al.* (2021) para Londres, Barron *et al.* (2020) para las zonas metropolitanas de Estados Unidos y Duso *et al.* (2020) coinciden en el efecto positivo que plataformas como Airbnb tienen en los precios de la vivienda y los alquileres. Específicamente, en el caso de Barcelona, García-López *et al.* (2020) encontraron que el uso de Airbnb ha llevado a un aumento tanto en los precios como en los alquileres. Estimaron que Airbnb contribuyó a un incremento de precios y alquileres en la ciudad de un 3,7 % y un 1,9 %, respectivamente. Aunque Airbnb no puede explicar la totalidad del aumento en los precios de la vivienda en la ciudad, en los barrios más turísticos, la presencia de Airbnb resultó en un aumento del 14 % en los precios de la vivienda y del 7 % en los alquileres. Estos hallazgos sugieren que las nuevas tecnologías pueden tener un impacto significativo en

la asequibilidad de la vivienda, especialmente en ciudades con un alto nivel de turismo.

3.2 CONSECUENCIAS

La falta de vivienda asequible tiene amplias repercusiones para la sociedad, tanto a nivel individual como a nivel económico agregado.

A nivel individual, la escasez de viviendas asequibles puede afectar el bienestar de las personas de diversas maneras. Se ha documentado que el estar sobrecargado por los costos de la vivienda conlleva un acceso más limitado a la educación, la alimentación y los cuidados de salud, como lo señalan Galster y Lee (2022). Esto puede estar relacionado con la estrecha conexión entre la calidad de la vivienda y su asequibilidad. Una vivienda inasequible también puede estar asociada con problemas como presencia de moho, infestaciones, mantenimiento deficiente y hacinamiento, factores que pueden desencadenar en estrés, depresión y tensiones entre los miembros del hogar (Chambers *et al.*, 2015 y Coley *et al.*, 2013). Además, la falta de viviendas asequibles en proximidad a los lugares de trabajo puede obligar a los hogares a realizar trayectos diarios más largos, lo que afecta su bienestar, como demuestra Sultana (2002).

Los vínculos entre vivienda asequible e infancia han sido objeto de numerosos estudios. En un trabajo llevado a cabo por Newman y Holupka (2016), se analizan las consecuencias de vivir en viviendas inasequibles para los niños en el hogar. Los resultados de este estudio indican que un mayor gasto en vivienda como porcentaje del ingreso familiar se relaciona con un rendimiento cognitivo inferior en los niños en edad escolar. Una posible explicación de esta relación es que, si los padres deben destinar una mayor parte de su ingreso a la vivienda, disponen de menos recursos para invertir en actividades de enriquecimiento para sus hijos. Además, el estudio sugiere que el rendimiento cognitivo de los niños es mejor cuando el gasto en vivienda representa aproximadamente el 30 % del ingreso del hogar, lo que refuerza este umbral como una referencia importante para las políticas públicas. Los mismos autores también han demostrado que los padres que viven en hogares con problemas de asequibilidad en la vivienda tienen una mayor probabilidad de experimentar depresión, atribuible al estrés causado por su situación financiera

(Newman y Holupka, 2015). En un estudio más reciente realizado por Pollakowski *et al.* (2022), se muestra que la participación en programas de ayuda para la vivienda, donde los hogares reciben subsidios para el pago de alquileres, reduce la probabilidad de que los niños beneficiarios del programa enfrenten futuras situaciones de encarcelamiento.

A nivel macroeconómico, la falta de vivienda asequible tiene efectos significativos y negativos en el crecimiento económico, como demuestra el estudio llevado a cabo por Hsieh y Moretti (2019). En esta investigación, los autores cuantifican el costo en términos de productividad que implica la carencia de vivienda asequible en las ciudades de Estados Unidos. El modelo propuesto considera que, si en una ciudad hay un aumento en la productividad y la oferta de vivienda puede adaptarse, todas las ciudades se benefician de la reubicación de trabajadores hacia las zonas más productivas. Sin embargo, cuando el aumento de la productividad ocurre en ciudades donde la oferta de vivienda es limitada, parte de este incremento de productividad se ve contrarrestado por el mayor costo de la vivienda, lo que también resulta en una menor movilidad de los trabajadores. Esta situación de ciudades con mayor flexibilidad en la oferta de vivienda se aplica especialmente a aquellas donde las restricciones y el crecimiento de la productividad son más pronunciados, como en Nueva York y la bahía de San Francisco. Los autores concluyen que estas limitaciones en la vivienda han llevado a una menor movilidad en el mercado laboral, lo que ha repercutido en una disminución significativa en el crecimiento económico agregado de los Estados Unidos entre 1964 y 2009, cifrado en un 36 %. Este estudio subraya que las restricciones en la vivienda asequible en las ciudades más productivas tienen impactos agregados en la economía.

La falta de vivienda asequible también tiene implicaciones a nivel demográfico. Por ejemplo, estudios realizados por Lee y Painter (2013) y Newman *et al.* (2018) resaltan la importancia de los precios de la vivienda en la formación de hogares. El papel del mercado de alquiler en la formación de hogares jóvenes es el foco de la investigación de Martínez-Mazza (2023). En este estudio, se exploran las consecuencias de los impactos negativos en los ingresos para acceder a viviendas en Europa. Para ello, se emplean microdatos de encuestas nacionales que permiten

trazar la trayectoria habitacional y educativa de millones de jóvenes europeos desde 1968 hasta 2019. Los hallazgos de la investigación demuestran que condiciones laborales desfavorables al momento de la graduación aumentan la probabilidad de que los jóvenes continúen viviendo con sus padres, incluso 10 años después de haber-

se graduado. El mecanismo subyacente en este efecto radica en la falta de vivienda asequible en el mercado de alquiler. Los resultados sugieren que hasta un 80 % del aumento en la proporción de jóvenes que permanecen viviendo con sus padres observado durante la Gran Recesión puede ser atribuido a esta falta de vivienda asequible.

4. Políticas públicas y su evidencia

4.1 RESUMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Las autoridades públicas alrededor del mundo están aumentando la presión para combatir la falta de vivienda asequible en las ciudades. Para ello, la gama de acciones que pueden llevar adelante es amplia, incluyendo el control de alquileres, los cambios en las restricciones en construcciones, la inclusión, los créditos fiscales para desarrolladores y los vouchers para hogares. En esta sección se revisan estas alternativas y se comenta sobre lo que la evidencia empírica indica sobre su efectividad.

Una de las políticas más tradicionales y directas para promover el alquiler asequible es la vivienda pública de alquiler. En este modelo, la propiedad pertenece típicamente al Estado y se ofrece en alquiler a precios por debajo del mercado a hogares de menores ingresos. Para acceder a esta ayuda, los hogares generalmente deben cumplir con ciertos criterios, los cuales por lo general buscan demostrar que no pueden costear un alquiler en el sector privado. No obstante, este tipo de políticas enfrenta desafíos. En primer lugar, se enfrenta con la gestión de la alta demanda. Años de ajustes en los presupuestos públicos combinados con el aumento de los costos de vivienda han llevado a una demanda considerablemente mayor que la oferta de viviendas asequibles. Esto da lugar a la necesidad de implementar mecanismos de asignación, como colas, lo que puede resultar en largos tiempos de espera y asignaciones ineficientes (Waldinger, 2021). Otro problema surge cuando estas viviendas se concentran geográficamente. En general, esto puede dar lugar a externalidades negativas asociadas con la concentración de hogares de bajos ingresos, como documenta Weinhardt (2014).

Una de las políticas que ha experimentado un desarrollo más reciente es la de la vivienda asequible en nueva construcción, conocida en inglés como *inclusionary zoning*. En este enfoque, las autoridades requieren que una porción de las nuevas construcciones se destine a viviendas asequibles para recibir la aprobación. Este tipo de medidas es popular entre los gobiernos porque no implica un desembolso de fondos públicos tan grande como la vivienda pública de alquiler. Esta política también se presume que puede tener el beneficio adicional de promover una mayor diversidad en las nuevas construcciones al incluir sectores que normalmente estarían excluidos. Sin embargo, la evidencia empírica hasta ahora no es muy favorable a la efectividad de este tipo de iniciativas. Por ejemplo, un estudio realizado por Soltas (2022) examina la eficiencia de la inclusión de viviendas asequibles en nuevas construcciones en el caso de Nueva York. Los resultados indican que esta política no es eficiente en términos de costos, ya que resulta seis veces más cara para la ciudad que otras formas de ayuda a los inquilinos. En el caso de Barcelona, esta política también se ha implementado, exigiendo que, en nuevas construcciones de más de 600 metros cuadrados, el 30 % de las viviendas sean asequibles. Sin embargo, parece que el impacto del programa ha sido modesto; hasta 2022, se estimaba que se habían construido solo ocho unidades asequibles bajo este programa (Soler, 2022).

Otra política destinada a mejorar la asequibilidad de vivienda para los hogares inquilinos son los subsidios al alquiler. Este tipo de política es común en países desarrollados, especialmente en aquellos que han implementado un estado

de bienestar en algún momento. Su objetivo generalmente es el de reducir el costo de la vivienda para los hogares inquilinos y mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que este tipo de políticas puede tener un efecto inflacionario importante en el mercado de alquiler. Esto se desprende de investigaciones recientes, como el estudio realizado por el Banque de France sobre las políticas de ayuda al alquiler en Francia (Grislain-Létrémy *et al.*, 2022). Los resultados indican que, a largo plazo, estas políticas llevan a un aumento en los alquileres, incluso para aquellos hogares que no reciben ayudas, sin un impacto notable en la calidad de las viviendas.

Las políticas mencionadas hasta el momento tienen como enfoque principal a los hogares inquilinos. Sin embargo, también es importante señalar que las políticas pueden estar dirigidas a espacios geográficos específicos. Este tipo de políticas pueden abarcar una variedad de medidas, desde programas específicos para el mercado laboral hasta el impulso de la infraestructura local, inversión en vivienda pública local o políticas de renovación del inventario de viviendas. Es importante destacar que este tipo de políticas a menudo pueden ser víctimas de su propio éxito. Esto se debe a que las mejoras derivadas de estas políticas hacen que la zona se vuelva más atractiva, lo que a su vez puede llevar a un aumento en los precios y alquileres en la zona. Este aumento en los precios beneficia principalmente a los propietarios y arrendadores, mientras que los hogares inquilinos de menores ingresos pueden enfrentar mayores costos de vivienda como resultado (Hilber, 2017).

4.2 CONTROL DE ALQUILERES

La política de control de alquileres es una de las estrategias más populares para abordar la crisis de asequibilidad en la vivienda. Su amplia adopción se debe a su popularidad entre la población y al hecho de que implica un bajo gasto público. Ciudades como Berlín, París, Barcelona, entre otras, han implementado medidas de este tipo recientemente.

Sin embargo, entre los economistas, estas políticas no siempre son bien vistas debido a su potencial para distorsionar el mercado. Establecer límites en los precios puede llevar a una reducción en la oferta de viviendas y una asignación

ineficiente en el mercado de alquiler (Glaeser y Luttmer, 2003). No obstante, como señala Favilukis *et al.* (2023), estas políticas pueden aumentar el bienestar de las familias de bajos ingresos, ya que funcionan como un instrumento de protección social en mercados incompletos y con aversión al riesgo.

A continuación, se presenta la evidencia teórica y empírica sobre las consecuencias de la regulación de alquileres en diversos contextos, tanto en Estados Unidos como en Europa.

DESARROLLOS TEÓRICOS

El estudio de Glaeser y Luttmer (2003) establece las bases teóricas sobre las consecuencias de la regulación del mercado de alquiler. La teoría económica indica que cuando hay control de precios en cualquier mercado, la oferta de bienes disminuye. En el mercado de alquiler, esto implica que algunos individuos pueden convertirse en propietarios, recurrir a un mercado no regulado o incluso no poder vivir en las zonas reguladas. Los autores añaden que los controles de alquiler también distorsionan la asignación de viviendas de alquiler de varias maneras. Uno de estos efectos es la reducción de la movilidad de los inquilinos, ya que hay incentivos para no mudarse a un apartamento no regulado. Por otro lado, incluso si la asignación inicial de viviendas es eficiente, a medida que las preferencias y necesidades cambian a lo largo del tiempo, la asignación generada por el control de alquileres se vuelve ineficiente.

Sin embargo, desde más recientemente, ha habido desarrollos teóricos que ofrecen una perspectiva diferente sobre los efectos del control de alquileres sobre el bienestar, como el estudio de Favilukis *et al.* (2023). En particular, los autores desarrollan un modelo para el mercado de vivienda y trabajo calibrado para la ciudad de Nueva York. Utilizando este modelo, demuestran que la expansión de medidas que buscan mejorar la asequibilidad de la vivienda, como el control de alquileres, conduce a un aumento en el bienestar general. Esto se debe principalmente a que estas políticas funcionan como un seguro para los hogares, proporcionando estabilidad en términos de residencia, lo que beneficia principalmente a los hogares de menores ingresos. Aunque este tipo de políticas genera distorsiones en la asignación de recursos en los mercados de vivienda

y trabajo, los beneficios derivados de una mayor estabilidad habitacional superan estas distorsiones, lo que resulta en un impacto positivo para este tipo de políticas.

EVIDENCIA EMPÍRICA

El estudio de Sims (2007) sobre la eliminación del control de alquileres en Massachusetts en 1995 revela que esta medida tuvo un efecto mínimo en la construcción de nuevas unidades de alquiler, pero logró reducir de manera significativa los precios de los alquileres. La desregulación resultó en un aumento de los precios de alquiler, especialmente en las áreas donde previamente existían unidades reguladas. Esto contribuyó a acelerar los procesos de renovación de viviendas de alquiler y gentrificación en las zonas desreguladas. También se observó que la regulación llevó a una ligera disminución en la calidad de las viviendas reguladas en áreas específicas como la pintura, aunque no tuvo un impacto significativo en aspectos más críticos como el sistema de calefacción. El estudio de Autor *et al.* (2014) también analiza la regulación del mercado de alquiler en Massachusetts. Este estudio determina que la desregulación de los alquileres llevó a un aumento en el precio de las viviendas, tanto en el mercado regulado como en las áreas que nunca estuvieron sujetas a regulación. Este hallazgo sugiere que la desregulación tuvo un impacto en todo el mercado de viviendas, no solo en las áreas previamente reguladas. Estos estudios proporcionan evidencia importante sobre los efectos de la desregulación de alquileres en el mercado inmobiliario, destacando tanto los beneficios en términos de reducción de precios como los posibles impactos en la calidad y la dinámica del mercado.

El estudio de Diamond, McQuade y Qian (2019) analiza una extensión del control de alquileres en San Francisco en 1994. Los autores encuentran que, en las áreas sujetas a control de alquileres, el número de hogares inquilinos disminuyó, mientras que hubo un aumento en la cantidad de hogares propietarios. Esto sugiere que la expansión de la regulación pudo haber incentivado a más personas a comprar viviendas en lugar de alquilar. La mayor oferta de viviendas en el mercado de compraventa podría haber llevado a un mejor acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos. Sin embargo, los autores determinan que estas viviendas fueron

ocupadas principalmente por hogares de ingresos medios-altos y se realizaron renovaciones en las unidades, lo que contribuyó a aumentar la desigualdad en la ciudad. A pesar de esto, la regulación ayudó a que los hogares de menores ingresos que vivían en unidades reguladas pudieran permanecer en las zonas céntricas de la ciudad. Esto contribuyó a una mayor diversidad en la ciudad. Es importante destacar que, si bien los hogares de menores ingresos en unidades reguladas se vieron beneficiados, la pérdida de oferta de vivienda en alquiler a largo plazo lleva a un aumento de los alquileres. Esto refleja un desafío importante asociado con la regulación de alquileres.

El estudio realizado por Mense *et al.* (2023) analiza la regulación de alquileres implementada en Alemania en 2014. Los autores documentan que esta regulación tuvo un efecto dispar en el mercado de alquiler. En las zonas reguladas, los alquileres disminuyeron un 2 %, mientras que en las zonas no reguladas aumentaron un 4 %. En promedio, el efecto sería una caída de los precios de alquiler, ya que la porción del mercado sujeta a regulación es minoritaria. Este desbalance en los mercados de alquiler se debe a que se genera un exceso de demanda en la parte regulada del mercado (debido a los precios más bajos) que se traslada al mercado no regulado. Los autores no encuentran efectos significativos en la oferta de unidades de alquiler, al menos a corto plazo. Estos resultados reflejan la complejidad de los efectos de la regulación de alquileres y cómo pueden variar según el contexto específico y la interacción con otros factores del mercado inmobiliario.

El estudio de Breidenbach (2022) en Alemania pone el foco en la dinámica temporal de los efectos de la regulación de alquileres. Según los hallazgos, la regulación es efectiva para reducir los alquileres en un 5 %, pero este efecto se desvanece en el transcurso de un año desde su implementación. Esto implica que hay una caída importante de los alquileres inmediatamente después de la regulación, pero luego el mercado regulado tiende a converger rápidamente a los precios del mercado no regulado. Los autores sugieren que una posible explicación para esta rápida convergencia radica en las escasas consecuencias legales para los propietarios que no cumplen con la regulación. Este hallazgo resalta la importancia de considerar la implementación y el cumplimiento efectivo de las políticas de re-

regulación de alquileres para comprender sus impactos a largo plazo en el mercado.

España experimentó una regulación de alquileres implementada por el Govern de la Generalitat en Cataluña en 2020. Esta medida se aplicó en municipios con más de 20.000 habitantes que presentaban un mercado de alquiler considerado tenso. En estas localidades, el precio del alquiler no podía exceder un índice de referencia determinado por las características del inmueble y su ubicación. Además, no podía superar el precio del contrato anterior para la misma vivienda. Esta política abarcó prácticamente la totalidad del mercado de alquiler, incluyendo tanto viviendas antiguas como nuevas, aunque con algunas excepciones. También tuvo implicaciones en los anuncios de propiedades en alquiler, ya que en las zonas reguladas se requería comunicar el límite de alquiler en el anuncio. El sistema contemplaba sanciones significativas por incumplimiento. Sin embargo, esta regulación llegó a su fin en marzo de 2022, cuando fue declarada inconstitucional por las autoridades judiciales.

En una investigación reciente llevada a cabo por Jofre-Monseny *et al.* (2023), se analizaron los efectos de la regulación de alquileres en Cataluña sobre el mercado inmobiliario. Para establecer una relación causal, los autores explotan el hecho de que no todos los municipios de Cataluña fueron sujetos a esta regulación. De esta manera, la comparación se realizó entre los municipios regulados y un grupo de municipios que, aunque cumplían con el requisito de mercado tenso, no tenían la población suficiente para estar sujetos a la regulación. Esto permitió contrastar dos conjuntos de municipios con una evolución similar en el mercado de alquiler antes de la implementación de la regulación. Los resultados del estudio sobre la regulación de alquileres en Cataluña indican que los precios de alquiler disminuyeron entre un 4 % y un 5 % en los municipios regulados en comparación con los no regulados. Sin embargo, no se encontró evidencia que respalde la idea de que el control de alquileres haya tenido un impacto negativo en el número de contratos de arrendamiento firmados. Esto sugiere que la regulación de alquileres fue efectiva para reducir los precios de alquiler sin ocasionar una disminución en la disponibilidad de propiedades en alquiler, al menos a corto plazo.

Sin embargo, hasta el momento, la evidencia empírica muestra pocos consensos sobre los

efectos de estas políticas. Uno de los pocos puntos en los que las investigaciones parecen coincidir es en la capacidad de estas medidas para reducir los alquileres, al menos de manera temporal. Esto es relevante, ya que puede proporcionar alivio a los hogares inquilinos y prevenir el desplazamiento de aquellos con ingresos más bajos de los centros urbanos. No obstante, los efectos sobre la oferta de viviendas de alquiler varían en la evidencia. Mientras algunos estudios sugieren una disminución de hogares inquilinos en las áreas reguladas (Diamond, 2019), en otros casos el efecto en la oferta de unidades de alquiler parece ser mínimo o nulo (Mense *et al.*, 2023; Jofre-Monseny *et al.*, 2023).

Lo que parece destacarse como crucial es el diseño de la política. Por ejemplo, mientras que los efectos de la regulación alemana se disiparon rápidamente en el tiempo, posiblemente debido a las pocas consecuencias que el incumplimiento tenía para los propietarios, en el caso catalán, donde se impusieron multas importantes por incumplimiento, el efecto se mantuvo a lo largo del tiempo. Entonces, si bien la construcción de contrafactuales en estos escenarios es prácticamente imposible, parece que el diseño de la política puede influir de manera significativa en sus efectos.

5. Conclusiones y lecciones de política

La provisión de vivienda asequible se erige como uno de los desafíos más apremiantes para las ciudades en el futuro próximo. Comprender las causas y las implicaciones de esta crisis resulta imperativo para diseñar políticas públicas efectivas que aborden esta problemática de manera integral.

La crisis de asequibilidad de vivienda tiene sus raíces en una compleja interacción de factores. Entre estos, destacan las restricciones a la construcción de nueva vivienda, la creciente desigualdad en los ingresos, el acceso al crédito y las tasas de interés, el impacto de las plataformas de alojamiento turístico, entre otros. Estos elementos han convergido para crear un escenario donde la adquisición de una vivienda asequible se ha vuelto cada vez más difícil para amplios sectores de la población.

Las consecuencias de esta crisis se manifiestan a nivel individual y también tienen un impacto agregado en la economía. En el plano individual, la falta de vivienda asequible está asociada con dificultades en el acceso a la educación, la alimentación y la atención médica, así como con condiciones de vida deficientes que pueden desencadenar problemas de salud mental. A nivel macroeconómico, la falta de vivienda asequible tiene efectos significativos y muy negativos para el desarrollo económico.

Para abordar esta problemática, los gobiernos han implementado una amplia gama de políticas, desde la provisión de vivienda pública de alquiler hasta los subsidios al alquiler. Sin embargo, los controles de alquileres siguen siendo una opción atractiva debido a su popularidad entre la población y su relativo bajo costo para los gobiernos. Estas políticas, aunque con efectos variados, han demostrado su capacidad para reducir temporalmente los precios de alquiler y proporcionar cierto alivio a los hogares inquilinos.

A pesar de los avances en la comprensión de este problema, aún existe una necesidad de más investigaciones que profundicen en la dinámica y los efectos de las distintas políticas. El estudio de casos específicos y la evaluación a largo plazo de sus impactos son esenciales para afinar las estrategias y encontrar soluciones sostenibles a esta crisis de asequibilidad de vivienda que afecta a ciudades de todo el mundo.

Bibliografía

- Anenberg, E., & Kung, E. (2020). Can more housing supply solve the affordability crisis? Evidence from a neighborhood choice model. *Regional Science and Urban Economics*, 80, 103363.
- Angel, S., Blei, A. M., Civco, D. L., & Parent, J. (2012). *Atlas of urban expansion*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Autor, D. H., Palmer, C. J., & Pathak, P. A. (2014). Housing market spillovers: Evidence from the end of rent control in Cambridge, Massachusetts. *Journal of Political Economy*, 122(3), 661-717.
- Barron, K., Kung, E., & Proserpio, D. (2021). The effect of home-sharing on house prices and rents: Evidence from Airbnb. *Marketing Science*, 40(1), 23-47.
- Bentley, R., Baker, E., Mason, K., Subramanian, S. V., & Kavanagh, A. M. (2011). Association between housing affordability and mental health: a longitudinal analysis of a nationally representative household survey in Australia. *American journal of epidemiology*, 174(7), 753-760.
- Breidenbach, P., Eilers, L., & Fries, J. (2022). Temporal dynamics of rent regulations—The case of the German rent control. *Regional Science and Urban Economics*, 92, 103737.
- Chambers, E. C., Fuster, D., Suglia, S. F., & Rosenbaum, E. (2015). Depressive symptomology and hostile affect among Latinos using housing rental assistance: The AHOME study. *Journal of Urban Health*, 92, 611-621.
- Coley, R. L., Leventhal, T., Lynch, A. D., & Kull, M. (2013). Relations between housing characteristics and the well-being of low-income children and adolescents. *Developmental Psychology*, 49(9), 1775-1789.
- Diamond, R., McQuade, T., & Qian, F. (2019). The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco. *American Economic Review*, 109(9), 3365-3394.
- Dong, H. (2018). The impact of income inequality on rental affordability: An empirical study in large American metropolitan areas. *Urban Studies*, 55(10), 2106-2122.
- Duso, Tomaso and Michelsen, Claus and Schaefer, Maximilian and Tran, Kevin Ducbao, Airbnb and Rents: Evidence from Berlin (August 2020). *DIW Berlin Discussion Paper No. 1890*, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3676909>.
- Favara, G., & Imbs, J. (2015). Credit supply and the price of housing. *American Economic Review*, 105(3), 958-992.
- Favilukis, J., Ludvigson, S. C., & Van Nieuwerburgh, S. (2017). The macroeconomic effects of housing wealth, housing finance, and limited risk sharing in general equilibrium. *Journal of Political Economy*, 125(1), 140-223.
- Favilukis, J., Mabile, P., & Van Nieuwerburgh, S. (2023). Affordable housing and city welfare. *The Review of Economic Studies*, 90(1), 293-330.
- Favilukis, J., Ludvigson, S. C., & Van Nieuwerburgh, S. (2017). The macroeconomic effects of housing wealth, housing finance, and limited risk sharing in general equilibrium. *Journal of Political Economy*, 125(1), 140-223.
- Galster, G., & Lee, K. O. (2021). Housing affordability: A framing, synthesis of research and policy, and future directions. *International Journal of Urban Sciences*, 25(sup1), 7-58.
- Fry, R., Passel, J. S., & Cohn, D. V. (2020). A majority of young adults in the US live with their parents for the first time since the Great Depression.
- García-López, M. À., Jofre-Monseny, J., Martínez-Mazza, R., & Segú, M. (2020). Do short-term rental platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona. *Journal of Urban Economics*, 119, 103278.
- Glaeser, E. L., & Luttmer, E. F. P. (2003). The misallocation of housing under rent control. *American Economic Review*, 93(4), 1027-1046.
- Grislain-Létrémy, C., & Trevien, C. (2022). *The Long-Term Impact of Housing Subsidies on the Rental Sector: the French Example* (No. 886).
- Gyourko, J., & Molloy, R. (2015). Regulation and housing supply. In *Handbook of regional and urban economics* (Vol. 5, pp. 1289-1337). Elsevier.

Hilber, C. A. (2017). The economic implications of house price capitalization: a synthesis. *Real Estate Economics*, 45(2), 301-339.

Hilber, C. A., & Schöni, O. (2022). Housing policy and affordable housing. In *Oxford Research Encyclopedia of Economics and Finance*.

Hilber, C. A., & Vermeulen, W. (2016). The impact of supply constraints on house prices in England. *The Economic Journal*, 126(591), 358-405.

Housing Studies, H. J. C. F. (2020): "America's rental housing 2020," Tech.rep., Harvard Joint Center for Housing Studies, [Online; accessed 17-Oct-2023].

Housing Europe (2023), "The state of housing in Europe 2023", <https://www.housingeurope.eu/resource-1811/the-state-of-the-housing-in-europe-2023>.

Jofre-Monseny, J., Martínez-Mazza, R., & Segú, M. (2023). Effectiveness and supply effects of high-coverage rent control policies. *Regional Science and Urban Economics*, 103916.

Judge, L., & Tomlinson, D. (2018). Home improvements: Action to address the housing challenges faced by young people. <https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2018/04/Home-improvements.pdf>.

Koster, H. R., Van Ommeren, J., & Volkhausen, N. (2021). Short-term rentals and the housing market: Quasi-experimental evidence from Airbnb in Los Angeles. *Journal of Urban Economics*, 124, 103356.

Lee, K. O., & Painter, G. (2013). What happens to household formation in a recession?. *Journal of Urban Economics*, 76, 93-109.

Martinez-Mazza, R. (2023). 'Mom, Dad: I'm Staying' Young Adults, Initial Labor Market Conditions and Housing Markets. *Initial Labor Market Conditions and Housing Markets (July 2023)*.

Matlack, J. L., & Vigdor, J. L. (2008). Do rising tides lift all prices? Income inequality and housing affordability. *Journal of Housing Economics*, 17(3), 212-224.

Mense, A., Michelsen, C., & Kholodilin, K. A. (2019, May). The effects of second-generation rent con-

trol on land values. In *AEA Papers and Proceedings* (Vol. 109, pp. 385-388). 2014 Broadway, Suite 305, Nashville, TN 37203: American Economic Association.

Mense, A., Michelsen, C., & Kholodilin, K. A. (2023). Rent control, market segmentation, and misallocation: Causal evidence from a large-scale policy intervention. *Journal of Urban Economics*, 134, 103513.

Molloy, R. (2020). The effect of housing supply regulation on housing affordability: A review. *Regional science and urban economics*, 80(C), 1-5.

Naciones Unidas (2018): "2018 Revision of World Urbanization Prospects," Tech. rep., The United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Dynamics. Disponible en: <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf>

Newman, S. J., & Holupka, C. S. (2015). Housing affordability and child well-being. *Housing Policy Debate*, 25(1), 116-151.

Newman, S., & Holupka, C. S. (2016). Housing affordability and children's cognitive achievement. *Health Affairs*, 35(11), 2092-2099.

Newman, S., Holupka, S., & Ross, S. L. (2018). There's no place like home: Racial disparities in household formation in the 2000s. *Journal of Housing Economics*, 40, 142-156.

OECD (2019a), Under Pressure: The Squeezed Middle Class, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/689afed1-en>.

OECD (2019b), Risks that Matter, www.oecd.org/els/soc/Risks-That-Matter-2018-Main-Findings.pdf

OECD (2019c), "Affordable housing", in Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e885d313-en>.

OECD (2020), Affordable Housing Database, <http://oe.cd/ahd>

OECD (2021), "Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable", Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, OECD, Paris.

Pollakowski, H. O., Weinberg, D. H., Andersson, F., Haltiwanger, J. C., Palloni, G., & Kutzbach, M. J. (2022). Childhood housing and adult outcomes: a between-siblings analysis of housing vouchers and public housing. *American Economic Journal: Economic Policy*, 14(3), 235-272.

Schwanitz, K., & Mulder, C. H. (2015). Living arrangements of young adults in Europe. *Comparative Population Studies*, 40(4).

Sims, D. P. (2007). Out of control: What can we learn from the end of Massachusetts rent control?. *Journal of Urban Economics*, 61(1), 129-151.

Soler, Alex. (2022). Barcelona impone La Medida del 30% de VPO por primera vez desde 2018. Retrieved from <https://www.eleconomista.es/vivienda-inmobiliario/noticias/12029466/11/22/Barcelona-impone-la-medida-del-30-de-VPO-por-primera-vez-desde-2018.html>

Soltas, E. J. (2022). The price of inclusion: Evidence from housing developer behavior. *Review of Economics and Statistics*, 1-46.

Sultana, S. (2002). Job/housing imbalance and commuting time in the Atlanta metropolitan area: Exploration of causes of longer commuting time. *Urban Geography*, 23(8), 728-749.

Waldinger, D. (2021). Targeting in-kind transfers through market design: A revealed preference analysis of public housing allocation. *American Economic Review*, 111(8), 2660-2696.

Weinhardt, F. (2014). Social housing, neighborhood quality and student performance. *Journal of Urban Economics*, 82, 12-31.

World Bank. (2008). *World development report 2009: Reshaping economic geography*. The World Bank.

Zhang, C., Jia, S., & Yang, R. (2016). Housing affordability and housing vacancy in China: The role of income inequality. *Journal of Housing Economics*, 33, 4-14.





La consolidación del binomio alquiler privado e inseguridad residencial entre los hogares jóvenes españoles

JUAN A. MÓDENES¹

JuanAntonio.Modenes@uab.cat

¹ Departamento de Geografía, Universitat Autònoma de Barcelona y Centre d'Estudis Demogràfics (CERCA)

Resumen

Un 64 % de los hogares españoles encabezados por personas de menos de 45 años de edad y que viven en alquiler de mercado perciben riesgo de perder su vivienda a corto plazo por temor a no poder afrontar los pagos. En España, la expansión del alquiler y el incremento de la inseguridad residencial han ido de la mano y ya conforman un binomio estructural. El presente artículo tiene como objetivo analizar la situación actual de este fenómeno y compararla en el contexto europeo. Para ello, se explota por primera vez en España la encuesta *Living, working and COVID-19* (Eurofound) que permite explorar la heterogeneidad sociodemográfica de la inseguridad residencial y comparar los resultados entre países de la Unión Europea. Los resultados muestran una mayor percepción de inseguridad residencial entre los jóvenes españoles, debido al mayor riesgo percibido en todos los hogares, especialmente los que viven en alquiler, más que a una mayor presencia de hogares vulnerables. España comparte problemática con el resto de países mediterráneos y de la Europa del Este. La alta inseguridad residencial estructural presente en España, que afecta a las decisiones estratégicas de los hogares, podría explicar un cierto estancamiento actual de la expansión del alquiler.

Palabras clave: incertidumbre, desigualdad, vivienda, convergencia, Europa.

1. Introducción y marco teórico

La desigualdad sociodemográfica ante la vivienda, desde la perspectiva de la inseguridad y la incertidumbre, ya es un campo de estudio normal en los países occidentales, mientras que han sido temas profusamente trabajados tradicionalmente en los países no occidentales (Gilbert, 2001; Weinstein, 2021). En Europa, el paradigma dominante desde los años setenta ha sido el de “sistema residencial” (Boelhouwer, Heijden, 1993), cuyo armazón teórico supone un acceso relativamente seguro a la vivienda en tenencias estables proporcionada bien por el mercado, por el Estado, por la familia o alguna combinación de los tres. Esa seguridad se conseguía con el desarrollo de los procesos sociales, económicos y legales que conforman los sistemas residenciales, por lo que el paradigma suponía una cierta estabilidad, aunque fuera para permitir a los estudiosos definirlos y diferenciarlos.

El paradigma ha evolucionado y actualmente integra mejor la dinámica temporal para explicar el funcionamiento real de los sistemas de vivienda, tanto en su evolución interna (Heijden *et al.*, 2011; Módenes y López-Colás, 2014) como en sus movimientos relativos, tanto de convergencia como de divergencia, con respecto de otros sistemas (Stephens, 2020). La divergencia expresa las grandes diferencias estructurales en las características principales de los diferentes sistemas residenciales a escala estatal o regional (Heijden, 2013). La convergencia, más bien disruptiva, se encuentra actualmente en la difusión de la incertidumbre y la desigualdad como motores fundamentales del acceso a la vivienda en sistemas cada vez más dirigidos por el mercado (Aalbers *et al.*, 2020), incluso en el Sur de Europa (Baldini y Poggio, 2014; Bosch, 2018).

El concepto de desigualdad se refiere a las diferencias en la relación con la vivienda de distintos grupos formados en función de su capacidad económica, sus características sociales, su edad o su sexo (Dewilde y Waitkus, 2023). El investigador mide diferencias entre los grupos para constatar la desigualdad y discute su disminución o agravamiento. El uso del concepto de *incertidumbre* nos indica la generalización de la percepción de riesgo por el futuro. Lo que se mide es un proceso sistémico de expansión de la incertidumbre, generalizado más allá de la de-

sigualdad existente (Beck, 1992; Bauman, 2007). La incertidumbre sistémica le dificulta al investigador la anticipación y la planificación (Forrest y Kennett, 1997; Hiscock, *et al.*, 2001) y admite ser analizada a diferentes escalas: individualmente (Malmendier y Steiny, 2016), por grupos sociales (Hulse, Saugeres, 2008), según la administración pública (De Roo, 2016), etc. A nivel individual, cabe destacar que la incertidumbre en el comportamiento residencial rebaja la importancia para su análisis de conceptos clásicos de la demografía residencial como el ciclo de vida (Clark y Onaka, 1983) o la estrategia residencial (Bonvalet y Fribourg, 1990) que suponen anticipación. A escala estatal, la incertidumbre de los procesos dificulta diseñar políticas de vivienda que acierten con solucionar los problemas y sean suficientemente estables para tener éxito (Bijak, 2016). En absoluto desigualdad estructural e incertidumbre sistémica constituyen perspectivas excluyentes. Al contrario, se complementan mutuamente. Este es el punto de vista de este artículo: los países occidentales convergen hacia un estado de desigualdad creciente agravada por una incertidumbre progresiva.

La desigualdad residencial puede analizarse en tres fases sucesivas interconectadas: hay una desigualdad en el acceso; se puede estudiar la desigualdad de los hogares una vez en su vivienda; y se puede considerar la desigualdad en las salidas de las viviendas. La dinámica de la desigualdad en el acceso joven a la vivienda es un tema emergente en la nueva consideración dinámica de los sistemas residenciales (Moreno, 2016; Flynn, 2020). Actualmente, investigadores de Europa y Norteamérica han venido a descubrir temas como la ayuda familiar en el acceso a la vivienda o la coresidencia extendida con los padres (Arundel y Ronald, 2016; Mulder, 2018; Ronald y Arundel, 2022). Conceptos anglosajones como *generation rent* (cohortes de hogares con bajísimas perspectivas de poder realizar alguna vez la transición a la propiedad, una de las primeras definiciones en Blackwell y Park, 2011) indican que la inestabilidad asociada con el alquiler se normaliza en todos los contextos (Byrne, 2020). La financiarización asociada al acceso a la propiedad, que marcó la literatura del inicio del siglo, se ha extendido al alquiler, debido a la inversión financiera del *buy-to-let* (Aalbers *et*

al., 2021). Los casos extremos de desigualdad en el acceso tienen que ver con el análisis de la exclusión residencial (Paniagua y Cortés, 1997), por ejemplo, de los inmigrantes internacionales procedentes de países pobres (Ribera-Almandoz y Delclós, 2022). La desigualdad en la salida de la vivienda se ha agravado desde la gran crisis financiera de 2008 a raíz de la oleada de desahucios provocados por la expansión de las hipotecas *subprime* durante la burbuja financiera (Rodríguez-López y López-Hernández, 2010; Cano y Etxezarreta, 2014; García-Lamarca y Kaika, 2016) y, posteriormente, por la inestabilidad en el alquiler provocado por el aumento de las rentas (Desmond y Shollenberger, 2015).

La incertidumbre sistémica se engarza con la segunda fase de la desigualdad residencial, la inseguridad de la estabilidad de la vivienda, que se analiza en este trabajo y que se suma a otras contribuciones del autor (Módenes, 2017, 2019; Módenes y Azevedo, 2017; López-Colás *et al.*, 2018, 2021). Estas contribuciones concluyeron que la inseguridad residencial está asociada a un modelo basado en el alquiler (Hulse y Hafner, 2014; Morris *et al.*, 2017), es elevada también entre los propietarios con hipoteca (Elsin-

ga *et al.*, 2007) y no es exclusiva de los grupos más precarios o más vulnerables (Solana *et al.*, 2021), aunque sean los más afectados (Campbell *et al.*, 2013; Dotsey y Artero, 2022). Además, la inseguridad residencial es mayor en los hogares jóvenes y en hogares con tipologías más familiares.

El objetivo del artículo es confirmar con datos actuales y comparar a nivel europeo el carácter estructural de la inseguridad residencial. Últimamente, se ha consolidado el malestar social con el nuevo modelo de alquiler de mercado y se ha incrementado la incertidumbre en relación con la sucesión de crisis externas (Covid-19, crisis económicas, guerra de Ucrania), apuntando a una profundización de los procesos descritos. Los protagonistas serán los hogares jóvenes, cuya dinámica tiene el potencial de transformar a largo plazo el sistema residencial, por sucesión generacional.

2. Datos, metodología y estrategia de análisis

La literatura suele estudiar dimensiones objetivas de la inseguridad residencial en relación con el sobreesfuerzo económico, la calidad de la vivienda, la convivencia y el hacinamiento o los desplazamientos efectivos forzados. Estas dimensiones se analizan individualmente o mediante indicadores compuestos (Clair *et al.*, 2019; Cox *et al.*, 2019). Por el contrario, este trabajo aprovecha una pregunta de carácter subjetivo presente en diferentes encuestas del organismo de investigación Eurofound, dependiente de la Unión Europea. La pregunta en inglés es la siguiente:

“How likely or unlikely do you think it is that you will need to leave your accommodation within the next 6 months because you can no longer afford it?”¹

No es una pregunta objetiva sobre hechos o características de los individuos u hogares. Capta la percepción subjetiva sobre la estabilidad de la relación con la vivienda, que luego puede dar

1. EQLS 2016. Código variable: Y16_Q26 Etiqueta de variable = Likelihood of having to leave accommodation due to affordability eCOVID-19 2020-21. Código variable: E007_01 Etiqueta de variable = Accommodation security

lugar a movilidad o estabilidad real o no. La pregunta tiene 5 posibles respuestas, de más a menos probabilidad: *very likely*, *rather likely*, *neither likely nor unlikely*, *rather unlikely*, *very unlikely*. En todas menos la última posibilidad de respuesta existe cierta incertidumbre. Se construye la nueva categoría de *inseguridad residencial*, agregando las cuatro primeras respuestas, lo que define de manera amplia el objeto de estudio.

Por lo tanto, se van a cuantificar y caracterizar los hogares que no se ven capaces de decir que no tienen ninguna probabilidad de perder la vivienda por problemas económicos en un plazo tan corto como seis meses. El criterio es similar al seguido por Eurofound (2017), según el cual los hogares que no contestan *very unlikely* ('muy improbable') tienen inseguridad residencial subjetiva. Esa inseguridad, por pequeña que pueda parecer, debe de repercutir en la estabilidad del hogar y en el diseño de planes de futuro. Por supuesto, si el objetivo del trabajo hubiese sido identificar aquellos hogares con riesgo objetivo inmediato, en situación marginal o precaria, se debería haber restringido el rango de categorías de la definición. Pero queremos medir el riesgo subjetivo sistémico. Una ventaja de esta decisión metodológica es incrementar la significación de los resultados, cuando se cruzan diversas variables.

Las fuentes utilizadas son la última edición, de 2016, de la *European Quality of Life Survey*, EQLS (Eurofound, 2019) y el agregado de las ediciones 2 (verano del 2020) y 3 (primavera del 2021) de la *COVID-19 e-survey (Living, working and COVID-19, eCOVID-19 de ahora en adelante)* (Eurofound, 2020). No hay ediciones posteriores de EQLS, por lo que la eCOVID-19 ofrece la información comparable más reciente. Ambas encuestas tienen como objetivo captar la calidad de vida en sus múltiples dimensiones, con especial relación a aspectos sociales y ambientales, tanto con medidas objetivas como con opiniones subjetivas de los encuestados. La eCOVID-19 se centra en el impacto de la epidemia sobre las condiciones de vida. Esta encuesta ha tenido 5 iteraciones entre 2020 y 2022. Los microdatos a los que hemos tenido acceso cubren de la ronda 1 a la 3. De estas, se han empleado datos de la 2 y la 3, porque la primera edición no incluye la variable de tenencia de la vivienda.

El universo geográfico de ambas encuestas son los países de la Unión Europea, más algunos paí-

ses vecinos. Para este trabajo se han seleccionado España, otros países importantes (Alemania, Francia, Italia y Polonia) y, como referencias, el resto y el conjunto de la UE. Italia y España representan al sistema residencial del Sur de Europa, Francia y Alemania al sistema residencial centroeuropeo y Polonia a los países del Este de Europa (Dewilde y Decker, 2016). Eurofound garantiza la comparabilidad internacional mediante la armonización de los procesos de recogida.

La comparabilidad temporal entre las dos encuestas es problemática. Aunque la variable principal se expresa de la misma manera y se entrevista una persona por hogar, el sistema de diseño de la muestra es totalmente diferente. La encuesta EQLS 2016 utiliza una muestra convencional estratificada y representativa, con un tamaño muestral de aproximadamente 1.000 respuestas/hogares por país. La encuesta eCOVID-19 es online y captó a los encuestados mediante diferentes procedimientos (Eurofound, 2022). Tiene un tamaño variable por país, con 71 mil encuestados para las dos rondas empleadas (2.709 entrevistas/hogares de residentes en España). La encuesta eCOVID-19 se realizó en plena pandemia y sus resultados deben de estar afectados por esa coyuntura. Sin embargo, dada la problemática asociada con comparar temporalmente, se ha evitado realizar ninguna interpretación de resultados relacionada con este hecho.

Las encuestas basadas en muestras en línea tienen ventajas ciertas como la elevada tasa de respuesta o el hecho de que las respuestas están menos condicionadas por la persona encuestadora. Sin embargo, la muestra en línea puede dejar fuera a ciertos sectores con acceso difícil a las TIC o a las vías de difusión empleadas por la encuesta (Salvatori, 2023). Este sesgo quizás no desaparece al ponderar la muestra final y puede que aquellos hogares jóvenes más precarios, candidatos a sufrir de inseguridad residencial, estén subrepresentados. En consecuencia, los resultados de inseguridad obtenidos con la eCOVID-19 de 2020-21 serían un mínimo y hay que moderar la comparación temporal directa con la encuesta EQLS 2016.

El indicador principal del análisis es la proporción de inseguridad residencial o la proporción de individuos con algún grado de inseguridad residencial, según el criterio expresado más arriba. Este indicador constituye la variable dependiente principal del estudio. Otra variable dependiente

fundamental es la tenencia de la vivienda, idéntica en ambas encuestas. Sus categorías son: *Owned without mortgage (i.e. without any loans); Owned with mortgage; Rented, from social, municipal or non-profit housing provider; Rented, from private landlord or company; Other*. Nuestra categoría de referencia es la cuarta, el alquiler privado o de mercado. En el artículo se utilizan las cinco categorías cuando se tratan países completos. Cuando se analiza la heterogeneidad sociodemográfica de España, se diferencian *alquiler de mercado, propiedad con hipoteca* y la agrupación del resto de tenencias. El criterio empírico es comparar la inseguridad residencial de los hogares en alquiler privado en relación, fundamentalmente, al resto de categorías de tenencia, analizando la variabilidad en comparación interna e internacional.

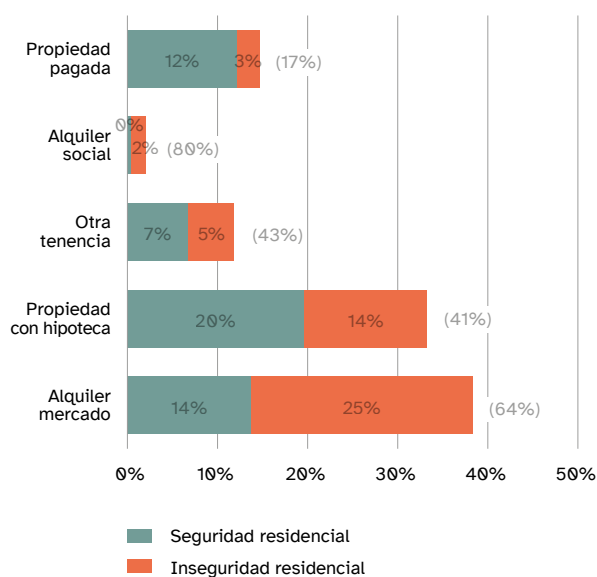
El criterio de selección de casos es identificar los jóvenes que ya han accedido a una vivienda independiente y que tienen responsabilidad directa sobre su vivienda. Según la literatura, la inseguridad residencial afecta sobre todo a los hogares jóvenes, en relación con el acceso y la constitución familiar. Como en España el proceso de emancipación y consolidación familiar se dilata mucho más allá de los 30 años, el universo está constituido por las personas entre 18 y 45 años de edad que son responsables de su hogar (viven solos, tienen pareja en el hogar o tienen un hijo). Sin embargo, como las encuestas empleadas no permiten analizar estructuras de hogar, hay una cierta cantidad de hogares encabezados por jóvenes, que no son unipersonales y que no incluyen pareja o hijo, que no pueden ser identificados correctamente.

Las variables independientes escogidas aparecen idénticas en ambas fuentes. Incluyen la referencia a cada encuesta, el país de residencia, grupo de edad (separando los más jóvenes de 30 del resto hasta 45 años), una variable de situación económica y una variable de comportamiento demográfico. La variable de situación económica corresponde a una pregunta sobre la facilidad de llegar a fin de mes. Se han agrupado dicotómicamente las seis categorías originales. La variable de comportamiento demográfico corresponde a un tratamiento de las variables sobre la presencia de menores en el hogar, convertida finalmente en dicotómica. Las variables sociodemográficas (*grupo de edad, estabilidad económica y comportamiento demográfico*) son sensibles a la variable de inseguridad residencial

en un análisis exploratorio previo y son representativas de la heterogeneidad interna del colectivo de hogares jóvenes. No se ha utilizado la variable sexo porque la exploración previa no ha mostrado heterogeneidad significativa en la inseguridad residencial del alquiler en España ni en el resto de países estudiados, excepto Polonia. En eCovid-19 no hay ninguna variable que permita explorar el origen migratorio.

La estrategia de análisis combina una exploración descriptiva y el uso de una técnica de descomposición. Se calcula sistemáticamente el indicador de inseguridad residencial por tenencia de cada país y en el caso de España, detallando por variable sociodemográfica. Para el análisis descriptivo se parte de un gráfico básico (figura 1) en que para cada tenencia se representan 2 valores en forma de barra horizontal acumulada, que representan la proporción de hogares con seguridad residencial y la proporción de hogares con inseguridad residencial sobre el total de hogares. La suma del total de cada barra ofrece la proporción de hogares en cada tenencia. De esta manera, la suma de todas las barras es 100%. También se ofrece en el gráfico el cálculo del indicador de inseguridad residencial de cada tenencia (entre paréntesis).

Figura 1. Ejemplo de gráfico. Estructura de la inseguridad residencial de los hogares jóvenes por tenencia de la vivienda. España, 2020-21



Fuente: Eurofound, eCOVID-19, 2020-21. Elaboración propia

Para mostrar la heterogeneidad interna entre los jóvenes españoles, se oponen dos gráficos de tenencia por inseguridad para cada categoría dicotómica. Para la comparación internacional, se oponen visualmente gráficos de tenencia por inseguridad de cada país o agrupación. Se limita visualmente la posibilidad de efectuar comparaciones temporales directas, aunque las oposiciones entre categorías dicotómicas se realizan para ambas encuestas y las gráficas están yuxtapuestas. Se ha procurado reducir los comentarios sobre evolución temporal, haciendo solo mención de aquellos cambios o permanencias más evidentes, procesos claros de convergencia o divergencia.

La comparación internacional responde a una doble pregunta. En primer lugar, mediante grá-

ficos de dispersión, si hay relación entre el peso del alquiler y la incidencia específica de la inseguridad residencial y en qué situación se encuentra España. En segundo lugar, si la diferencia desfavorable de inseguridad entre España y la UE se debe a una mayor propensión global de inseguridad o al efecto de una composición sociodemográfica desfavorable. Para ello se utiliza una descomposición básica (CANUDAS, 2003) de la diferencia de los indicadores agregados de inseguridad según la parte explicada por diferencias de tasa (distinguiendo el efecto específico de la inseguridad asociada a la tenencia de alquiler privado) y por diferencias composicionales (distinguiendo el efecto específico de la mayor o menor presencia del sector de alquiler privado).

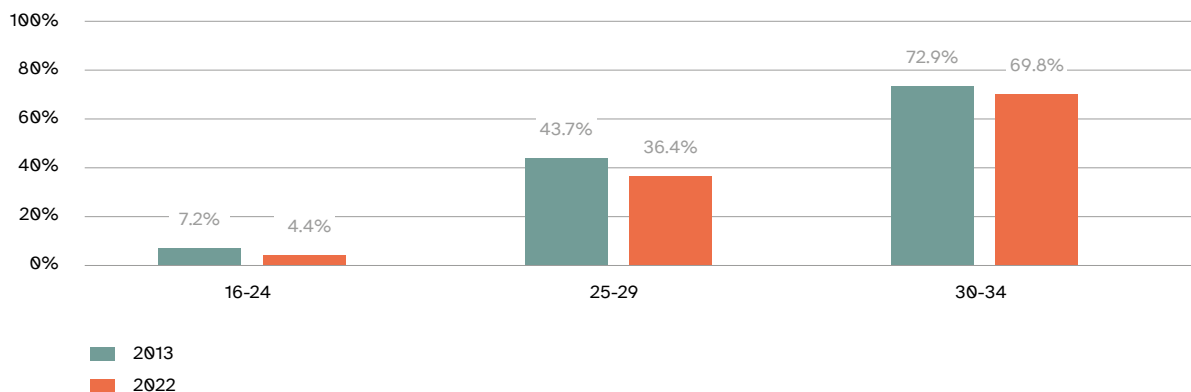
3. Resultados empíricos

3.1. CAMBIO DE LOS FUNDAMENTOS DEL SISTEMA RESIDENCIAL ESPAÑOL

Las bases fundamentales del sistema residencial español, tal como se estudiaron hace unos 20 años, ya no existen. La emancipación tardía, que ya era propia del sistema residencial español anterior, ha seguido retrasándose (figura 2). Mientras que

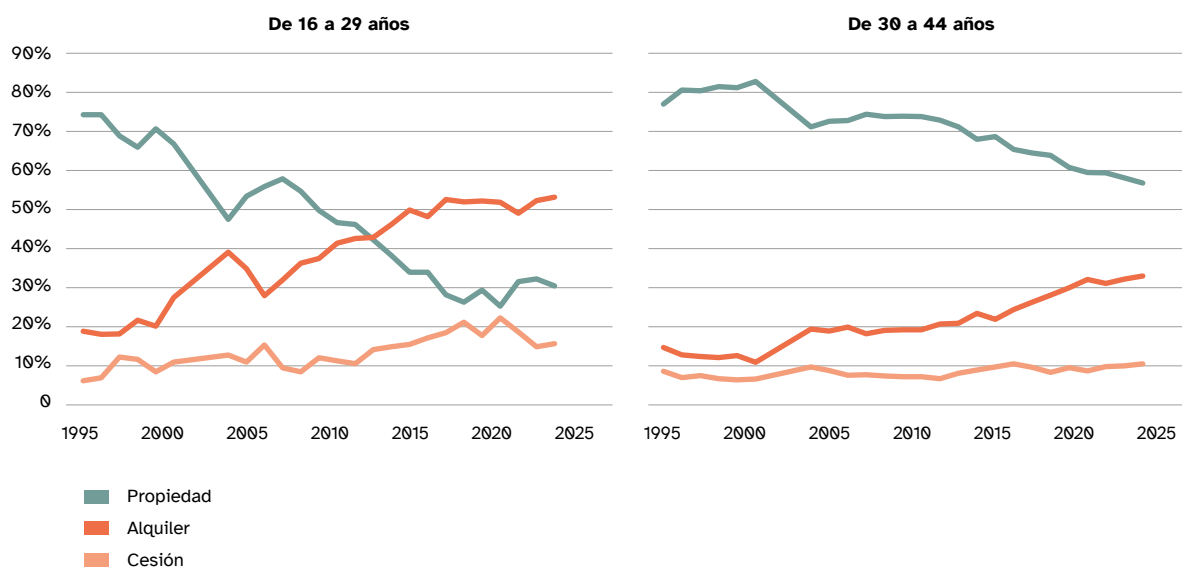
en 2013 el 72,9% de las personas de 30-34 años estaban emancipadas, un nivel relativamente bajo, en 2023 eran el 69,8%, según el Consejo de la Juventud de España. Existe un verdadero problema de acceso a la vivienda en España, relacionado con las posibilidades económicas de independencia y también en relación con un desajuste entre oferta y demanda demográfica (Módenes, 2023).

Figura 2. Retraso de la emancipación residencial en España



Fuente: Observatorio Joven de Vivienda. Elaboración propia

Figura 3. Expansión del alquiler entre los hogares jóvenes españoles



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida. Elaboración propia.

Durante décadas hemos asociado la elevada edad de emancipación con un acceso casi obligado en propiedad, rasgo compartido por el conjunto de países del Sur de Europa (Allen *et al.*, 2004). Sin embargo, el alquiler entre los jóvenes ha ido aumentando en España desde las convulsiones inmobiliarias de la gran crisis financiera, mientras que la edad de emancipación ha continuado retrasándose. Obviamente, el cambio al alquiler como puerta de acceso prioritaria no ha mejorado el proceso de emancipación.

El alquiler es mayoritario entre los hogares de menores de 30 años (figura 2), aunque la Encuesta de Condiciones de Vida detecta un sugerente estancamiento desde 2015. Parecería que retrasos adicionales en la edad de emancipación estarían afectando sobre todo a aquellos jóvenes que podían emanciparse solo en alquiler. Si avanzamos al grupo 30-44, el porcentaje de hogares en alquiler ha llegado al tercio del total. El alquiler se ha consolidado, no obstante, como la vía de inserción residencial habitual de los jóvenes y está constituyéndose en una fase estructuralmente larga de la historia residencial de los hogares españoles.

El otro gran cambio es la expansión de la inseguridad residencial asociada al incremento del

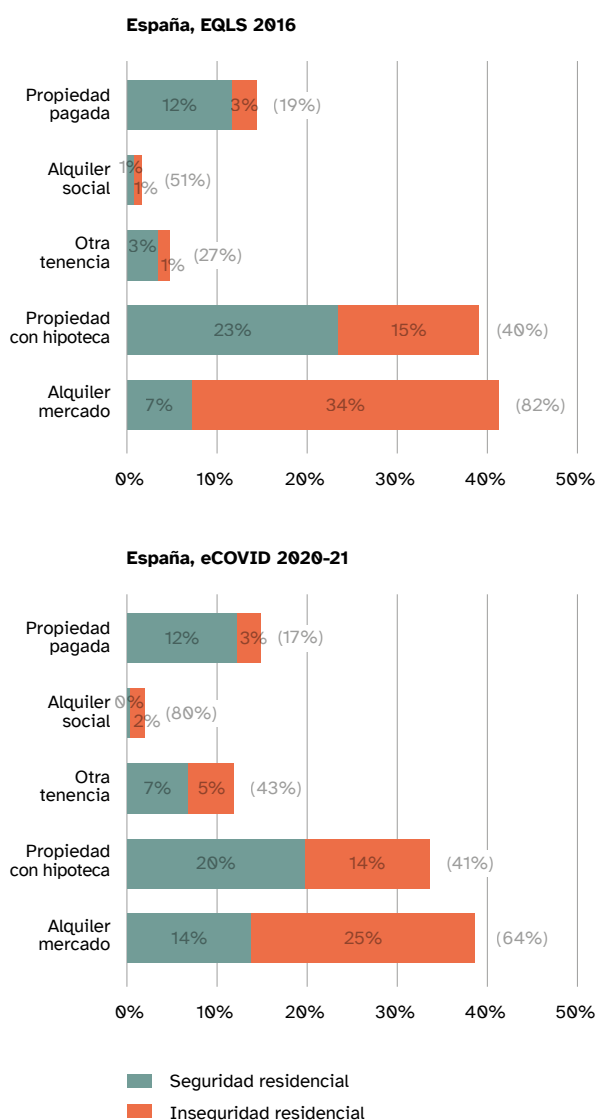
alquiler. Los datos de EQLS 2016 indicaban que prácticamente el 80 % de los hogares de menores de 45 años en alquiler en España mostraban algún nivel de riesgo o inseguridad residencial (Módenes, 2019). Esta inseguridad era especialmente aguda entre los hogares jóvenes que vivían en situación de riesgo social (indicador AROPE) y alquiler: un 64 % vivían en alquiler y un 94 % mostraban inseguridad en los pagos. Es decir, ser joven emancipado, estar en situación de riesgo social, vivir en alquiler y sufrir inseguridad residencial, formaban un todo único. De entre los países europeos que se analizaron, solo Italia mostraba una situación similar.

Desde ese análisis de 2019, el contexto general no ha variado mucho. Se produjo una nueva salida de una gran crisis económica, se mantienen los elevados niveles de precariedad laboral de los trabajadores más jóvenes, con una cierta corrección favorecida por la última reforma laboral y un paro más bajo. Hemos pasado por la crisis pandémica de la Covid, que ha debido de impactar sobre estrategias y comportamientos. La crisis de la vivienda es un tema permanente de debate público y privado. En este contexto consolidado, la inseguridad residencial se tiene que mostrar como un rasgo estable del sistema español.

3.2. ALQUILER E INSEGURIDAD RESIDENCIAL: UN BINOMIO CONSOLIDADO

La figura 4 distribuye los hogares jóvenes según tenencia y existencia de inseguridad residencial en 2016 y en 2020-21. Se confirma la alta exposición de los hogares jóvenes españoles al mercado, con capacidad de comprometer la estabilidad económica del hogar (hipotecas y alquiler de mercado).

Figura 4. Estructura de la inseguridad residencial de los hogares jóvenes por tenencia de la vivienda según la encuesta analizada



Fuente: Eurofound, EQLS 2016, eCOVID-19 2020-21. Elaboración propia.

Según eCOVID-19 2020-21, el 47 % de los hogares no tiene la seguridad total de que no perderá su vivienda en los siguientes 6 meses. Esta cifra era muy alta ya en 2016, el 54 %. Puede afirmarse que la inseguridad es alta y estructural, y que la tenencia más afectada es el alquiler privado o de mercado. La inseguridad residencial de los inquilinos es más baja en 2020-21, lo que, de ser cierto, y como veremos, no habría beneficiado a todos los hogares jóvenes.

Por lo que respecta a la tenencia, se confirma el estancamiento del alquiler de mercado y es interesante la variación positiva de las opciones menos comprometidas económicamente. El alquiler social es completamente marginal.

3.3. HETEROGENEIDAD SOCIODEMOGRÁFICA DE LA RELACIÓN ENTRE ALQUILER E INSEGURIDAD RESIDENCIAL

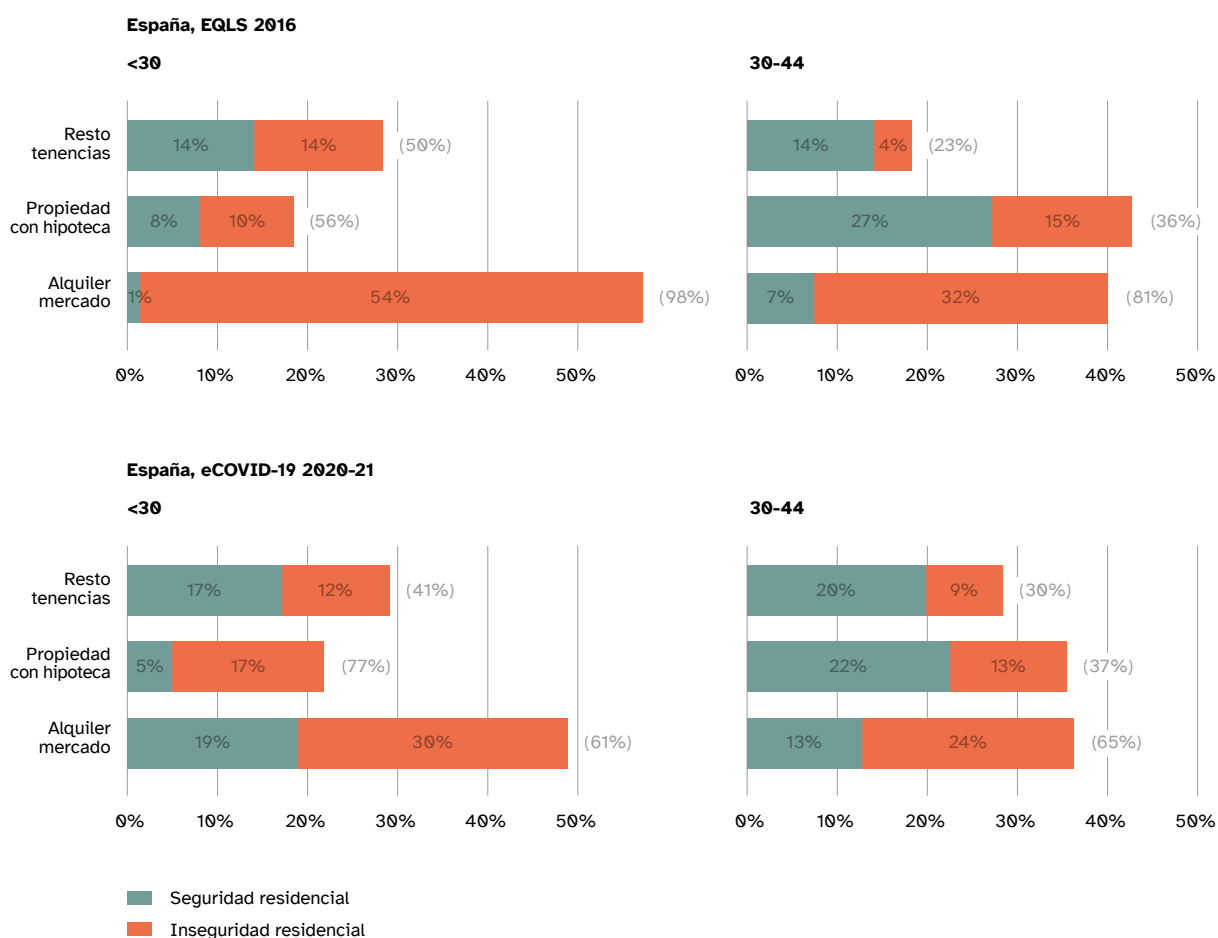
La alta inseguridad residencial en España muestra heterogeneidades sociales más allá de la tenencia. Este apartado analizará la inseguridad y la distribución de tenencia en relación con la edad, la seguridad económica y las responsabilidades familiares de los hogares jóvenes.

Hay pocos hogares encabezados por menores de 30 años en España. Son el 16 % de los hogares jóvenes, según la eCOVID-19 2020-21, contra un 24 % en el conjunto de la Unión Europea. La encuesta EQLS 2016 indica casi la misma proporción, el 18 %. Estos hogares tienen una inseguridad percibida del 59 % en la segunda encuesta, 77 % en la primera; valores coherentes con una emancipación tan tardía.

Según eCOVID-19 2020-21, la estructura de tenencia de los hogares jóvenes antes y después de cumplir los 30 años varía bastante (figura 5). El alquiler es alto entre los más jóvenes, casi 50 %, la compra con hipoteca apenas rebasa el 20 %, mientras la propiedad pagada ya no supera el 10 %. Los hogares en otra tenencia (cesiones, informalidad...) representan otro 20 %. Los hogares de 30-44 años presentan un alquiler privado alto pero inferior al 40 %, una propiedad con hipoteca superior al 40 % y una propiedad pagada reducida de alrededor del 15 %. Es significativa la categoría *otra tenencia*.

No podemos concretar si las diferencias por edad responden a un efecto de edad o a un

Figura 5. Heterogeneidad de la inseguridad residencial de los hogares jóvenes por tenencia de la vivienda según la franja de edad



Fuente: Eurofound, EQLS 2016, eCOVID-19 2020-21. Elaboración propia

efecto generacional por la dificultad de comparar ambas fuentes. El efecto edad claramente explica el aumento de la propiedad con hipotecas en el grupo 30-44. Sin embargo, las variaciones por edad del resto de tenencias conjugan ambos efectos.

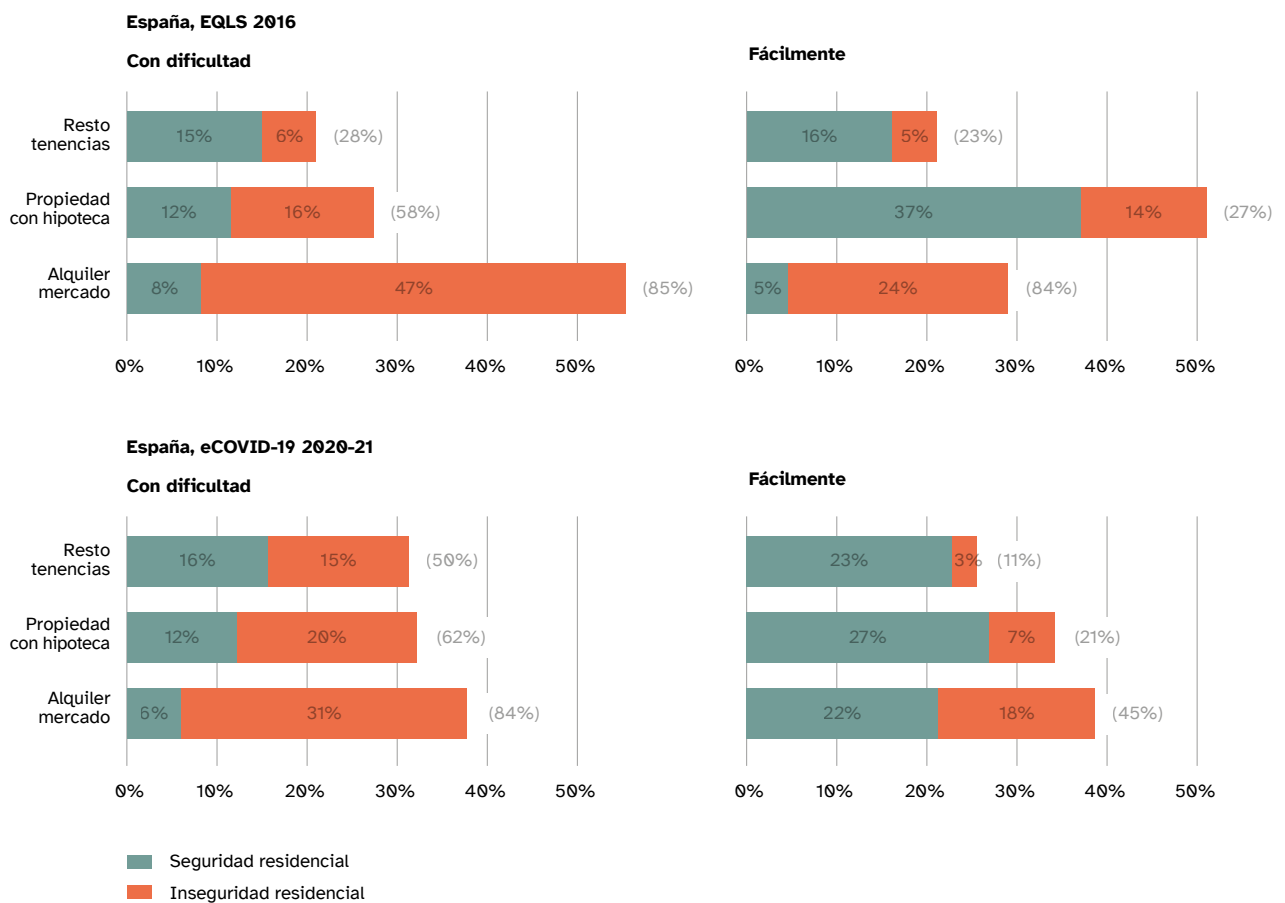
La jerarquía de inseguridad residencial por tipo de tenencia se mantiene a grandes rasgos en los dos grupos de edad. Esto implica que las diferencias en el nivel de inseguridad por tenencia son muy estables y tienen que ver con las características de la tenencia en sí.

La heterogeneidad aumenta si observamos una dimensión de capacidad económica del hogar.

Tanto la estructura de tenencia como la estructura de inseguridad son significativamente diferentes.

Buena parte de los hogares jóvenes mantienen ingresos escasos y/o precarios. Los datos de 2020-21 indican que el 51 % de los hogares jóvenes tienen dificultad para llegar a fin de mes. Este dato era del 52 % según la encuesta de 2016. Es lógico asociar inseguridad residencial y precariedad económica. El 66 % de los hogares jóvenes que tienen dificultades en llegar a final de mes al mismo tiempo señalan inseguridad en poder pagar su vivienda. La situación parece ser similar a la de 2016, con un 69 % de coincidencia.

Figura 6. Heterogeneidad de la inseguridad residencial de los hogares jóvenes por tenencia de la vivienda según su dificultad en llegar a fin de mes



Fuente: Eurofound, EQLS 2016, eCOVID-19 2020-21. Elaboración propia

De acuerdo con la literatura, los hogares sin dificultades serían propietarios con hipotecas o sin pagos pendientes; mientras que los hogares con más problemas económicos se concentrarían en el alquiler y en otras modalidades de tenencia. Esta relación entre tenencia y situación social se cumple en la encuesta de 2016, pero no en la de 2020-21 (figura 6), cuando casi se ha borrado esta heterogeneidad social. El alquiler de mercado es la principal tenencia para todos los hogares jóvenes, seguido a poca distancia en ambos grupos de ingresos por la propiedad con hipotecas. Si nos atrevemos a comparar directamente ambas encuestas, se diría que los hogares sin dificultades económicas han reducido su preferencia por ser propietarios con hipoteca a favor del alquiler; mientras, al contrario, la propensión de los hogares con dificultades por el alquiler ha disminuido

a favor especialmente de otras tenencias. Como resultado, ambos grupos han convergido.

Pero la inseguridad percibida no converge. Los hogares jóvenes que fácilmente llegan a final de mes tienen menor inseguridad residencial en todas las tenencias analizadas, aunque se mantiene en ambos casos *grosso modo* la jerarquía de niveles explicada más arriba. Únicamente nos atreveríamos a comentar como novedad que la llegada de más hogares sin dificultades al alquiler según eCOVID-19 2020-21, que en otras circunstancias de precio o accesibilidad habrían sido hogares hipotecados solventes, podría explicar en algo la menor inseguridad global del alquiler de 2020-21. Por su lado, la extraordinariamente alta inseguridad percibida por los hogares con dificultades que viven en alquiler de mercado se reproduce en las dos encuestas.

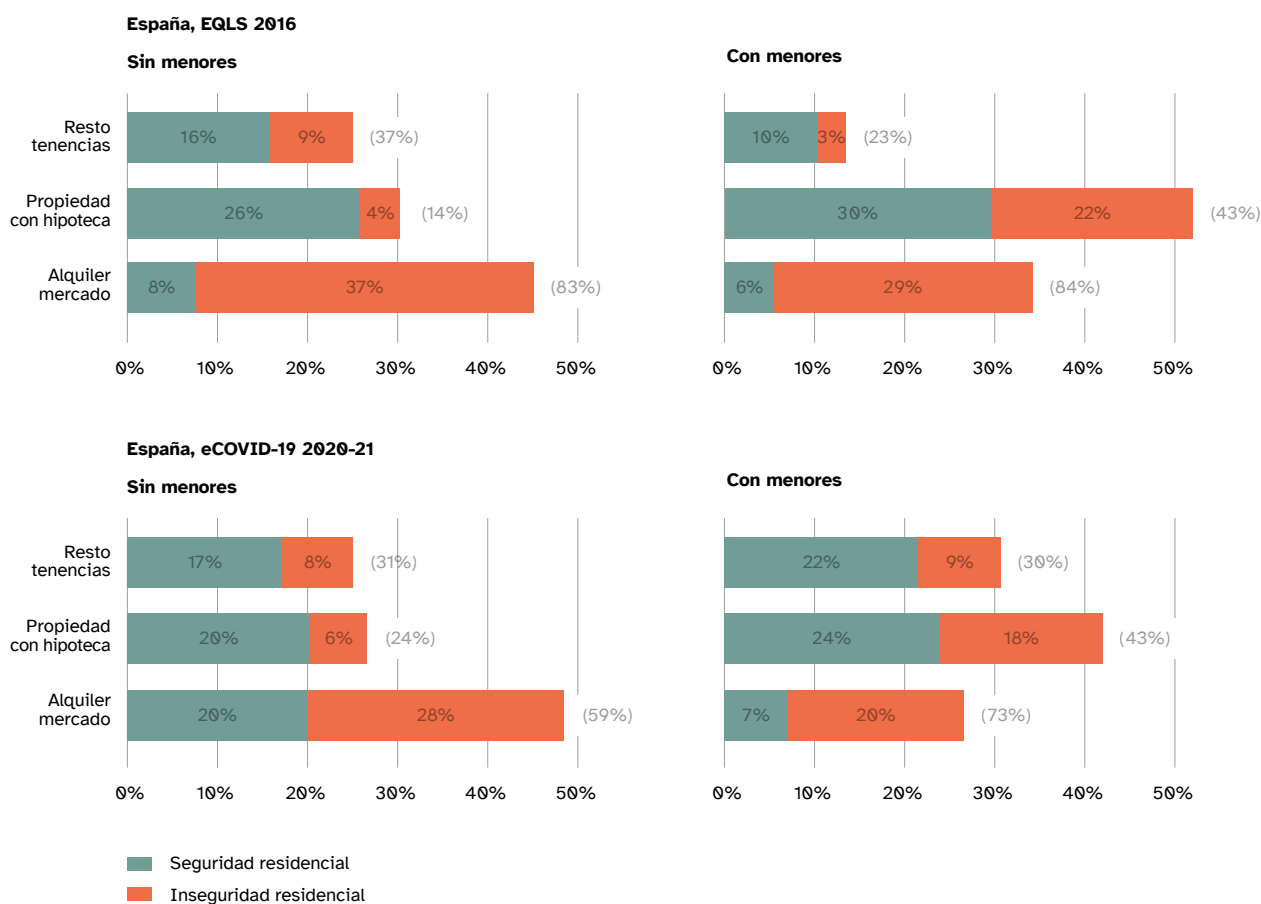
Añadamos al análisis una dimensión de comportamiento demográfico. La presencia de menores en el hogar, normalmente hijos, muestra ciertos resultados distintivos. En las dos encuestas, la presencia de hogares jóvenes con menores es de poco menos del 50 %. Como la emancipación es más tardía en España, este porcentaje es mayor que el europeo conjunto, alrededor del 42-44 %. La inseguridad residencial con hijos a cargo no se diferencia, en el agregado, del resto de hogares jóvenes, lo que nos aparta del resto de Europa, donde la inseguridad es algo menor si hay hijos. Sin embargo, la diferenciación por tenencia introduce interesantes matices.

Hay más hogares jóvenes con menores a cargo en propiedades con hipotecas y ligeramente menos

en viviendas de alquiler de mercado. Esta distribución reflejaría, por un lado, la etapa vital más avanzada de los hogares con menores, y su mayor estabilidad y capacidad económica. Sin embargo, los niveles de inseguridad diferenciales no reflejarían estas circunstancias estructurales.

En efecto, los niveles de inseguridad percibida son mayores en los hogares jóvenes con menores en las dos tenencias más importantes. Los datos no permiten desagregar los indicadores de los hogares por estabilidad económica y presencia de menores, además de por tenencia y edad. Pero se podría apuntar como hipótesis para futuras investigaciones que, en el caso de España, el mero hecho de tener hijos conviviendo es para los hogares jóvenes un motivo para sufrir inseguridad residencial.

Figura 7. Heterogeneidad de la inseguridad residencial de los hogares jóvenes por tenencia de la vivienda según la presencia de menores en el hogar



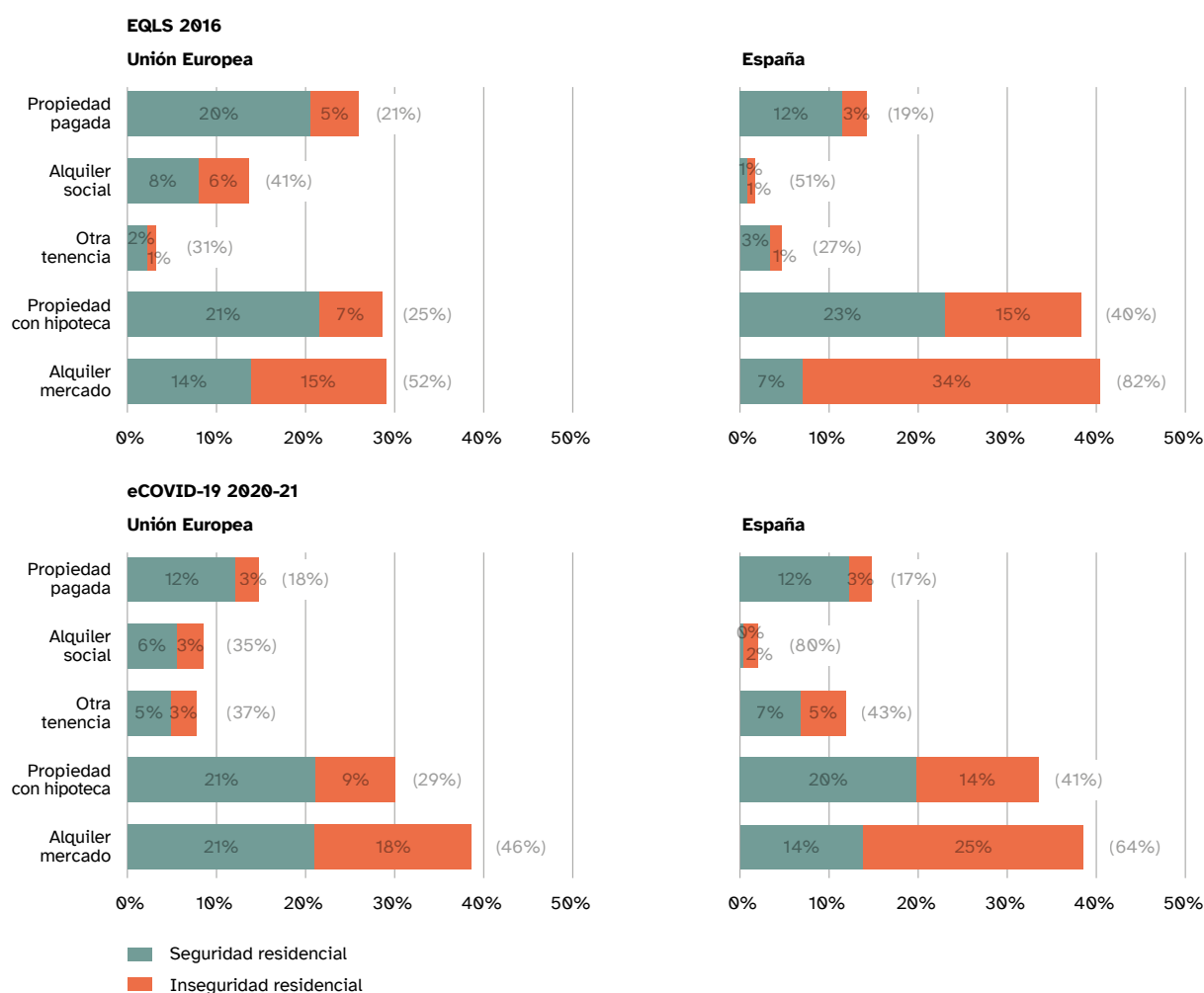
Fuente: Eurofound, EQLS 2016, eCOVID-19 2020-21. Elaboración propia

3.4. LA INSEGURIDAD RESIDENCIAL ESPAÑOLA EN COMPARACIÓN CON LA EUROPEA

Los cambios experimentados en el sistema residencial del conjunto de la Unión Europea son también importantes. La literatura internacional ha analizado las crecientes dificultades de los hogares jóvenes para acceder a una vivienda, y el concepto que resume esta transformación es el de *generation rent*. En la comparación internacional efectuada por Módenes (2019), se apreciaba el equilibrio en las opciones de tenencia en el conjunto europeo, con un peso importante todavía de la propiedad.

A diferencia de España, el conjunto de países de la Unión Europea ha alterado su estructura de tenencia comparando ambas encuestas (figura 8). La eCOVID-19 muestra menos hogares jóvenes en propiedad ya pagada, se mantiene el peso de los hipotecados, pero hay más proporción de alquiler de mercado. Las estructuras de tenencia de los hogares jóvenes españoles y europeos habrían convergido. En España, como en el conjunto de la UE, la primera tenencia de los hogares jóvenes es el alquiler de mercado (39 % en los dos ámbitos), seguido por la propiedad con hipoteca (34 % y 38 % respectivamente). Mientras que en la UE el alquiler social sí tiene una presencia significativa, en el caso español el recurso a otras tenencias (cesiones, informalidad, etc.) es más alto.

Figura 8. Comparación Unión Europea - España de la heterogeneidad de la inseguridad residencial de los hogares jóvenes por tenencia de la vivienda



Fuente: Eurofound, EQLS 2016, eCOVID-19 2020-21. Elaboración propia

Lo que sí diferencia radicalmente el comportamiento residencial joven en los dos contextos es el grado de inseguridad residencial, como ya era conocido. La figura 8 lo sigue evidenciando. Excepto en el caso de la propiedad pagada, en el resto de tenencias la inseguridad es muy superior en España: 7 puntos más en *otra tenencia*, 12 puntos más en *propiedad con hipoteca*, pero 18 puntos más en *alquiler de mercado*. Como veremos, la mayor inseguridad residencial en España no se debe a que los hogares se concentren en los tipos de tenencia más inseguros, sino a que el sistema residencial español presenta un mayor grado de inseguridad general, en todas las tenencias. Sin embargo, el diferencial en el alquiler de mercado es especialmente grave y podría explicar el relativo estancamiento del alquiler entre los hogares más jóvenes.

En el anexo 1 se encuentran las gráficas de tipo de tenencia por nivel de inseguridad residencial de los hogares jóvenes de los países europeos selecciona-

dos. Italia y Polonia son países cercanos a España, lo que confirma la existencia de un sistema residencial del Sur de Europa, al cual convergen los países del Este de Europa. Pero el país más próximo en la combinación de aumento del alquiler e inseguridad residencial es Portugal (Alves *et al.*, 2023).

¿Hay una relación entre el peso del alquiler de mercado y el grado de inseguridad residencial? Sería deseable que la respuesta fuera que sí y negativa como parece confirmar la figura 9: cuando una tenencia alcanza una difusión importante es porque los hogares que lo ocupan consiguen un nivel suficiente de seguridad residencial y vital. Esta seguridad sistémica sería un correlato deseable de la expansión de una tenencia.

España no cumple esta norma. El peso del alquiler de mercado entre los hogares jóvenes es equivalente al de Francia o al del conjunto de la UE. Sin embargo, el nivel de inseguridad de los inquilinos

Figura 9. Relación entre la proporción de hogares jóvenes en alquiler de mercado y su nivel de inseguridad residencial. Comparación internacional, 2020-21



Fuente: Eurofound, eCOVID-19 2020-21. Elaboración propia

jóvenes es equivalente al de Polonia. España sería un caso *outlier*, por su alta inseguridad para el nivel de importancia adquirido por el alquiler de mercado. España formaría un grupo homogéneo con otros países mediterráneos (Portugal, Grecia y Chipre), pero no con Italia. Los países del Este forman un grupo compacto de alta inseguridad, pero baja presencia del alquiler de mercado. Otro grupo tiene también una baja presencia relativa de esta tenencia (pero con bastante alquiler social) y un bajo nivel de inseguridad, Suecia y Países Bajos entre ellos.

Como síntesis final, ¿cuáles son los factores demográficos que explican la mayor inseguridad residencial de los hogares jóvenes españoles? Básicamente, los factores pueden ser dos, y suelen combinarse:

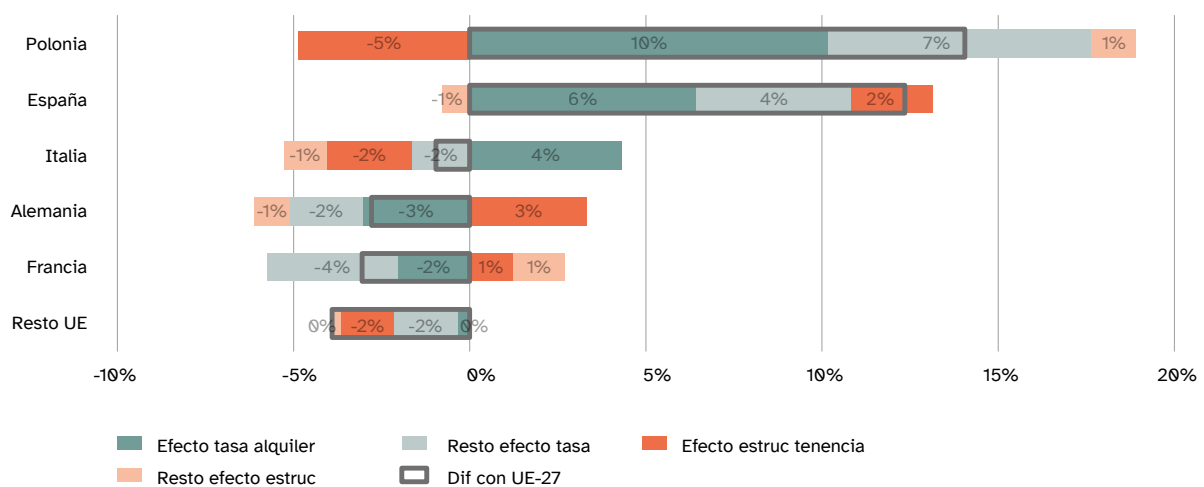
- *Efecto composición de la población.* Los hogares jóvenes españoles tendrían más inseguridad porque tienen características más propensas a la inseguridad: viven más en alquiler (priorizado aquí), tienen más hijos en el hogar o llegan con más dificultad a final de mes.
- *Efecto tasa o de comportamiento.* Cualquier hogar joven español, idéntico a uno europeo, estaría más inseguro. Entre los efectos tasa destacamos la posible mayor inseguridad de la tenencia de alquiler.

Este mismo análisis lo hemos realizado para los otros cuatro países analizados y el agregado del resto de la UE.

En el caso de España, la mayor inseguridad de los hogares jóvenes con respecto a la UE se explica sobre todo por un efecto de comportamiento y no tanto por el factor composición (figura 10). El principal componente en la descomposición de la diferencia con la UE es la diferencia de la inseguridad de los que viven en alquiler, independientemente de sus características estructurales. Las diferencias en la composición por edad, económica y familiar de los hogares jóvenes tienen poca importancia.

Polonia, representante de los países del Este, tiene un efecto tasa desfavorable muy marcado, bastante superior al español. Tanto el efecto individual de tasa de alquiler y del resto de tenencias son importantes. Por el contrario, el efecto composición es favorable gracias a una estructura de tenencia con menor presencia del alquiler, que resta inseguridad al sistema. Por su lado, Italia reproduce casi exactamente el promedio europeo de inseguridad, pero con factores explicativos opuestos. Presenta un ligero efecto tasa desfavorable (más inseguridad general), pero tiene una composición de sus hogares jóvenes más favorable.

Figura 10. Descomposición por efecto de estructura y efecto tasa de la diferencia de la proporción de inseguridad residencial de los hogares jóvenes respecto UE-27. Países UE seleccionados



Fuente: Eurofound, eCOVID-19 2020-21. Elaboración propia

Alemania y Francia presentan efectos tasa general y del alquiler favorables, negativos, es decir, en esos países el alquiler (y el resto de tenencias) es relativamente seguro. La inseguridad agregada sería menor si el efecto composición no fuera desfavorable, en parte paradójicamente, porque hay más hogares en alquiler.

En definitiva, España es el único gran país de la UE en que tanto la inseguridad intrínseca de las tenencias, especialmente el alquiler, como, en menor medida, la composición de los hogares jóvenes (estructura demográfica y familiar, económica y de tenencia) son desfavorables. Que su estructura de tenencia haya evolucionado hacia la media europea, con mayor presencia

del alquiler, solo ha ayudado a sustituir al colapsado acceso mediante hipotecas, pero al precio de mantener e incluso aumentar la inseguridad residencial global del sistema. Es decir, en España, y en otros países mediterráneos, se ha ido hacia una estructura de tenencia “europea”, pero sin abandonar un esquema de inseguridad del Sur de Europa. La evolución del sistema de tenencia español no es producto de políticas proactivas, sino de la acumulación de decisiones causadas por la imposibilidad de seguir la vieja estrategia de asegurar la estabilidad mediante la propiedad.

4. Discusión y conclusiones

El sistema residencial español ya no tiene las mismas características que cuando fue descrito a principios de siglo como integrante de un sistema regional sureuropeo o mediterráneo. La relación entre emancipación tardía y acceso prioritario a la propiedad con hipoteca, con una participación decisiva de la ayuda y las estrategias familiares, con el objetivo de alcanzar una estabilidad casi permanente, está a punto de desaparecer.

Se ha demostrado que el alquiler de mercado, como principal puerta de entrada a la independencia residencial, y la presencia estructural de la inseguridad residencial, constituyen un binomio indisoluble para buena parte de los hogares jóvenes españoles. La inseguridad residencial se evita, por un lado, como siempre, atrasando todavía más la edad de emancipación. Y los que pueden, entre los que tienen menores recursos, recurriendo a otras modalidades de vivienda sin los compromisos de pago e inseguridad del alquiler de mercado o las hipotecas (Parkinson *et al.*, 2022).

Los hogares jóvenes españoles son más inseguros que los europeos porque son más propensos en cualquier circunstancia y su estructura socio-demográfica favorece la inseguridad. Además, aunque en los países con mucho alquiler este es

relativamente seguro, en España pasa lo contrario. Pero no olvidemos que relativamente seguro, en el marco europeo utilizado, significa indicadores de inseguridad en alquiler de mercado, del 38 % en Alemania y 39 % en Francia. Nada que celebrar, en cualquier caso.

Si vamos al detalle de los distintos grupos de hogares, se ven evidencias de la insostenibilidad del binomio alquiler-inseguridad. Los dos grupos de edad analizados no siguen aumentando su proporción de alquiler, lo que hace pensar en un impacto de la inseguridad alta del alquiler en España. Solo los hogares jóvenes más solventes seguirían aumentando su presencia en el alquiler, si comparamos las dos encuestas, aunque cuentan con un indicador de inseguridad del 45 %.

Aunque no ha sido objeto directo de este artículo, la inseguridad residencial, una percepción subjetiva, impacta sobre el día a día y los planes de futuro de los hogares, la denominada *seguridad ontológica* (Acolin, 2022; Sørvoll, 2023). Por ejemplo, hemos visto que los hogares con menores a cargo tienen una estructura de tenencia más parecida a la de los hogares solventes, más hipotecas y menos alquiler, pero presentan más inseguridad residencial en cualquier tenencia que los hogares sin menores. Posiblemente, el

nuevo sistema residencial genera más incertidumbre en los hogares con hijos. De ahí a deducir que la inseguridad residencial afecta negativamente, junto a otros factores, a los planes de fecundidad de los hogares jóvenes (Vignoli *et al.*, 2013; Tocchioni *et al.*, 2019) es una hipótesis que merece más investigación en España.

El desplazamiento de las vías de acceso hacia el alquiler no está teniendo una evolución positiva para el sistema residencial; al contrario, la tipología que va camino de ser dominante es paradójica y desgraciadamente la más insegura. Esto es insostenible. Estabilidad económica y laboral de los hogares, oferta de vivienda suficiente, precios razonables, protección del parque existente y correcta anticipación de las necesidades futuras son factores complejos que interactúan y que son de difícil manejo político. Hay que añadir la seguridad en el uso de la vivienda. Difícil, pero hay que intentarlo (Pareja-Eastaway y Sánchez-Martínez, 2022). Las políticas de reducción de la incertidumbre han de tener un carácter universalista, complementadas por medidas dirigidas a los sectores más precarios. Aplicar el dicho de “mal de muchos...” no sería lo más recomendable.

Reconocimientos

Este estudio se enmarca en el proyecto financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación - España (proyecto referencia PID2020-113665RB-100).

Bibliografía

Aalbers, M., Hochstenbach, C., Bosma, J., & Fernandez, R. (2021). The death and life of private landlordism: How financialized homeownership gave birth to the buy-to-let market. *Housing, Theory and Society*, 38(5), 541-563. doi:10.1080/14036096.2020.1846610

Aalbers, M., Rolnik, R., & Krijnen, M. (2020). The financialization of housing in capitalism's peripheries. *Housing Policy Debate*, 30(4), 481-485. doi:10.1080/10511482.2020.1783812

Acolin, A. (2022) Owning vs. Renting: the benefits of residential stability?, *Housing Studies*, 37:4, 644-667, doi: 10.1080/02673037.2020.1823332

Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T. & Padovani, L. (2004). *Housing and Welfare in Southern Europe*. John Wiley & Sons. doi:10.1002/9780470757536

Alves, S., Azevedo, A., Mendes, L., & Silva, K. (2023). Urban Regeneration, Rent Regulation and the Private Rental Sector in Portugal: A Case Study on Inner-City Lisbon's Social Sustainability. *Land*, 12(8), 1644. doi:10.3390/land12081644

Arundel, R.; Ronald. R. (2016). Parental co-residence, shared living and emerging adulthood in Europe: semi-dependent housing across welfare regime and housing system contexts. *Journal of Youth Studies* 19(7): 885-905. doi: 10.1080/13676261.2015.1112884.

Baldini, M., Poggio, T. (2014). The Italian housing system and the global financial crisis. *Journal of Housing and the Built Environment*, 29(2), 317-334. doi:10.1007/s10901-013-9389-7

Bauman, Z. (2007), *Tiempos líquidos*, Barcelona, Tusquets.

- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. Sage.
- Bijak, J. (2016). Migration forecasting: Beyond the limits of uncertainty. *Global Migration Data Analysis Centre Data Briefing Series*, 6. <https://tinyurl.com/3wr2zucn>
- Blackwell, A., & Park, A. (2011). *The reality of generation rent*. London: National Centre for Social Research. [https://www.bl.uk/britishlibrary/~media/bl/global/social-welfare/pdfs/non-secure/r/e/a/reality-of-generation-rent-perceptions-of-the-first-time-buyer-market.pdf](https://www.bl.uk/britishlibrary/~/media/bl/global/social-welfare/pdfs/non-secure/r/e/a/reality-of-generation-rent-perceptions-of-the-first-time-buyer-market.pdf)
- Boelhouwer, P.J.; Heijden, H. (1993), *Housing Systems in Europe*, Delft, Delft University Press.
- Bonvalet, C., & Fribourg, A. (Eds.). (1990). *Stratégies résidentielles: actes du séminaire organisé par Catherine Bonvalet et Anne-Marie Fribourg* (Paris, 1988) (Vol. 2). Ined.
- Bosch, J. (2018) La burbuja residencial en Europa (2000-2015). Dimensión y tipos. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 65(1): 1-31. <https://ddd.uab.cat/record/199283>
- Byrne, M. (2020). Generation rent and the financialization of housing: A comparative exploration of the growth of the private rental sector in Ireland, the UK and Spain. *Housing Studies*, 35(4), 743-765. doi:10.1080/02673037.2019.1632813
- Campbell, I., Parkinson, S., & Wood, G. (2013). The housing security consequences of underemployment. *AHURI Positioning Paper*, 152, 1-72. <https://ssrn.com/abstract=3475932>
- Cano, G. & Etxezarreta, A. (2014). La crisis de los desahucios en España: Respuestas institucionales y ciudadanas. *Revista de Economía Crítica*, 17, 44-57. <https://revistaeconomiacritica.org/index.php/rec/article/view/304>
- Canudas, V. (2003). *Decomposition methods in demography*. Amsterdam: Rozenberg Publishers. Tesis doctoral. <https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/10068144/thesis.pdf>
- Clair A., Reeves A., McKee M. & Stuckler D. (2019), Constructing a housing precariousness measure for Europe, *Journal of European Social Policy*, 29(1), pp. 13-28. doi:10.1177/0958928718768334
- Clark, W., & Onaka, J. (1983). Life cycle and housing adjustment as explanations of residential mobility. *Urban Studies*, 20 (1), 47-57. doi:10.1080/713703176
- Cox, R., Henwood, B., Rodnyansky, S., Rice, E., & Wenzel, S. (2019). Road map to a unified measure of housing insecurity. *Cityscape*, 21(2), 93-128. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2817626>
- De Roo, G. (2016). Spatial Planning, Complexity and a World 'Out of Equilibrium': Outline of a Non-linear Approach to Planning. En: G. de Roo, J. Hillier & J. van Wezemael (Ed.), *Complexity and Planning* (pp. 159-194): Routledge. <https://www.math.vu.nl/~eliens/serious/local/report/planning.pdf>
- Desmond, M., & Shollenberger, T. (2015). Forced Displacement from Rental Housing: Prevalence and Neighborhood Consequences, *Demography*, 52 (5), 1751-1772. doi:10.1007/s13524-015-0419-9.
- Dewilde, C., & Decker, P. (2016). Changing Inequalities in Housing Outcomes across Western Europe. *Housing, Theory and Society*, 33 (2), 121-161. doi:10.1080/14036096.2015.1109545
- Dewilde, C., & Waitkus, N. (2023) Inequality and Housing. *Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics*. Springer Nature Switzerland AG. doi:10.1007/978-3-319-57365-6_337-1
- Dotsey, S., & Artero, M. (2022). Housing uncertainty among sub-Saharan African refugees in Italy. *Etnografia e ricerca qualitativa*, 15(2), 263-278. doi:10.3240/104668
- Elsinga, M., De Decker, P., Teller, N., & Toussaint, J. (2007). Home ownership beyond asset and security. Perceptions of housing related security and insecurity in eight European countries. IOS Press Ebooks <http://dx.doi.org/10.3233/978-1-58603-830-4-i>
- Eurofound (2017) *European Quality of Life Survey 2016: Quality of life, quality of public services, and quality of society*, Publications Office of the European Union, Luxembourg. <https://www.eurofound.europa.eu/system/files/2018-02/ef1733en.pdf>
- Eurofound (2019). *European Quality of Life Survey Dataset*, EQLS. doi:10.23728/B2SHARE.23D-3FF31E17F42508649ECFFF44FF510

Eurofound (2020), *Living, working and COVID-19 dataset*, Dublin, <http://eurofound.link/covid19data>

Eurofound-ETF (2022), *Living, working and COVID-19 in the European Union and 10 EU neighbouring countries*, Publications Office of the European Union, Luxembourg. <https://www.eurofound.europa.eu/system/files/2023-03/ef21065en.pdf>

Flynn, L. (2020) The young and the restless: housing access in the critical years, *West European Politics*, 43:2, 321-343, doi:10.1080/01402382.2019.1603679

Forrest, R. & Kennett, P. (1997). Risk, residence, and the post-fordist city. *The American Behavioral Scientist*, 41(3), 342-359. doi:10.1177/0002764297041003006.

García-Lamarca, M. & Kaika, M. (2016). 'Mortgaged lives': the biopolitics of debt and housing financialisation. *Trans Inst Br Geogr* 41: 313-327. doi: 10.1111/tran.12126.

Gilbert, A. (2001). *La vivienda en América Latina*. Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo.

Heijden, H. van der (2013). *West European housing systems in a comparative perspective*, 46. Amsterdam: IOS Press. <https://tinyurl.com/2wwfd7ke>

Heijden, H. van der, Dol, K., & Oxley, M. (2011). Western European housing systems and the impact of the international financial crisis. *Journal of housing and the built environment*, 26, 295-313. doi:10.1007/s10901-011-9230-0

Hiscock, R., Kearns, A., Macintyre, S. & Ellaway, A. (2001) Ontological security and psycho-social benefits from the home: Qualitative evidence on issues of tenure, *Housing, Theory and Society*, 18(10), pp. 50-66. doi:10.1080/14036090120617

Hulse, K., & Saugeres, L. (2008). Housing insecurity and precarious living: An Australian exploration. *AHURI Final Report*, 124, 1-51. <https://apo.org.au/node/3189>

Hulse, K. & Haffner, M. (2014). Security and Rental Housing: New Perspectives. *Housing Studies*, 29(5):573-578. doi:10.1080/02673037.2014.921418

López-Colás J., Azevedo A. & Módenes J.A. (2018), Análisis de la diversidad de la inseguridad residencial: España y los Países Mediterráneos en el contexto de los regímenes residenciales europeos, *XVI Congreso de la Población Española*, Alicante, <https://web.ua.es/es/xvicongresopoblacion/ponencias.html>

López-Colás, J., Azevedo, A., & Módenes, J.A. M. (2021). Insécurité résidentielle en période d'incertitude. En *Populations et crises en Méditerranée* (pp. 109-126). Franco Angeli. <https://ddd.uab.cat/record/238004>

Malmendier, U. & Steiny, A. (2016). Rent or Buy? The Role of Lifetime Experiences of Macroeconomic Shocks within and across Countries. En *CEPR Network Event on Household Finance*, 6-7 May, Imperial College Business School: London. <https://ideas.repec.org/p/cpr/ceprdp/14935.html>

Módenes, J.A. (2017). La inseguridad residencial por problemas económicos en España comparada con el entorno europeo. *Papers. Revista de Sociologia*, Vol. 102, núm. 4, La relevancia social de la movilidad residencial, 673-703. <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers.2416>

Módenes J.A. (2019). El insostenible aumento de la inseguridad residencial en España, *Perspectives Demographiques*, 13, pp. 1-4. doi:10.46710/ced.pd.esp.13

Módenes, J.A. (2023). La demanda de vivienda. ¿Quo vadis?, *Perspectives Demographiques*, 32, 1-4. doi:10.46710/ced.pd.esp.32

Módenes, J.A., & Azevedo, A. (2017). Más alquiler, ¿también más inseguridad residencial? Nuevas tendencias en los hogares jóvenes españoles tras la crisis. *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 116, monográfico Juventud y Vivienda, 95-109. <https://ddd.uab.cat/record/187484>

Módenes, J.A. & López-Colás, J. (2014). Cambio demográfico reciente y vivienda en España: ¿hacia un nuevo sistema residencial?, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 148(1), 103-133. doi:10.5477/cis/reis.148.103

Moreno, A. (2016). Economic crisis and the new housing transitions of young people in Spain. *International Journal of Housing Policy* 1-19. <http://doi.org/10.1080/14616718.2015.1130604>

Morris, A., Hulse, K., & Pawson, H. (2017). Long-term private renters: Perceptions of security and insecurity. *Journal of Sociology*, 53(3), 653-669. doi:10.1177/1440783317707833

Mulder, C. (2018). Putting family centre stage: Ties to nonresident family, internal migration, and immobility. *Demographic Research*, 39, 1151-1180. doi:10.4054/DemRes.2018.39.43

Paniagua, J.L.; Cortés, L. (1997). La vivienda como factor de exclusión social. *Documentación social* 106: 93-148.

Pareja-Eastaway, M. & Sánchez-Martínez, T. (2022) Private rented market in Spain: can regulation solve the problem?, *International Journal of Housing Policy*, doi:10.1080/19491247.2022.2089080

Parkinson, S., Hulse, K., Rowley, S., James, A. & Stone, W. (2022). Diffuse informality: uncovering renting within family households as a form of private rental. *Housing Studies*, 1-20. doi:10.1080/02673037.2022.2101623

Ribera-Almandoz, O., Delclós, C. & Garcés-Mascareñas, B. (2022). 'Our home, your home?' The precarious housing pathways of asylum seekers in Catalonia. *Housing Studies*, 1-24. doi:10.1080/02673037.2022.2141202

Rodríguez López, E. & López Hernández, I.. (2010). *Fin de ciclo: financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Madrid: Traficantes de Sueños. <https://traficantes.net/libros/fin-de-ciclo>

Ronald, R., & Arundel, R. (Eds.). (2022). *Families, Housing and Property Wealth in a Neoliberal World*. Taylor & Francis.

Salvatori, H. (2023). Advantages and Disadvantages of Online Surveys, *CVent*, (blog online) <https://www.cvent.com/en/blog/events/advantages-disadvantages-online-surveys>

Solana, A.M., Ortiz, A., & López-Gay, A. (2021). «Me están echando de mi casa». Repercusiones personales y sociales de la inseguridad residencial en Barcelona. *Papers. Revista de Sociologia*, 106(1), 139-162. doi:10.5565/rev/papers.2842

Sørvoll, J. (2023) Tenure Security and Positive

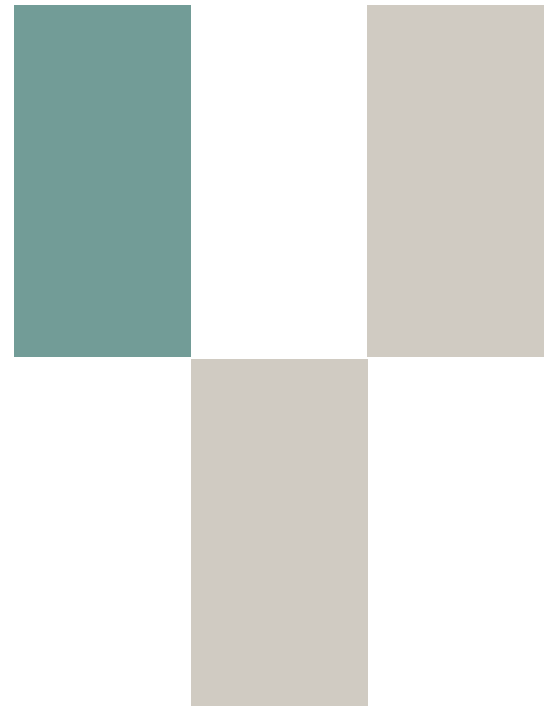
Freedom in Social Housing. Tenants' Subjective Experiences in the Ambiguous Case of Oslo, *Housing, Theory and Society*, 40:5, 607-622, doi: 10.1080/14036096.2023.2241462

Stephens, M. (2020) How Housing Systems are Changing and Why: A Critique of Kemeny's Theory of Housing Regimes, *Housing, Theory and Society*, 37:5, 521-547, doi:10.1080/14036096.2020.1814404

Tocchioni, V., Berrington, A., Vignoli, D., & Vitali, A. (2019). Housing uncertainty and the transition to parenthood among Britain's "Generation Rent". *Econometrics Working Papers Archive*, (2019_07). https://ideas.repec.org/p/fir/econom/wp2019_07.html

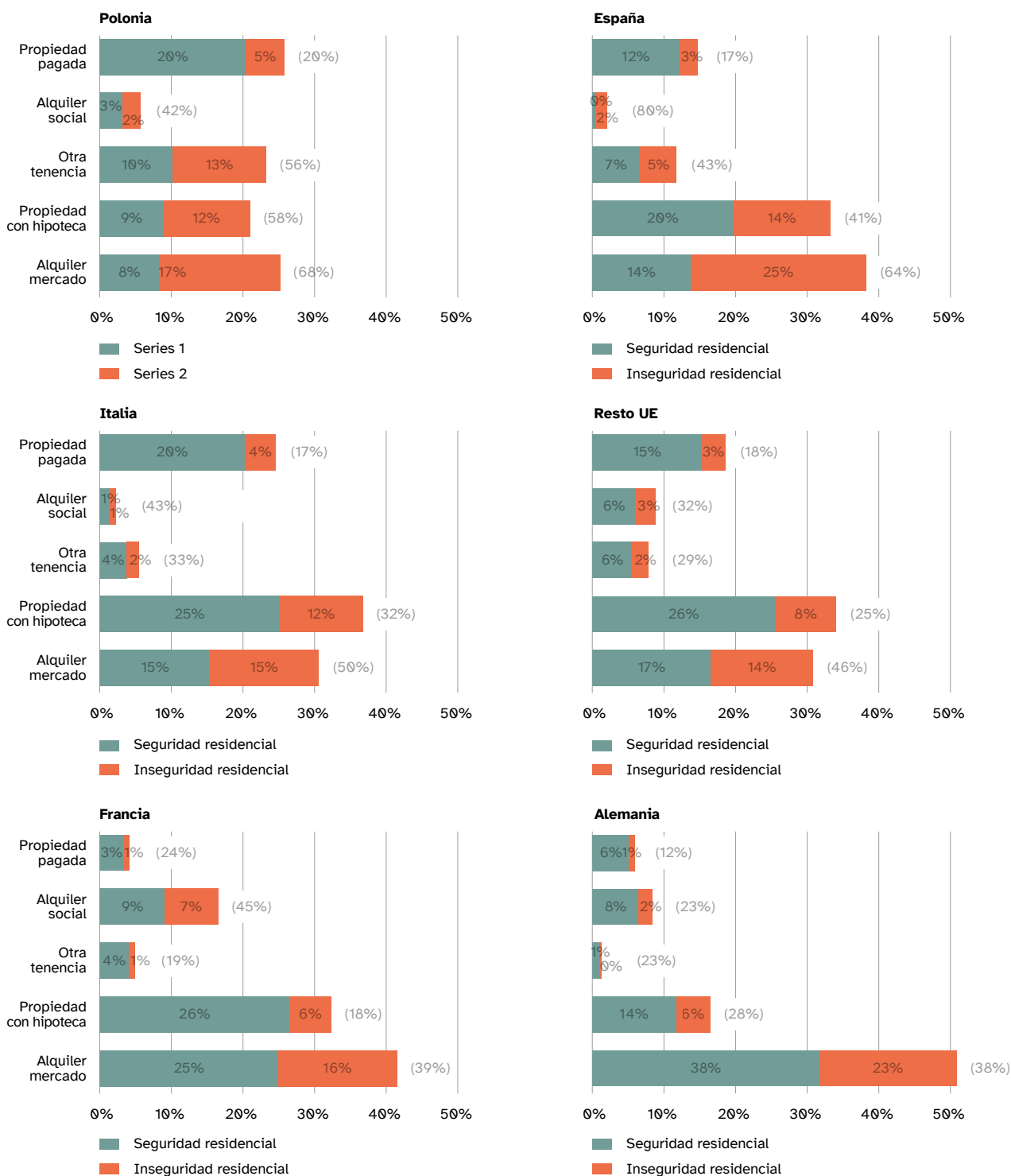
Vignoli, D., Rinesi, F. and Mussino, E. (2013), A Home to Plan the First Child? Fertility Intentions and Housing Conditions in Italy. *Popul. Space Place*, 19: 60-71. doi:10.1002/psp.1716

Weinstein, L. (2021). Evictions: Reconceptualizing housing insecurity from the global south. *City & Community*, 20(1), 13-23. doi:10.1111/cico.12503



Anexo 1

Estructura de la inseguridad residencial de los hogares jóvenes por tenencia de la vivienda. Países seleccionados. 2021-22



Fuente: Eurofound, eCOVID-19 2020-21. Elaboración propia





La (in)accessibilitat a l'habitatge de lloguer a la metròpoli de Barcelona

CARLES DONAT MUÑOZ¹
carles.donat@uab.cat

¹ Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona

Resum

En aquest article s'analitzen les principals característiques de la crisi contemporània d'accessibilitat a l'habitatge a la metròpoli de Barcelona, focalitzada en el lloguer. S'utilitzen fonts d'abast estatal, com el Cens de població i habitatges del 2021, i d'altres específiques de la metròpoli, però comparables en l'àmbit europeu, com les Estadístiques metropolitanes sobre condicions de vida i l'Enquesta de cohesió urbana. Així mateix, es nodreix d'indicadors elaborats per l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona. Els resultats mostren i quantifiquen el problema de l'accessibilitat a l'habitatge, i el seu abast social, generacional i territorial. Així mateix, s'analitzen les conseqüències socials pel que fa al retard en l'emancipació, la sobrecàrrega de les despeses de l'habitatge i la mobilitat forçada.

Paraules clau: accessibilitat, generació de llogaters, curs de vida, canvi forçat d'habitatge.



1. Introducció

Des de fa aproximadament dues dècades, en la majoria dels països de l'OCDE, els preus mitjans de l'habitatge augmenten de manera més intensa que els ingressos mitjans de la població, cosa que es tradueix en el fet que les llars han de destinar, de mitjana, una part més gran dels seus emoluments al pagament de l'habitatge (OCDE, 2021). De fet, menys de la meitat de la població està satisfeta amb la disponibilitat d'habitatge accessible en la ciutat o àrea on viu (OCDE, 2020).

La generalització i la naturalesa global d'aquesta problemàtica ha portat diversos autors a referir-s'hi com una crisi global d'accessibilitat a l'habitatge (Gabriel and Painter, 2020; Galster and Lee, 2021). Tanmateix, les característiques del sistema residencial de cada país i, de manera particular, la disponibilitat de parc de lloguer social, incideixen de manera notable en la forma en què se satisfan les necessitats residencials de la població (Housing Europe Observatory, 2022).

D'altra banda, cal tenir present que el problema de l'accessibilitat, malgrat que s'ha estès a moltes parts del territori, és especialment intens en les àrees urbanes amb una forta dinàmica de creixement de llocs de treball (OCDE, 2021), on es combinen tres macro tendències globals que es veuen amplificades (Wetzstein, 2017). En primer lloc, la reurbanització del capital i la població. En segon lloc, el crèdit barat, tot i que des de l'any 2022 s'ha interromput per la crisi inflacionista posterior a la Covid-19, que ha afectat els preus, en general, i als costos de construcció, en particular. En tercer lloc, l'increment de les desigualtats internes, que fa que, malgrat l'increment de preus, una part de la població pugui accedir a l'habitatge, mentre que altra part, cada vegada més nombrosa, en quedi exclosa.

Certament, el problema de l'accessibilitat és especialment intens entre la població amb menys ingressos, que viu en habitatge de lloguer a preu de mercat i jove. Aquestes característiques, no sempre, però sovint, conflueixen, ja que, precisament per l'increment continuat i assenyalat del preu de l'habitatge, l'accés en propietat ha quedat fora de les possibilitats de les llars joves (Cournède and Plouin, 2023). Tanmateix, el persistent increment del preu de l'habitatge està fent que la problemàtica es faci extensiva a un percentatge

cada vegada més elevat de la població amb ingressos mitjans (OCDE, 2021).

Les conseqüències d'aquesta crisi d'accessibilitat s'han analitzat tant des de la dimensió econòmica com social. Així, per exemple, des del vessant econòmic, s'ha destacat la incidència negativa del problema de l'accessibilitat sobre la competitivitat d'una regió i el seu creixement econòmic. Per la seva banda, des del vessant social, la crisi d'accessibilitat té especial incidència en les situacions d'exclusió residencial greu (Serme-Morin *et al.*, 2022), però també en el curs i en les condicions de vida de la població. De fet, la interrelació entre l'habitatge i les desigualtats socials segueix un camí de doble direcció, ja que l'augment de les desigualtats és una de les causes del problema de l'accessibilitat, al mateix temps, però, aquesta problemàtica les amplifica (Urban Reform Institute, 2023).

El present article contextualitza a la metròpoli de Barcelona les dinàmiques de la crisi d'accessibilitat a l'habitatge que s'acaben d'apuntar. Així, en el primer apartat s'analitza quina és la magnitud del problema, tot analitzant la separació entre els ingressos de la població i els preus mitjans de l'habitatge durant les darreres dues dècades. En el segon apartat, s'estudia el canvi, tan substantiu a la metròpoli de Barcelona i a altres ciutats del sud d'Europa en general, del règim de tinença, amb el pas de la propietat al lloguer com a forma majoritària d'accés a l'habitatge. En el tercer apartat, s'aprofundeix en la dimensió territorial i social del problema de l'accessibilitat, per veure el seu abast metropolità i la quantitat de població que es veu afectada. En el quart apartat, s'analitzen algunes de les principals conseqüències socials de la crisi d'accessibilitat i el seu impacte al llarg del curs de vida de la població, com són el retard en l'emancipació, la sobrecàrrega de les despeses de l'habitatge i els canvis forçats d'habitatge. Finalment, l'article acaba amb unes conclusions.

Abans de continuar, cal fer un breu apunt sobre el marc territorial de les dades que es presenten en aquest article. Com es veurà, a causa de la disponibilitat d'informació en alguns casos, i a la necessitat de síntesi en altres, els àmbits territorials de referència per analitzar la metròpoli de Barcelona no sempre són els mateixos. De menor a major extensió, aquests territoris són: el municipi-

pi de Barcelona, la ciutat central de la metròpoli; l'Àrea Metropolitana de Barcelona, composta per Barcelona més 35 municipis circumdants, amb un govern local constituït; l'àmbit metropolità, format

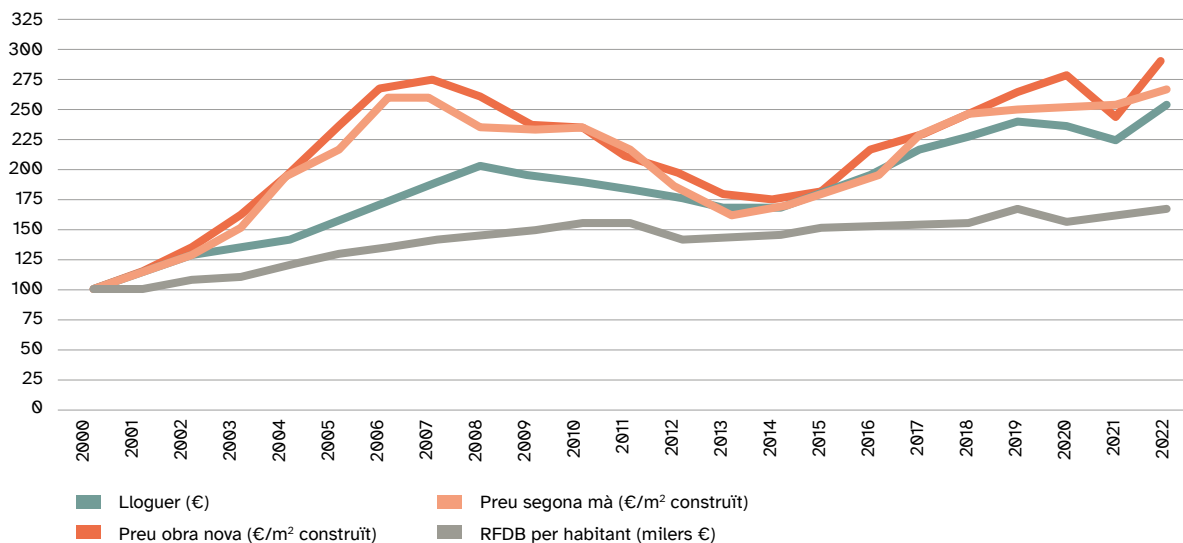
per 131 municipis, és un dels vuit àmbits de planificació territorial de Catalunya; la demarcació de Barcelona, formada per 311 municipis, que constitueixen la Diputació de Barcelona.

2. La tendència a la separació entre els ingressos i els preus mitjans de l'habitatge

Com s'acaba de veure, la principal característica que defineix la crisi global d'accessibilitat a l'habitatge és la tendència a llarg termini a la separació entre els ingressos mitjans de les llars i el preu mitjà de l'habitatge. En el cas de la ciutat de Barcelona, si es pren com a referència el període

transcorregut des de l'any 2000 fins al 2022, mentre que els ingressos mitjans de la població han augmentat el 64,9%, el preu mitjà d'un habitatge de compravenda d'obra nova ho ha fet un 190,1%, el de segona mà un 164,5% i el de lloguer un 151,5% (vegeu figura 1)¹. Dit en altres

Figura 1. Evolució de la Renda familiar disponible bruta i dels preus mitjans de l'habitatge. Barcelona. 2000-2022



Font: Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona a partir de: Renda Familiar Disponible Bruta: Idescat, 2000-2020 i estimació RFDB 2021-22, a partir de INE i Banco de España, Contabilidad Nacional de España; Preu mitjà de lloguer: Secretaria d'Habitatge i Inclusió Social, a partir de l registre de fiances dipositades a l'Incasòl; Preu mitjà de compravenda: Secretaria d'Habitatge 2000-2013 i Secretaria d'Habitatge, 2013-2021, a partir del Col·legi de Registradors

1. A Catalunya, i a Espanya en general, no es disposa de sèries estadístiques contínues que permetin aproximar-se a aquest fenomen a escala metropolitana, el que dificulta el seu dimensionament i comparabilitat amb altres ciutats. En aquest treball es prenen com a referència les estimacions realitzades per l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona (Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona, 2023).

paraules, el preu mitjà de compravenda d'obra nova ha crescut 2,9 vegades més que els ingressos mitjans, el de segona mà, 2,5 vegades més i el de lloguer, 2,3 vegades, més del doble.

Cal fer notar que el punt de partida de la sèrie estadística és una qüestió molt rellevant. Així, per exemple, si la sèrie s'iniciés l'any 1996, la distància entre els ingressos i els preus encara seria major, ja que aquesta data coincideix amb l'inici del darrer boom immobiliari (1996-2007). En sentit contrari, si es prengués com a punt de partida l'any 2008, s'eliminarà de la relació tot l'increment de preus produït durant el boom. Per moderar aquesta distorsió, les dades que es presenten aquí s'inicien l'any 2000.

Si ens focalitzem en les dades de la figura 1, es pot apreciar com la distància entre ingressos i els preus mitjans tendeix a eixamplar-se, ja que la separació que es produeix en períodes de creixement econòmic no es compensa en aquells períodes de recessió. Així, entre els anys 2000 i 2007, és a dir, en la segona part del darrer boom immobiliari, malgrat que els ingressos mitjans van augmentar de manera notable, els preus mitjans es van disparar a ritmes molt més intensos (vegeu figura 1). Durant el període de recessió posterior a la crisi financera internacional i els anys de recessió econòmica que van seguir (2008-2013), els preus mitjans, sobretot

de compravenda, es van ajustar de manera molt notable, però en cap cas es van compensar les diferències respecte als ingressos que s'havien configurat prèviament. En canvi, durant el període de creixement econòmic, comprès entre els anys 2013 i 2019, si bé els ingressos mitjans es van recuperar, els preus mitjans, en aquest cas sobretot els de lloguer, van iniciar una fase expansiva molt més intensa, donant com a resultat un distanciament major entre els dos indicadors. Finalment, després de la crisi de la Covid-19, on tant ingressos com preus van caure en picat, s'ha entrat en un període de creixement econòmic on, de nou, tots dos indicadors pugen, però els preus ho fan a un ritme més intens que els ingressos.

En definitiva, es pot apreciar com durant els períodes de creixement de l'economia els preus mitjans de l'habitatge augmenten a un ritme molt més accelerat que els ingressos mitjans de la població, mentre que en períodes de recessió, malgrat que els preus disminueixen de manera més intensa, no arriben a compensar les distàncies que s'han format amb anterioritat. El resultat és, doncs, que malgrat que es concatenen fases de diferent signe en el cicle econòmic i immobiliari, a llarg termini cada vegada hi ha una separació major entre els ingressos de les llars i els preus mitjans de l'habitatge, i aquesta tendència té una translació directa cap a l'empitjorament generalitzat de l'accessibilitat a l'habitatge.

3. De la propietat al lloguer: el canvi en la forma majoritària d'accés a l'habitatge

Per analitzar el problema contemporani de l'accessibilitat a la metròpoli de Barcelona és convenient diferenciar entre dos subperíodes. El primer, comprèn des de mitjana dècada dels noranta fins als darrers anys del boom immobiliari (1996-2007), quan la principal forma d'accés a l'habitatge va ser en propietat. D'altra banda, el segon subperíode s'inicia en aquell moment i arriba fins a l'actualitat, moment en què l'habitatge de lloguer s'ha consolidat com la forma majoritària d'accés.

Com s'acaba de veure, en el primer subperíode la separació entre els ingressos de les llars i els preus mitjans de l'habitatge van assolir els ritmes més intensos de tota la sèrie de dades presentada, sobretot pel que fa als preus de compravenda (vegeu figura 1). Tanmateix, aquest allunyament entre els preus i les possibilitats reals de les llars d'accedir a un habitatge en propietat es va veure contrarestat, parcialment, per uns tipus d'interès històricament baixos (Rodríguez, 2006) i unes condicions de finançament

favorables², tot plegat en un context d'elevada aflluència de liquiditat cap al sector immobiliari (Vergés, 2011).

Així, si es prenen com a referència les dades censals que es publiquen cada deu anys, a la ciutat de Barcelona, entre el 1991 i el 2001, es va passar d'un 61,5% de les llars que vivien en un habitatge en propietat a un 68,1%, mentre que a la resta de la demarcació es va passar d'un 78,5% a un 83,7% (vegeu taula 1). Certament, l'augment de la propietat com a forma d'accés a l'habitatge ja s'havia iniciat a la dècada de 1960 a la metròpoli de Barcelona i a Espanya en general, i es va consolidar durant les següents dècades, reforçada per unes polítiques que van potenciar l'accés a l'habitatge en propietat en detriment del lloguer (Allen *et al.*, 2004; Trilla, 2001). Tanmateix, durant el subperíode que s'està analitzant aquí i malgrat la intensa separació entre els ingressos i els preus, es va produir un increment molt notable de la propietat.

Taula 1. Llars segons el règim de tinença de l'habitatge. Barcelona i demarcació. 1991-2021

Barcelona				
	1991	2001	2011	2021
Propietat	61,5%	68,1%	64,0%	60,6%
Lloguer	35,9%	28,5%	30,1%	36,1%
Altres	2,6%	3,4%	5,9%	3,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Demarcació sense Barcelona				
	1991	2001	2011	2021
Propietat	78,5%	83,7%	79,0%	72,1%
Lloguer	18,0%	12,3%	15,7%	20,6%
Altres	3,5%	4,0%	5,4%	7,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Font: INE, Cens de població i habitatges 1991, 2001, 2011, 2021

En altres paraules, la crisi d'accessibilitat que s'estava formant durant la segona meitat de la dècada dels anys noranta i principis del segle XXI no es va traslladar en aquell moment a una contracció de la demanda d'habitatge en general, ni en propietat en particular (Donat, 2014), però sí que va configurar un assenyalat sobrecost de les despeses de l'habitatge i un major endeutament de les llars, amb les greus conseqüències socials posteriors a la crisi financera internacional (Colau and Alemany, 2012).

Per la seva banda, el lloguer, malgrat que en retrocés, va ser una opció present en les estratègies residencials de la població a la metròpoli, sobretot a la ciutat de Barcelona, on el 28,5% de les llars vivia en aquest règim l'any 2001. Així doncs, el lloguer era una opció més d'accés a l'habitatge, que podia donar cobertura a les llars que, malgrat les condicions tan laxes en la concessió de crèdits hipotecaris, no podien accedir a un habitatge en propietat, o no volien sobreendeutar-se. Així mateix, donava alternativa a altres estratègies residencials a la població per a la qual el lloguer era l'opció òptima.

El segon subperíode dins de la crisi d'accessibilitat a l'habitatge a la metròpoli de Barcelona té com a punt de partida la crisi financera internacional iniciada l'estiu del 2007. Així, en un context d'elevat endeutament de les llars, les condicions de finançament es varen tornar més restrictives i, al mateix temps, ajustades a les possibilitats reals de les llars. En conseqüència, malgrat l'assenyalat descens dels preus mitjans de l'habitatge de compravenda que es va produir durant els anys posteriors a la crisi financera, l'accés a un habitatge en propietat s'ha tornat més restrictiu. Es tracta d'una situació que s'ha agreujat amb l'intens augment de preus de compravenda produït des de l'any 2013.

En efecte, si es torna a les dades censals, es pot observar que a la ciutat de Barcelona les llars que vivien en propietat van passar d'un 68,1% l'any 2001 a un 64% en el 2011, i encara han disminuït fins al 60,6% el 2021 (vegeu taula 1). En contrapartida, les llars que vivien en lloguer van augmentar del 28,5% al 30,1% en el període 2001-

2. Entre les quals cal destacar els terminis d'amortització del préstec i la relació préstec/valor. En aquests casos, la tendència durant el darrer boom immobiliari va ser la de flexibilitzar al màxim aquests elements, incrementant la durada del préstec i la proporció de capital prestat en relació al valor del pis (Martínez-Pagés, 2005; Rodríguez, 2010).

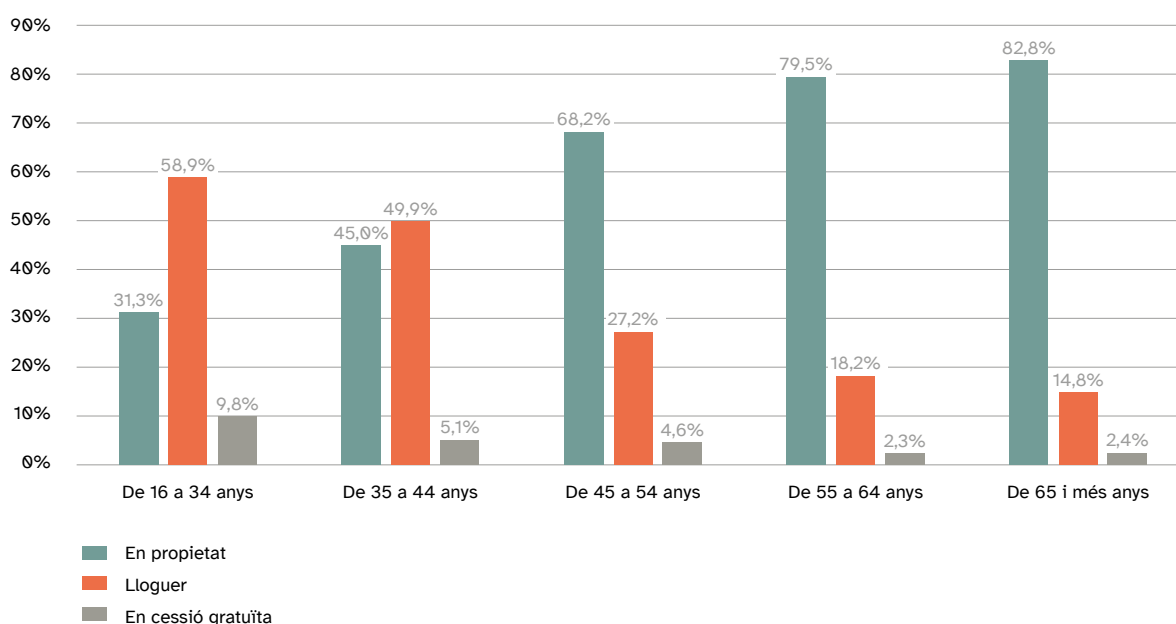
2011 per situar-se en el 36,1% en el 2021. A la resta de la demarcació de Barcelona, l'evolució ha estat semblant, però partint d'una distribució amb un pes major de la propietat. Així, si l'any 2001 hi havia un 83,7% de llars en propietat, el 2011 van disminuir fins al 79%, i el 2021 han baixat fins al 72,1%. Per la seva banda, les llars en lloguer han augmentat per passar d'un 12,3% a un 15,7% i, finalment, a un 20,6%.

Aquest canvi en el règim de tinença, lògicament, ha tingut una major incidència entre les llars que accedeixen per primer cop a l'habitatge, és a dir, les formades per joves i joves-adults. Així, si es pren com a referència l'àrea metropolitana de Barcelona, l'any 2021 el 58,9% de les llars encapçalades per població de 16 a 34 anys vivien en un habitatge de lloguer i tan sols un 31,3% vivia en propietat (vegeu figura 2)³. És a dir, accedir a un habitatge de lloguer s'ha constituït de manera

molt destacada com la principal opció residencial de la població jove metropolitana.

Ara bé, viure en un habitatge de lloguer, lluny de tractar-se d'una opció transitòria que dona pas a l'accés a un habitatge en propietat, com havia succeït en generacions precedents, encara és l'opció majoritària entre les llars encapçalades per població en edats adultes. Així, el 49,9% de les llars encapçalades per població de 35 a 44 viu de lloguer, enfront del 45% que ho fa en propietat. A partir d'aquestes edats, viure en propietat és majoritari, ja que es tracta d'aquelles generacions que varen accedir a l'habitatge durant el període previ a la fi del darrer boom immobiliari. Així, el 68,2% de les llars encapçalades per població de 45 a 54 anys, el 79,5% de les de 54 a 65 anys i el 82,8% de les que tenen com a referència una persona de 65 anys i més, viuen en propietat.

Figura 2: Règim de tinença segons l'edat de la persona de referència de la llar. Àrea metropolitana de Barcelona. 2021/2022



Font: Idescat i Institut Metròpoli, Enquesta Metropolitana de Condicions de Vida 2021-2022

3. En aquest cas la font és l'Enquesta Metropolitana de Condicions de Vida, que no és estrictament comparable amb la informació del Cens de població i habitatges.

Certament, no es tracta d'una anàlisi longitudinal que permeti veure el recorregut residencial de la població al llarg del seu curs de vida, però les dades del 2021 mostren com viure de lloguer ha passat a ser la principal opció d'accés a l'habitatge en les edats joves, i encara es manté en edats adultes. S'haurà de seguir l'evolució del règim de

tinença en aquestes cohorts de població per veure quina és la intensitat amb la qual es configura el que es coneix com a *generacions de llogaters* (Mckee et al., 2017), on viure de lloguer és la forma de tinença de l'habitatge durant un període cada vegada més extens del curs de vida.

4. Una problemàtica d'abast metropolità, amb especial incidència entre els joves i la població amb menys ingressos

Com s'ha avançat, el pas de la propietat al lloguer com a forma majoritària d'accés a l'habitatge no ha estat el resultat d'un canvi en les preferències residencials de la població, sinó que està estretament relacionat amb la impossibilitat de tantes llars d'accedir a un habitatge en propietat.

En efecte, si es pren com a referència una llar amb uns ingressos nets mitjans anuals de 25.000 €, l'any 2022 ha de destinar un 81% dels seus emoluments per accedir a un habitatge en propietat de preu mitjà d'obra nova a la ciutat de Barcelona, un 49,7% per fer-ho a la resta de l'àrea metropolitana i un 36,5% a la resta de la demarcació (vegeu figura 3). En el cas d'optar per un habitatge de segona mà, hauria de destinar un 61,9%, un 36,7% i un 32,4% en cadascun d'aquests territoris. Finalment, en el cas d'anar a viure a un habitatge de lloguer de preu mitjà, aquesta llar hauria de destinar el 49,3% dels seus ingressos a la ciutat de Barcelona, el 39,4% a la resta de l'àrea metropolitana i el 32,4% a la resta de la demarcació. Com es pot apreciar, l'esforç d'accés se situa en tots els casos fora del llindar del 30%, que és un llindar orientatiu màxim que no haurien de sobrepassar les llars.

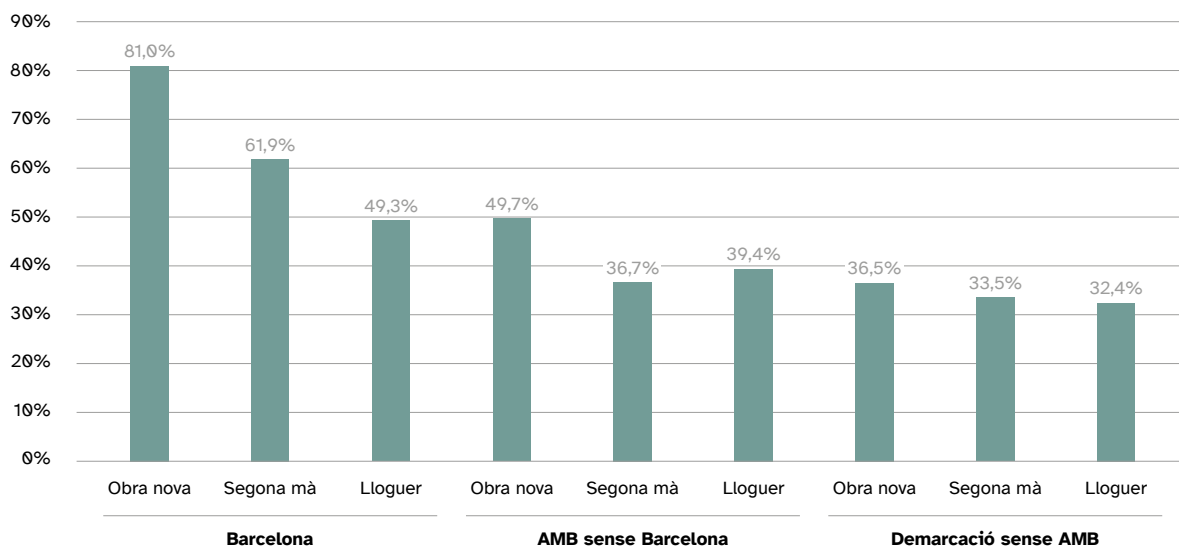
Si es té en compte que per accedir a un habitatge en propietat s'ha de disposar d'uns estalvis d'aproximadament el 32% del preu de l'immoble⁴, el lloguer es configura com l'opció menys inaccessible de les tres o, dit d'altra manera, és l'única opció per les llars amb ingressos per sota dels 25.000 € anuals, sempre que no comptin amb algun tipus d'ajut públic o familiar.

Com el lector més coneixedor de la matèria haurà deduït, l'exercici teòric que s'acaba de mostrar parteix de dues consideracions molt generals. D'una banda, es prenen com a referència àmbits territorials que agrupen municipis amb un rang ampli de preus mitjans i, de l'altra, es parteix d'una llar teòrica amb ingressos de 25.000 € nets anuals. A continuació, s'aprofundeix en aquestes qüestions per veure l'abast territorial i social del problema de l'accés a l'habitatge amb major concreció.

Pel que fa a la desagregació territorial, a la figura 4 es pot veure l'esforç d'accés a un habitatge de lloguer de preu mitjà amb major detall. Així, dels 311 municipis de la demarcació de Barcelona, l'any 2022 hi ha dades del preu mitjà de lloguer en 244 i en la ciutat de Barcelona, on la informació es troba desglossada pels deu districtes.

4. Prenent com a referència els preus mitjans: 118.604 € a Barcelona, 70.339 € a la resta de l'àrea metropolitana i 64.208 € a la resta de la demarcació.

Figura 3. Esforç teòric d'accés a l'habitatge per una llar amb 25.000€ nets anuals. Per àmbits territorials. 2022



Font: elaboració pròpia. Preu mitjà habitatge de compravenda, Secretaria d'Habitatge, a partir del Col·legi de Registradors de Catalunya; Banc d'Espanya, tipus d'interès; i Asociación Hipotecaria Española, Indicadores de accesibilidad; Preu mitjà habitatge de lloguer, Secretaria d'Habitatge, a partir de les fiances dipositades a l'INCASÒL. Nota: s'han considerat els següents supòsits per calcular la quota anual del primer any: relació préstec/valor del 80%, tipus d'interès hipotecari del conjunt d'entitats a més de tres anys per l'habitatge lliure (any 2022, 2,06%) i termini mitjà d'hipoteca (any 2022, 24,4 anys)

Es pot veure que els municipis sense dades són, en general, aquells més petits, on no hi ha mercat de lloguer formal o bé s'han formalitzat cinc contractes o menys durant l'any. Doncs bé, en 132 dels 244 municipis dels quals es disposa de dades, i en els deu districtes de Barcelona, l'esforç per accedir a un habitatge de lloguer de preu mitjà per a una llar amb 25.000 € d'ingressos nets anuals se situa per sobre del 30%. I d'aquests territoris, en 79 municipis i en els deu districtes l'esforç es troba per sobre del 35%.

En definitiva, en més de la meitat dels municipis amb dades de la metròpoli i en els deu districtes de la ciutat, l'esforç d'accés al lloguer se situa per sobre dels llindars recomanables, la qual cosa indica que el problema de l'accessibilitat, lluny de focalitzar-se només en els àmbits centrals té, en canvi, una repercussió d'abast metropolità.

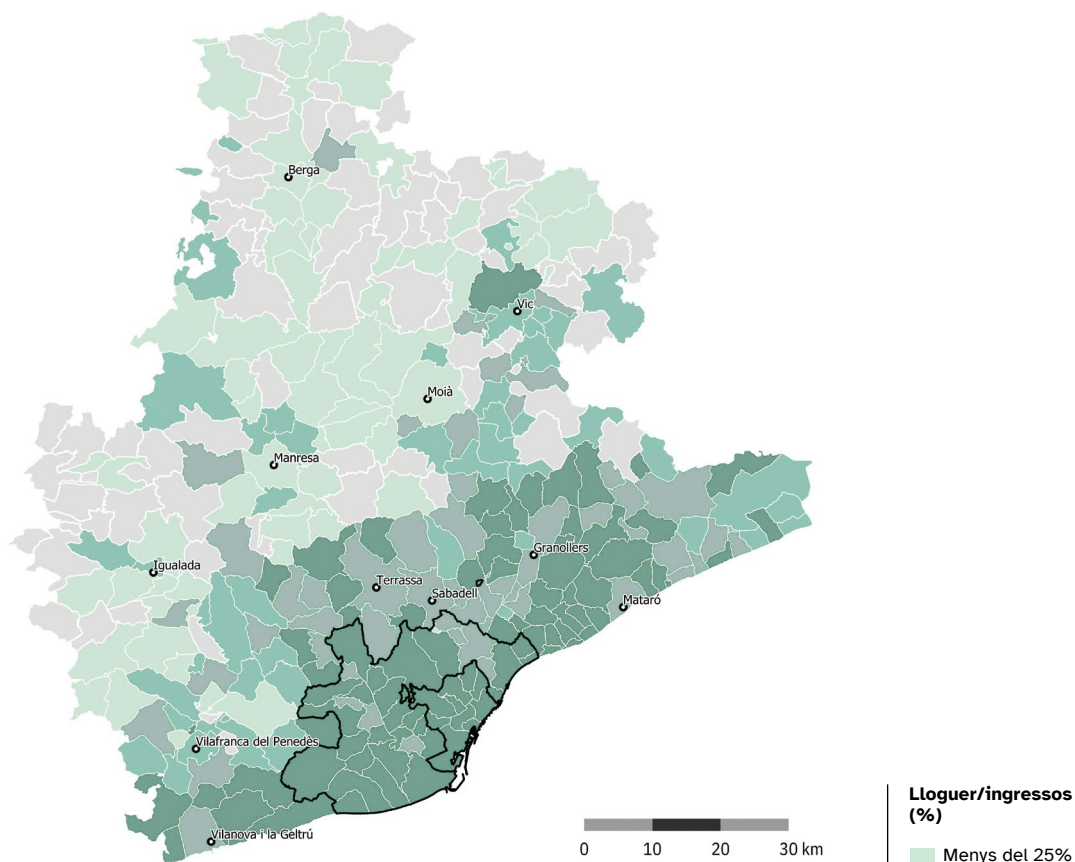
L'altra qüestió rellevant per dimensionar el problema de l'accessibilitat a la metròpoli de Barcelona té a veure amb els ingressos de la població,

especialment entre la població jove i jove-adulta, que és la que ha d'accedir a l'habitatge. Així, a la taula 2 es pot veure com el 50,4% de les llars encapçalades per població de 16 a 34 anys disposen d'uns ingressos inferiors a 25.000 € nets anuals. És a dir, d'acord amb els càlculs realitzats més amunt, aquestes llars es troben excloses del mercat de l'habitatge lliure de lloguer a la meitat dels municipis de la metròpoli amb dades disponibles.

Fins i tot, com es pot apreciar a la taula 2, moltes llars joves i joves-adultes disposen d'uns ingressos molt per sota dels 25.000 € anuals. En concret, un 11% tenen menys de 9.000 €, un 10,4%, entre 9.000 € i 13.999 € i un 14,7%, entre 14.000 € i 18.999 €. En aquests casos, lògicament, les condicions d'accés empitjorarien, ja que es reduirien els municipis on podrien anar a viure i augmentaria l'esforç del pagament de les rendes del lloguer.

Recapitulant, les dades mostrades fins aquí permeten veure com l'opció d'accedir a l'habitatge

Figura 4. Esforç teòric d'accés a un habitatge de lloguer de preu mitjà per una llar amb ingressos de 25.000 € anuals. Demarcació de Barcelona. 2022



Font: elaboració pròpia. Secretaria d'Habitatge, a partir del registre de fiances dipositades a l'INCASÒL

Taula 2. Ingressos de la llar segons l'edat de la persona de referència. Àmbit metropolità. 2021-2022

	De 16 a 39 anys	De 40 a 64 anys	De 65 i més anys	Total
Menys de 9.000€	11,0%	6,5%	7,8%	7,8%
Entre 9.000 i 13.999€	10,4%	6,3%	17,4%	10,5%
Entre 14.000 i 18.999€	14,7%	9,7%	17,9%	13,2%
Entre 19.000 i 24.999€	14,3%	12,9%	15,7%	14,0%
Subtotal menys de 25.000€	50,4%	35,4%	58,8%	45,5%
Entre 25.000 i 34.999€	19,5%	19,1%	20,1%	19,5%
35.000€ i més	30,1%	45,5%	21,1%	35,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Font: Idescat i Institut Metròpoli, Enquesta metropolitana de Condicions de Vida, 2021/2022

de lloguer ha deixat de ser una opció més a la metròpoli de Barcelona, per passar a ser l'única opció per un grup de població cada vegada més elevat. Ara bé, l'opció d'anar a viure de lloguer també presenta limitacions notables des del punt de vista de l'accessibilitat, especialment

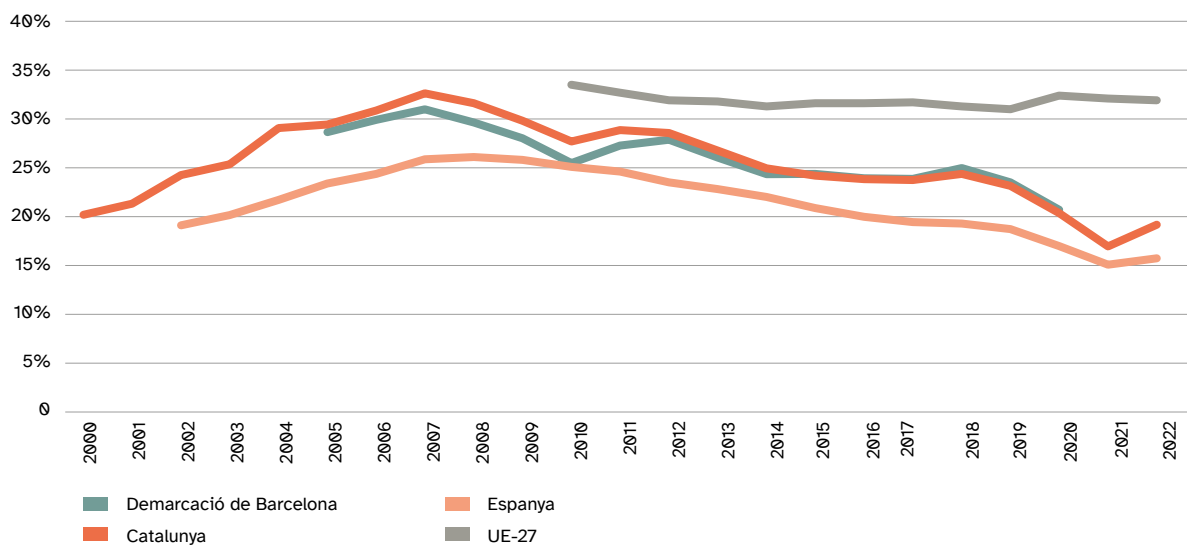
pels joves i la població amb menys recursos. Així, una llar amb ingressos de 25.000 € nets anuals, entre les quals hi ha representats la meitat de les llars encapçalades per joves i joves-adults de 16 a 39 anys, estan excloses del mercat en la meitat dels municipis metropolitans.

5. Retard en l'emancipació, sobrecàrrega de les despeses de l'habitatge i canvis forçats

Les dificultats d'accés que s'acaben de veure tenen, lògicament, conseqüències en nombroses dimensions socials. Sense voluntat de ser exhaustiu, i tenint en compte les limitacions d'espai en aquest article, a continuació se n'analitzen tres de principals: el persistent retard en l'emancipació residencial, la sobrecàrrega que les despeses de l'habitatge suposen per les economies domèstiques i les relatives a la mobilitat forçada. Es tracta, com es veurà tot seguit, d'unes conseqüències que condicionen el curs i les condicions de vida de la població.

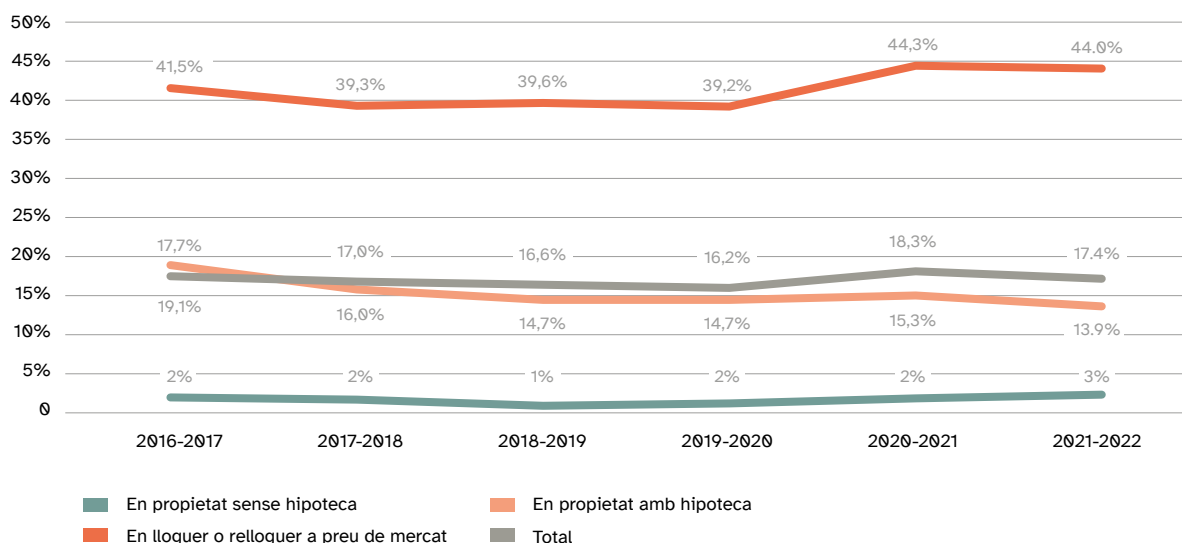
El retard en l'emancipació residencial és una característica estructural de la població de la metròpoli de Barcelona, però, a més, durant els darrers anys s'està intensificant. En efecte, l'any 2007, el 31% de la població de 16 a 29 anys de la demarcació de Barcelona estava emancipada, mentre que l'any 2022 aquest percentatge s'ha reduït en 12 punts per situar-se en el 19,2% (vegeu figura 5). Com es pot apreciar, aquesta tendència és compartida al conjunt de Catalunya i també a la resta de l'Estat, tot i que en aquest darrer cas els percentatges d'emancipació encara són més baixos.

Figura 5. Taxa d'emancipació residencial de la població de 16 a 29 anys. 2000-2022



Font: Observatori Català de la Joventut i elaboració pròpia, a partir de INE, Encuesta de Población Activa; Eurostat, EU-SILC Survey

Figura 6. Taxa de sobrecàrrega de les despeses de l'habitatge segons el règim de tinença. Àmbit metropolità. 2017-2022



Font: Idescat i Institut Metròpoli. Enquesta Metropolitana de Condicions de Vida. Nota: Per calcular la taxa de sobrecàrrega de la població que viu en propietat amb hipoteca es considera com a despesa la part d'amortització de la quota mensual del préstec, que també s'incorpora al total. Aquesta forma de càlcul difereix de la que s'utilitza a la EU-SILC, ja que en aquest darrer cas no es comptabilitzen les despeses d'amortització, perquè es consideren una inversió

Els aspectes laborals i d'accés a l'habitatge són les dues principals causes que expliquen aquest retard. Pel que fa al mercat de treball, es combinen dues dinàmiques com són l'endarreriment en la incorporació al mercat de treball i les mateixes condicions laborals, amb una creixent precarització. De fet, quan els joves s'incorporen al mercat de treball, ho fan amb unes condicions salarials més baixes que els mateixos joves de mitjan 2000. A més, amb situacions contractuals més flexibles i on proliferen les ocupacions a temps parcial (Serracant, 2018). D'altra banda, la tendència a la separació entre els ingressos i els preus mitjans accentua encara més l'esforç que han de fer les llars joves per accedir a l'habitatge, la qual cosa incideix en el retard.

Juntament amb el retard en l'emancipació, una segona conseqüència de la crisi d'accessibilitat es troba en la sobrecàrrega, ja que, una vegada la població s'emancipa, el pagament de les despeses de l'habitatge tendeix a ocupar una part més important dels ingressos de les llars. La taxa de sobrecàrrega indica el percentatge de població que viu en llars que destinen més d'un 40%

dels seus ingressos al pagament de les despeses de l'habitatge i inclou, a més de les rendes del lloguer, les despeses dels subministraments. A diferència de l'esforç teòric d'accés a l'habitatge que s'ha vist més amunt, aquest indicador comptabilitza la relació entre els ingressos i les despeses de les llars que ja han accedit a l'habitatge.

Doncs bé, la taxa de sobrecàrrega a l'àmbit metropolità de Barcelona se situa en el 17,4% o, dit d'una altra manera, 2 de cada 10 llars destinen més d'un 40% dels seus ingressos al pagament de les despeses de l'habitatge (figura 6). Ara bé, les diferències segons el règim de tinença són molt notables. Així, l'any 2022, la taxa de sobrecàrrega de la població que viu de lloguer a la metròpoli de Barcelona se situa en el 44%, ja que aquesta població incorpora en el balanç de la seva economia domèstica el distanciament entre els ingressos i els preus mitjans. Per la seva banda, entre la població que viu en propietat amb pagaments pendents (hipoteca), la taxa de sobrecàrrega encara és elevada, però disminueix de manera notable fins al 13,9%. En aquest cas, cal tenir en compte que no només es comptabi-

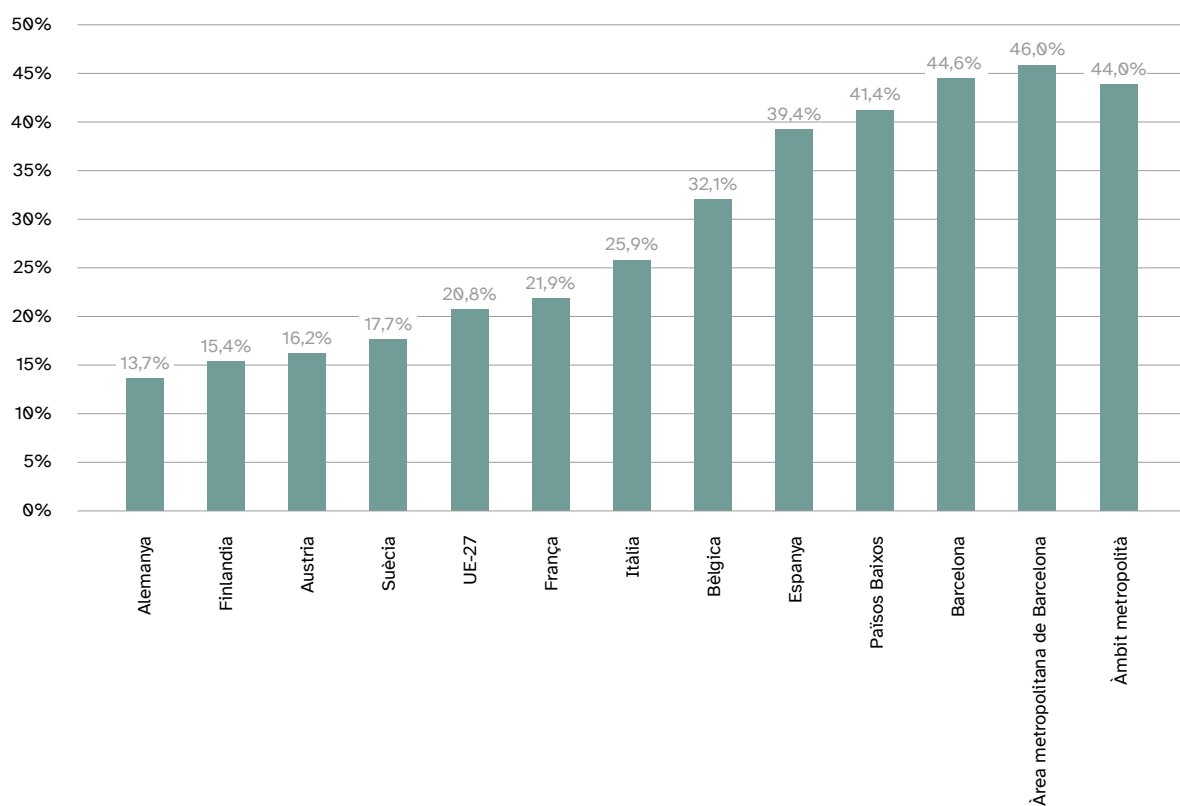
litz a la població que ha sol·licitat una hipoteca recentment, sinó que es comptabilitzen totes les llars que ho han fet amb anterioritat, que probablement tenen unes quotes mensuals molt més reduïdes. Finalment, la taxa de sobrecàrrega de la població que viu en propietat, però sense pagaments pendents baixa, lògicament, fins al 3%.

Es pot apreciar, doncs, que la situació de sobrecàrrega és especialment intensa entre la població que viu de lloguer si es compara amb la que viu en propietat a la metròpoli de Barcelona, i cal afegir que aquesta situació és de les més desfavorables que es donen en el context europeu. En efecte, tal com es pot veure en la figura 7, aquest indicador es troba en el 13,7% a Alemanya o en el 21,9% a França. Només als Països Baixos (41,4%) la taxa de sobrecàrrega de la població que viu de lloguer a preu de mercat se situa propera als

valors que es donen a la metròpoli de Barcelona i a Espanya. Però és que en aquest país només un 4% de la població viu en habitatges a preu de mercat, mentre que un 25,4% ho fa en lloguer per sota de preu de mercat. En canvi, a la metròpoli de Barcelona, l'opció de lloguer a preu de mercat ha tingut, fins al moment, molt poca alternativa en el lloguer a preu per sota de mercat, ja que l'any 2021 tan sols l'1,8% del parc és de lloguer social (Donat *et al.*, 2021).

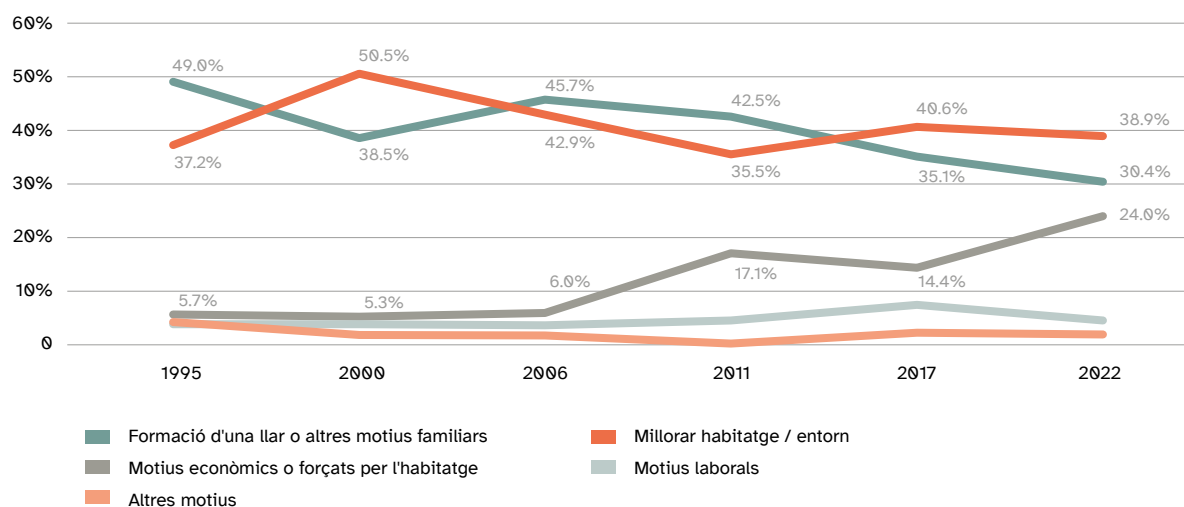
El canvi forçat d'habitatge és una altra de les conseqüències de la crisi d'accessibilitat a l'habitatge i de manera especial durant la darrera dècada, en la qual el lloguer ha guanyat pes com a règim de tinença de les llars. En efecte, com es pot apreciar a la figura 8, fins a l'any 2006 els dos principals motius de la població metropolitana per canviar d'habitatge eren la formació d'una

Figura 7. Taxa de sobrecàrrega de les despeses de l'habitatge de la població que viu en llars en lloguer a preu de mercat (2022). Països europeus i metròpoli de Barcelona



Font: Eurostat, EU-SILC; i Idescat i Institut Metròpoli, Enquesta Metropolitana de Condicions de Vida

Figura 8. Raó principal del canvi d'habitatge. Àmbit metropolità de Barcelona. 1995-2022



Font: Idescat i Institut Metròpoli, Enquesta de Condicions de Vida i Hàbits de la Població, 1995-2011; i Institut Metròpoli, Enquesta de cohesió urbana, 2017 i 2022

llar o altres motius familiars⁵, d'una banda, i per millorar l'habitatge o l'entorn⁶, de l'altra. De fet, entre totes dues motivacions s'explicava, pràcticament, la totalitat de la mobilitat residencial a la metròpoli de Barcelona.

Així, per exemple, l'any 1995, aquestes dues motivacions representaven un 49% i un 37,2%, i totes dues juntes eren la raó principal d'un 86,2% de tots els canvis d'habitatge realitzats. Per la seva banda, la resta de motivacions tenien un pes molt minoritari. Així, continuant amb l'any 1995, els motius econòmics o forçats per l'habitatge⁷ tan sols eren la principal raó del canvi en un 5,7% dels canvis residencials, mentre que els motius

laborals⁸ tan sols eren la causa en un 3,9% dels casos. Aquesta distribució de l'any 1995 s'ha mantingut de manera aproximada durant els anys 2000 i 2006, amb l'únic canvi que les dues principals motivacions han alternat el seu ordre, però juntes sempre han estat la principal raó de la major part de la població metropolitana (89% el 2000 i 88,6% el 2006).

Doncs bé, a partir de l'any 2006, malgrat que les dues principals motivacions del canvi d'habitatge continuen encapçalant el rànking, n'ha aparegut una tercera que ha guanyat pes de manera molt notable: els motius econòmics o forçats per l'habitatge. En efecte, aquesta motivació ha pas-

5. La formació d'una llar o altres motius familiar agrupa les següents motivacions: formar una nova llar amb la seva parella, independitzar-se, ampliació o reducció del nombre de membres de la família, separació amb la parella, canvi d'habitatge d'altres membres de la llar/decisió familiar, salut d'un membre de la llar i, finalment, anar a viure amb familiars o estar més a prop d'ells, per problemes personals o per cuidar familiars.

6. Millorar l'habitatge/l'entorn inclou: millorar l'habitatge, millorar el règim de tinença de l'habitatge, millorar l'entorn i, finalment, per conflictes al barri o inseguretat.

7. Motius econòmics o forçats per l'habitatge inclouen: accedir a un habitatge més barat i per enderrocament, expulsió o no renovació del contracte de l'anterior habitatge.

8. Motius laborals inclouen: trasllat del lloc de treball, proximitat al lloc de treball d'un dels membres de la llar, tenir més oportunitats de feina i, finalment, per jubilació.

sat a representar un 5,7% dels motius l'any 2006 a un 17,1% el 2011, per pujar fins al 24% el 2021.

Aquest increment tan notable no es pot deixar de relacionar amb la crisi d'accessibilitat que s'està exposant, però de manera molt particular, s'ha de relacionar amb el segon subperíode, quan el lloguer passa a ser la forma majoritària d'accés a l'habitatge i guanya pes com a règim de tinença de les llars. En altres paraules, la sobrecàrrega en el pagament de l'habitatge que tenen tantes llars que viuen de lloguer no tan sols té una repercussió econòmica, sinó que també es trasllada cap a una major inestabilitat residencial no volguda.

Certament, viure en un habitatge de lloguer té com un dels principals avantatges la flexibilitat a l'hora d'elegir el lloc de residència, d'acord amb les necessitats de cada moment. Tanmateix, a la llum de les dades que s'acaben de mostrar, viure de lloguer a la metròpoli de Barcelona, que cal recordar que és l'única opció per moltes llars durant tot el seu curs de vida, també ha incorporat un elevat component d'inseguretat residencial.

6. Conclusions

Durant les darreres dècades, s'està assistint a un increment dels preus dels habitatges molt més intens que el que es produeix en els ingressos de la població. Aquesta tendència té un caràcter global i una especial incidència en les àrees urbanes més dinàmiques, com la metròpoli de Barcelona. En aquest article s'han analitzat les principals dinàmiques al voltant d'aquesta qüestió.

Així, en primer lloc, s'ha mostrat que a Barcelona, des de l'any 2000, el preu mitjà de l'habitatge de compravenda d'obra nova ha crescut gairebé el triple que els ingressos mitjans de la població (2,9 vegades), mentre que el de segona mà ho ha fet 2,5 vegades i el de lloguer 2,3 vegades. El creixement més intens del preu de lloguer s'ha produït durant la darrera dècada, en el període en què la forma d'accés majoritària a l'habitatge ha deixat de ser en propietat per passar a ser-ho, justament, de lloguer.

En efecte, després de la crisi financera internacional iniciada l'estiu del 2007, l'opció de viure de lloguer s'ha convertit en l'única opció d'accés a l'habitatge per a cada vegada més llars, de tal manera que l'any 2022, el 58,9% de les llars encapçalades per població de 16 a 34 anys, viuen de lloguer. A més, el lloguer es consolida en etapes més avançades del curs de vida i entre les

llars encapçalades per població de 35 a 44 anys encara és el règim majoritari (49,9%).

Malgrat que anar a viure de lloguer és l'única opció per cada vegada més llars, l'esforç d'accés supera el llindar recomanable del 30% per a un grup de població cada vegada més ampli. Així, l'any 2022, la meitat de les llars encapçalades per joves i joves-adults (entre 16 i 39 anys) han de destinar més del 30% dels seus ingressos per accedir a un habitatge de lloguer de preu mitjà. A més, aquesta situació d'inaccessibilitat es dona en la meitat dels municipis de la metròpoli de Barcelona i en els deu districtes de la ciutat central. És a dir, les dificultats d'accés no només es concentren en els àmbits més centrals de la metròpoli, sinó que s'estenen al conjunt del territori.

Les conseqüències socials del problema de l'accessibilitat són molt àmplies i superen l'abast d'aquest estudi. Tanmateix, se n'han destacat tres de principals, que tenen un nexa en comú, ja que condicionen de manera molt notable el curs i les condicions de vida de la població. Així, s'ha vist com la característica estructural d'endarrerir l'edat d'emancipació encara no ha tocat fons i la taxa d'emancipació residencial dels joves de 16 a 29 anys se situa per sota del 20% a la metròpoli de Barcelona l'any 2022.

El retard té com una de les principals causes l'elevat cost d'accés a l'habitatge, però més tard que d'hora la població s'acaba emancipant i, en aquest moment, s'ha vist com les despeses de l'habitatge absorbeixen una part molt notable dels ingressos familiars. En concret, la taxa de sobrecàrrega de la població que viu en habitatge de lloguer a preu de mercat a la metròpoli de Barcelona se situa l'any 2022 en el 44%, una de les més elevades si es compara amb la resta dels països europeus. Tot plegat, en un context en què l'alternativa a l'habitatge a preu de mercat, és a dir, el lloguer social, només representa un 1,7% de tot el parc.

Certament, en un context de continuada separació entre els ingressos mitjans de les llars i el preu mitjà de lloguer, aquests nivells de sobrecàrrega passen a no poder ser assumits per les llars. Per qüestions d'espai, no s'ha entrat a analitzar les situacions d'exclusió residencial més severes, però sí que s'ha volgut parar atenció en els desplaçaments forçats de la població, amb el suport de la sèrie històrica d'enquestes metropolitanas (l'Enquesta metropolitana de condicions de vida i l'Enquesta de cohesió urbana). Doncs bé, s'ha vist que els canvis residencials motivats per motius econòmics o forçats de l'habitatge havien tingut un pes força minoritari fins a l'any 2006, entre el 5% i el 6%. En canvi, a par-

tir d'aquesta data han augmentat intensament, de tal manera que l'any 2022 ja són la principal raó de canvi en un 24% dels casos. Dit en altres paraules, una de cada quatre persones que han canviat d'habitatge en els darrers cinc anys a la metròpoli de Barcelona ho ha fet perquè ha tingut dificultats en el pagament de l'habitatge o bé perquè ha estat forçada a deixar-lo.

Són aquestes unes dades que mostren que el problema de l'accessibilitat a l'habitatge a la metròpoli de Barcelona es trasllada cap a diferents moments del curs de vida de la població, tot absorbint una part notable dels ingressos i condicionant el seu curs de vida. Així, l'habitatge, que tradicionalment per tantes generacions que han accedit a l'habitatge en propietat, ha estat un element d'estabilitat econòmica, familiar i de benestar material, s'està convertint, per cada vegada més població que té com única opció el lloguer, en un element d'inseguretat.



Referències

Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T., and Padovani, L. (2004). *Housing and welfare in Southern Europe*. Oxford: Blackwell.

Colau, A., and Alemany, S. (2012). *Vides hipotecades: de la bombolla immobiliària al dret a l'habitatge*. Barcelona: Angle Editorial.

Cournède, B., and Plouin, M. (2023). *No Home for The Young? Stylised Facts and Policy Challenges*.

Donat, C. (2014). *L'habitatge a la regió metropolitana durant el cicle immobiliari 1997-2006: una aproximació a partir de les necessitats residencials de la població*. Universitat Autònoma de Barcelona.

Donat, C., Sender, M., Bosch, J., and Arcarons, A. (2021). *State of housing 2021. Catalunya i Barcelona*. Barcelona: Observatori DESC i Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona.

Gabriel, S., and Painter, G. (2020). Why affordability matters. *Regional Science and Urban Economics*.80:103378. DOI:10.1016/J.REGSCIURBE-CO.2018.07.001

Galster, G., and Lee, K. (2021). Introduction to the special issue of the Global crisis in housing affordability. *International Journal of Urban Sciences*.25(sup1):1-6. DOI:10.1080/12265934.2020.1847433

Housing Europe Observatory. (2022). *The State of Housing in Europe. 2022 mid-term update*. Brussels.

Martínez-Pagés, J. (2005). Indicadores de accesibilidad y esfuerzo en el mercado de la vivienda. *Boletín Económico. Banco de España*. (66):65-71.

Mckee, K., Moore, T., Soaita, A., and Crawford, J. (2017). 'Generation Rent' and The Fallacy of Choice. *International Journal of Urban and Regional Research*.41(2). DOI:10.1111/1468-2427.12445

Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona. (2023). *L'habitatge a la metròpoli de Barcelona en el 2022*. Barcelona: Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona.

OCDE. (2020). Affordable housing database. OCDE. Retrieved from <http://oe.cd/ahd>

OCDE. (2021). Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable. In *Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs*. Paris: OECD.

Rodríguez, J. (2006). Los booms inmobiliarios en España: un análisis de tres períodos. *Papeles de economía española*.(109):76-90.

Rodríguez, J. (2010). La demanda de vivienda y el esfuerzo económico. In J. Leal (Ed.), *La Política de vivienda en España* (pp. 51-74). Madrid: Fundación Pablo Iglesias.

Serme-Morin, C., Coupechoux, S., Aldanas, M.-J., Domergue, M., Spineewijn, F., Stakelum, R., ... Jones, S. (2022). *Sixth overview of housing exclusion in Europe. 2021*.

Serracant, P. (Ed.). (2018). *Enquesta a la joventut de Catalunya 2017. Volum 1. Transicions juvenils*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Treball, Afers Socials i Famílies.

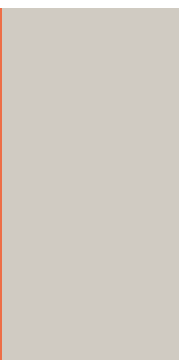
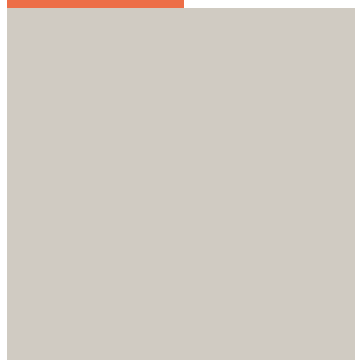
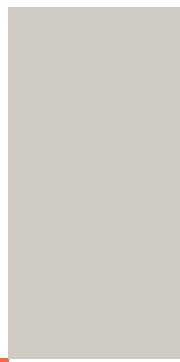
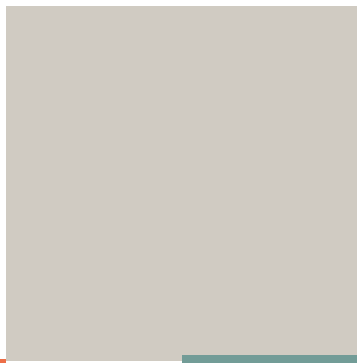
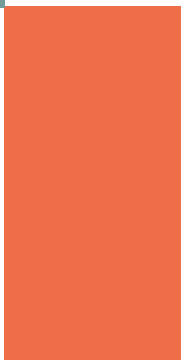
Trilla, C. (2001). *La Política de vivienda en una perspectiva europea comparada*. Barcelona: Fundación La Caixa.

Urban Reform Institute. (2023). *Demographia international housing affordability*.

Vergés, R. (2011). La información asimétrica en el sector inmobiliario español (3). El dinero del auge. *Observatorio Inmobiliario y de La Construcción*.50-59.

Wetzstein, S. (2017). The global urban housing affordability crisis Introduction: A new global crisis in the making. *Urban Studies*.54(14):3159-3177. DOI:10.1177/0042098017711649





Cómo afrontar la exclusión residencial en el mercado privado del alquiler en Europa

MARÍA JOSÉ ALDANAS SÁNCHEZ¹
maria.jose.aldanas@feantsa.org

¹ European Federation of National Organisations Working with the Homeless, FEANTSA

Resumen

Este artículo tiene como objetivo abordar la problemática de la exclusión residencial en el mercado privado de alquiler desde la perspectiva de análisis social. Se analiza la situación actual y se contribuye a la discusión sobre posibles soluciones, destacando la importancia de regular las rentas de alquiler en consonancia con el enfoque del derecho a la vivienda.

Para llevar a cabo esta investigación, se revisan principalmente los informes recientes publicados por FEANTSA, la Federación Europea de Organizaciones que Trabajan con Personas Sin Hogar, con sede en Bruselas. La federación desempeña un papel fundamental en la influencia de políticas y legislación a nivel europeo, con el propósito de garantizar que las personas sin hogar reciban la atención que merecen en la formulación de las políticas.

En este contexto, se presta atención a las causas estructurales de la falta de vivienda, haciendo hincapié en la identificación de soluciones necesarias y de la dimensión de los derechos fundamentales. Estas soluciones incluyen la promoción de vivienda social y la adopción de estrategias a largo plazo frente a soluciones de emergencia y puntuales.

Palabras clave: exclusión residencial, mercado privado de alquiler, vivienda social, personas vulnerables, control de rentas, derecho a la vivienda.



1. Introducción: objetivos, metodología y contexto

El artículo aborda la problemática de la exclusión residencial en el contexto del mercado privado de alquiler desde una perspectiva de análisis social. Se examina la situación actual y se propone contribuir a la discusión en cuanto al abordaje y a las soluciones, centrándose particularmente en la importancia de la regulación de las rentas de alquiler, con el respaldo del enfoque de derechos.

El artículo revisa los informes recientes publicados por FEANTSA, la Federación Europea de Organizaciones que Trabajan con Personas Sin Hogar, con sede en Bruselas. La federación se dedica a ejercer influencia en las políticas y la legislación europea con el propósito de asegurar que la problemática de las personas sin hogar ocupe un lugar destacado en la agenda política y que se considere a las personas más vulnerables en el desarrollo de políticas que les conciernen.

En este contexto, la federación destina una parte sustancial de sus recursos a realizar un análisis de las causas estructurales del fenómeno de la falta de vivienda, centrándose particularmente en la dimensión de los derechos fundamentales, así como en la identificación de soluciones necesarias. No se busca realizar un análisis exhaustivo, sino más bien proporcionar una perspectiva europea amplia, con referencias puntuales al contexto español.

Vivimos en un contexto europeo en el que cada vez es más difícil acceder a una vivienda por las vías convencionales. Según el octavo informe de FEANTSA y Fundación Abbe Pierre (2023) sobre exclusión residencial, el problema es estructural en la Unión Europea, ya que el coste de la vivienda lleva décadas aumentando más rápido que los ingresos de las familias y esta tendencia se ha acelerado en muchos lugares. Esto significa, además, que los hogares son muy vulnerables cuando se produce cualquier tipo de crisis externa. Las repercusiones de la guerra en Ucrania han agravado una crisis de la vivienda que ya estaba arraigada en Europa.

La proporción de los costes de la vivienda con respecto a la renta disponible de los hogares

Europeos fue del 18,9 % de media en 2021, lo que supone un aumento del 2,2 % con respecto a 2020. En el caso de hogares que viven por debajo del umbral de la pobreza, este porcentaje aumentó hasta el 37,7 %. En Grecia, no menos del 60 % del presupuesto de estos hogares que viven en condiciones precarias se destinó a la vivienda. Para estos mismos hogares, el coste de la vivienda también era especialmente elevado en Dinamarca (56,5 %), los Países Bajos (48 %), Suecia (44,4 %), Alemania (43,8 %) y la República Checa (43,4 %).

La proporción de hogares europeos que realizan un esfuerzo financiero excesivo para encontrar alojamiento ha pasado del 7,8 % en 2020 al 8,3 % en 2021 (+6,4 %). La proporción de hogares pobres afectados por sobrecarga del coste de la vivienda fue del 33 % en 2021, lo que supone un aumento del 4,8 % en un año. El aumento de este sector de la población fue especialmente elevado en los Países Bajos (+40,2 %), Portugal (+38,7 %), Malta (+24,5 %) y Chipre (+24 %).

El informe de FEANTSA y la Fundación Abbe Pierre dibuja un panorama preocupante en lo que se refiere a las personas sin hogar, unas 895.000 personas carecerían de hogar en Europa según la estimación realizada (principalmente categorías 1 y 2 de la tipología ETHOS). Esta cifra muestra como el fenómeno sigue aumentando en la mayoría de los países de la Unión Europea, donde solamente Finlandia y Dinamarca han conseguido reducir significativamente el número de personas sin hogar. Invertir esta tendencia necesita de grandes esfuerzos políticos y medidas estructurales audaces. (FEANTSA y Fundación Abbe Pierre, 2023)

1.1. CRISIS, INFLACIÓN Y PRECIOS DE LA ENERGÍA

Con el estallido de la guerra en Ucrania en febrero de 2022, Europa experimentó tasas de inflación inusitadas desde hace más de veinte años. Aunque significativamente alta en todas partes, la inflación ha sido peor en algunos países europeos que en otros. En diciembre de 2022, las

tasas anuales relativamente bajas registradas en España (5 %), Luxemburgo (6 %) y Francia (7 %) contrastaban con las mucho más elevadas de Hungría (25 %), Letonia (21 %) y Lituania (20 %).

Los precios de la energía y los alimentos se vieron especialmente afectados. Los precios de la energía subieron bruscamente (25 % en diciembre de 2022) como consecuencia del corte del suministro de gas ruso a Europa. Los precios de los alimentos también experimentaron una subida excepcional (14 % en diciembre de 2022), ya que Ucrania y Rusia representaban casi el 30 % de las exportaciones internacionales de trigo. En todos los países europeos, los alimentos y la energía, junto con la vivienda, absorbieron la mayor parte de los presupuestos de los hogares con bajos ingresos.

Los costes energéticos se han convertido en una carga pesada, especialmente para los trabajadores con contratos temporales y con bajos ingresos, muchos de los cuales viven en hogares mal

aislados, lo que les hace más vulnerables a la subida de los precios de la energía.

Las repercusiones económicas y sociales de la crisis sanitaria se han visto agravadas ahora por la escalada de los precios de la energía y las materias primas. De crisis en crisis, las condiciones de vida de los hogares más pobres se han deteriorado de forma alarmante en los últimos años. Para una gran parte de las clases trabajadoras y una franja cada vez mayor de la clase media, enfrentadas simultáneamente a una creciente precariedad y a un aumento general de los alquileres, poder permitirse una vivienda ya no es algo evidente.

Y, desgraciadamente, las perspectivas no son muy alentadoras: según las previsiones del FMI, aunque la inflación disminuirá progresivamente en los próximos años, solo podrá contenerse a costa de una recesión, que probablemente traerá consigo su propia cuota de penurias e injusticias sociales.

2. Crisis en el mercado privado del alquiler en Europa

En Europa se dan cita en la actualidad una serie de problemas sociales, económicos y políticos: la precariedad de los hogares más modestos, la desregulación del mercado de la vivienda y la especulación inmobiliaria, políticas públicas insuficientes, normas jurídicas inadecuadas, y un parque de viviendas sociales insuficiente o deteriorado en muchos casos. Por falta de recursos o de prestaciones sociales, una franja de la población, incapaz de hacer frente al elevado coste de la vivienda, se encuentra cautiva de un submercado de alquiler degradado o atrapada en inmuebles que precisan de renovación.

Uno de los principales factores que contribuyen al aumento del número de personas sin hogar es la inestabilidad en el mercado privado de alquiler, y es la principal causa de sinhogarismo en algunos países como Reino Unido e Irlanda. La resolución de contratos privados de alquiler representa el 29 % de los hogares sin hogar o en peligro de quedarse sin hogar en el Reino Unido (Shelter, 2023).

El funcionamiento del mercado de la vivienda revela e impulsa las desigualdades de renta y riqueza. Por un lado, la elevada demanda y los alquileres prohibitivos obligan a los hogares más modestos a alojarse en las zonas más deterioradas del parque de alquiler. Por otro lado, la oferta limitada y un mercado competitivo permiten a los propietarios subir los precios y alquilar viviendas de mala calidad. Sin intervención o regulación gubernamental, la escasez de viviendas adecuadas y asequibles parece destinada a aumentar, sobre todo en un contexto en el que los precios suben más deprisa que los salarios, como hemos mencionado.

Pocos países escapan la siguiente afirmación: «El aumento de los alquileres y la escasez de viviendas sociales y asequibles en las zonas urbanas son, con mucho, los problemas más graves y comunes a los que se enfrentan los Estados miembros». Todos los hogares de los seis deciles inferiores de la distribución de la renta se ven desproporcionadamente afectados por estos

problemas (European Construction Sector Observatory, 2019).

Paralelamente a esta crisis de la vivienda de alquiler, el acceso a la propiedad de la vivienda también es cada vez más difícil: «En la última década, la propiedad de la vivienda en la UE ha disminuido, impulsada por la caída del número de jóvenes que acceden a la propiedad de la vivienda» (Eurofound, 2023).

2.1. LA FINANCIARIZACIÓN DE LA VIVIENDA

Un reciente estudio de Los Verdes/ALE analiza como el sector residencial europeo se ha convertido en un activo muy atractivo para los inversores de todo el mundo, con el apoyo de una serie de políticas gubernamentales dirigidas ostensiblemente a los propietarios de viviendas: el apoyo a los mercados inmobiliarios empuja al alza los precios de la vivienda y reduce la asequibilidad para los ciudadanos, mientras que el apoyo a los ingresos de los hogares que pagan alquileres garantiza rendimientos estables a los inversores. Este es sin duda uno de los factores determinantes para explicar la escasez de viviendas asequibles de calidad. «Impulsados por una demanda institucional cada vez mayor, los fondos inmobiliarios han crecido rápidamente en los últimos diez años. Solo en la zona euro, los datos del BCE muestran que los fondos inmobiliarios alcanzaron un billón de euros en 2021, frente a unos 350.000 millones de euros en 2010» (Gabor y Kohl, 2022).

2.2. EL IMPACTO DEL ALQUILER DE CORTA DURACIÓN EN LA VIVIENDA ASEQUIBLE

El alquiler de alojamientos de corta duración está creciendo rápidamente en la UE, impulsado sobre todo por las plataformas online encabezadas por Airbnb. El uso de estas plataformas plantea retos, especialmente en algunas zonas de las ciudades, que tienen que hacer frente a viviendas menos asequibles, al aumento de los precios o a una afluencia excesiva de turistas. Por estas razones, gobiernos de toda la UE, en particular los gobiernos locales, necesitan datos de buena calidad sobre el alquiler de alojamientos de corta duración para poder formular y aplicar eficazmente las políticas públicas. Las autoridades de la UE están tomando medidas para obtener datos de las plataformas y los anfitriones, ya que las autoridades públicas no siempre reciben datos fiables porque no se registran sistemáticamente las propiedades y las plataformas en línea no siempre comparten los datos. La profesionalización del sector es cada vez mayor y el alquiler de temporada es un factor importante que contribuye al aumento de los precios de la vivienda. La Comisión Europea publicó el 7 de noviembre de 2022 una propuesta de reglamento sobre la recopilación y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración. El texto aprobado se publicó el 29 de febrero (Parlamento Europeo, 2024).

3. Vivienda en alquiler inadecuada

La necesidad de mejorar la calidad del parque residencial europeo es objeto de una creciente atención política en el contexto de la crisis climática y energética. Anunciada por la Unión Europea en el marco de su *green deal*, la «ola de renovación» destinada a reducir las emisiones de carbono podría ser también una oportunidad para atajar la pobreza energética y las viviendas inadecuadas. Los grupos de renta baja son los más afectados por la crisis climática y la pobreza energética, y sus necesidades deben ser atendi-

das por las políticas europeas de cara al futuro. En este sentido, son necesarias salvaguardias para proteger a los hogares del aumento de los costes de la vivienda que pueda generar la renovación. Se hace necesario que la acción pública de renovación vaya acompañada de subvenciones públicas y medidas para ayudar a los propietarios pobres y a los inquilinos con bajos ingresos (FEANTSA, 2022).

4. ¿Qué soluciones existen para mejorar el problema de la vivienda?

Los expertos subrayan que no existen soluciones sencillas y que el primer paso para la solución de este problema es reconocer que es complejo y multifactorial, y que la solución al mismo vendrá de la mano de una mezcla de instrumentos, proyectos y políticas y no de una sola medida (Burón, 2018).

Los países europeos han utilizado una variedad de medidas de política de vivienda para perseguir objetivos de política social, principalmente las ayudas al pago de la vivienda y el acceso a la vivienda social. Cada Estado goza de un amplio margen de actuación para definir los criterios y condiciones de acceso, las poblaciones objetivo-prioritarias, los sistemas de financiación y las regulaciones pertinentes tanto de propiedad como de alquiler, adaptándose a cada contexto.

Desde la crisis sanitaria de la Covid-19, se han cuestionado las concepciones neoliberales que abogaban por una limitada participación estatal en la esfera económica y se ha subrayado la importancia de la intervención gubernamental tanto en el ámbito de la salud como en la estabilidad económica. Estos planteamientos han generado un consenso en torno a la necesidad de una mayor implicación del Estado en áreas como la estabilidad macroeconómica y la transición hacia economías con un mayor valor añadido. No obstante, se subraya que dicha intervención debe ser gestionada con cautela para evitar distorsiones en el mercado y efectos no deseados (De la Cruz, 2020).

En este artículo reivindicamos un papel activo del Estado en la resolución de la problemática de la vivienda. Desde nuestra perspectiva, se ha perdido de vista el papel de las políticas públicas y de la vivienda social en la prevención de la exclusión residencial y como solución clave a largo plazo para situaciones de sinhogarismo.

Desafortunadamente, desde principios de los años ochenta hasta mediados de los noventa, se ha producido en Europa un cambio en la orien-

tación y la conceptualización de la política de vivienda y en la función de la vivienda social. En particular, las políticas de vivienda han sufrido recortes presupuestarios, los parques de viviendas sociales se han privatizado y ha habido un cambio de orientación de las políticas hacia la promoción de la propiedad.

Las tendencias en Europa con relación a la vivienda social muestran una disminución en la asignación de fondos públicos para los proveedores de vivienda social, quienes cada vez dependen más de la financiación privada. El gasto público en desarrollo de nuevas viviendas disminuyó en toda la UE, al mismo tiempo que una proporción creciente del gasto público en vivienda se destinaba a ayudas de vivienda. Según el informe de 2017 de Housing Europe, el gasto público en construcción de vivienda cayó un 44 % en Europa entre 2009 y 2015 (de 48,2 millones de euros a 27,5 millones de euros) (FOESSA, 2019).

Por otro lado, se observa una reducción en la proporción de viviendas sociales, con una tendencia hacia un papel más secundario, orientado principalmente a personas con ingresos más bajos. Esto plantea un riesgo para la diversidad social, un elemento fundamental en la misión de los proveedores de vivienda social. Además, se ha notado la emergencia de un segmento de vivienda intermedia o «asequible», como se ve en el Reino Unido con la *vivienda asequible* o en Italia con la denominada *edilizia residenziale sociale*¹.

Tras la crisis sanitaria, sin embargo, se ha puesto a disposición financiación pública, recursos de la Unión Europea procedentes de fondos de resiliencia y recuperación, en Bélgica, España e Italia, lo que representa para algunos proveedores de vivienda una oportunidad de financiación sin precedentes en un contexto de gran incertidumbre. No obstante, el contexto actual está marcado por unos costes de construcción y renovación cada vez más insostenibles, a los que últimamente se añade el creciente coste de la financiación.

1. El término “vivienda social” en Italia se utiliza con frecuencia para referirse a la *vivienda asequible*, con el fin de distinguirla de la vivienda pública para hogares con bajos ingresos.

Por otro lado, existen en Europa iniciativas de la colaboración público-privada sin fines especulativos. Un nuevo estudio austriaco demuestra que las viviendas del sector sin ánimo de lucro pueden contribuir a controlar el mercado inmobiliario. Un aumento del 10 % en la proporción de asociaciones de vivienda sin ánimo de lucro en Austria puede dar lugar a una disminución media de los alquileres no regulados de alrededor del 5 %. Para analizar el modelo austriaco de vivienda, el instituto de investigación WIFO decidió estudiar los datos de 50 años de población activa, 4,4 millones de hogares y 12 millones de personas, que mostraron que el parque de viviendas sin ánimo de lucro ha crecido del 9 % al 17 % en el conjunto del mercado austriaco de la vivienda o del 18 % al 40 % en el mercado de alquiler (WIFO y GBV, 2021).

El objetivo deseado es incrementar la disponibilidad de viviendas sociales y, al mismo tiempo, crear un mercado de alquiler asequible. Sin embargo, dado que este proceso no ocurrirá de manera inmediata, ya que requiere de planificación a largo plazo y de presupuestos bien dotados, es fundamental que los gobiernos sigan implementando otras medidas.

4.1. MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO PARA LOS SECTORES VULNERABLES

Es necesario aplicar medidas dirigidas a los sectores más vulnerables, desarrolladas en coordinación con los servicios de atención social, que presten especial atención a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual, víctimas de violencia de género o personas sin hogar, entre otros colectivos.

Hay que destacar la relevancia de las medidas de emergencia que se implementaron en el contexto de la pandemia y que en algunos estados fueron prorrogadas sucesivamente. Estas incluyeron la suspensión temporal de los desahucios y la prohibición de cortes de servicios esenciales para la vivienda, entre otras, con el propósito de prevenir situaciones de mayor vulnerabilidad y exclusión social. La protección de los inquilinos, evitando su desahucio y la pérdida de vivienda, fue una prioridad para la gran mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea y, en muchos casos, se promulgó legislación adicional que brindaba apoyo legal y financiero a los inquilinos.

No obstante, las estrategias públicas a largo plazo han de desarrollar en sus programas de acceso a la vivienda en alquiler criterios de priorización de situaciones sociofamiliares que añaden mayor vulnerabilidad (niños y niñas, jóvenes, familias monoparentales, personas sin hogar en particular sin techo y sin vivienda de la Tipología ETHOS), pero también incluirles en las ayudas fiscales, como podría ser la desgravación por alquiler (FOESSA, 2019).

Como ya se ha mencionado, desde mediados de los años setenta, los países del norte y oeste de Europa han cambiado normalmente el modelo de ayudas al ladrillo a ayudas a los hogares. La vivienda social puede hacerse más asequible a los residentes subvencionando los ingresos de los residentes en relación con el pago de sus alquileres.

5. Medidas de regulación del precio de los alquileres en Europa

El aumento constante de los precios del alquiler de viviendas durante los últimos años en las principales ciudades europeas ha suscitado un debate sobre la conveniencia de introducir normativas que faciliten el acceso a la vivienda. Esto ha desembocado en el establecimiento de medidas de control de los alquileres en un gran número de países. Este apartado en su integridad se basa en el capítulo 4 del informe anual sobre exclusión residencial (FEANTSA y Fundación Abbe Pierre, 2021). La razón última de los sistemas de control de alquileres en toda la UE deriva de la necesidad de imponer condiciones y restricciones al mercado y al derecho de propiedad para que cumpla su función social. En consecuencia, los controles se están convirtiendo en una medida clave a corto plazo, junto con otros instrumentos de política pública. El derecho internacional y europeo de los derechos humanos ha establecido que la plena garantía del derecho a la vivienda no es compatible con un sistema desregulado en el que el Estado delega su responsabilidad a los mercados privados sin las salvaguardias necesarias.

La regulación de los arrendamientos residenciales desde la perspectiva jurídica refleja una búsqueda para lograr un equilibrio entre los derechos de propiedad de los propietarios y los derechos de los inquilinos a la vivienda. A los gobiernos les preocupa que si los propietarios sienten que no se están beneficiando lo suficiente, decidan no alquilar sus propiedades en absoluto o consideren otras opciones como el alquiler de temporada. Por lo tanto, la regulación del alquiler en las políticas públicas tiene un doble propósito: preservar el suministro de viviendas asequibles y garantizar la seguridad de la tenencia de los ocupantes. Controlar los aumentos de alquiler puede ayudar a que no se comprometa el presupuesto de los hogares y a limitar los desahucios.

El derecho de propiedad ha resultado erosionado en el último siglo. Según Bernard, la función social de los derechos de propiedad está consagrada en las constituciones de varios países europeos. En la Constitución italiana, «la ley fija los límites de la propiedad, con el fin de garantizar

su función social y hacerla accesible a todos»; en la Ley Fundamental alemana, «su uso debe contribuir al mismo tiempo al bien común»; el artículo 33 de la propia Constitución española reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. «La función social de estos derechos delimitará su contenido». Asimismo, la Constitución irlandesa establece que «el ejercicio [del derecho de propiedad] debe regirse en una sociedad civilizada por los principios de la justicia social». Bernard muestra cómo los distintos elementos del derecho de propiedad (*fructus, abusus y usus*) han sido objeto de limitaciones para garantizar esta función social. El fruto, la facultad de obtener un beneficio de la propiedad y, por tanto, de cobrar alquileres, se puede ver limitado, como en el caso del control de los alquileres (Bernard, 2017).

El Convenio Europeo de Derechos Humanos y sus Protocolos no incluyen ni garantizan el derecho a la vivienda. En relación con el derecho de propiedad contenido en el artículo 1 del Protocolo número 1, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se ha manifestado en una serie de casos en los que se sopesan los derechos respectivos de arrendadores y arrendatarios en el derecho interno, las garantías de un juicio justo otorgadas a ambos, las garantías de seguridad de tenencia para los inquilinos, la no discriminación, etc. La jurisprudencia del TEDH no se opone a la regulación del mercado o al control de los alquileres, pero se ha pronunciado sobre la necesidad de encontrar un equilibrio entre el interés general y los derechos de los arrendadores. La jurisprudencia relativa al artículo 1 del Protocolo 1 se refiere a menudo en este contexto al «alquiler razonable y adecuado».

En la actualidad, coexisten diferentes fórmulas reguladoras del alquiler en la mayoría de los países europeos. Los sistemas de control del alquiler vigentes, al igual que los contextos y los retos a superar, difieren de un país a otro. Los más conocidos son el sistema alemán y el sistema francés, de los que daremos unas pinceladas a continuación.

5.1. CONTROL DE ALQUILERES EN ALEMANIA

Alemania tiene el mayor porcentaje de inquilinos del sector privado de la Unión Europea (55 %). Los contratos de arrendamiento indefinidos y una fuerte protección de los inquilinos hacen de Alemania un modelo único.

La legislación alemana sobre arrendamientos de viviendas está contenida en el Código Civil o BGB. Para la actualización de alquileres, prevé tres mecanismos (§557 BGB): una revisión del alquiler acordada de antemano (*Staffelmiete*), la revisión del alquiler basada en el índice de precios al consumo (*Indexmiete*) o la revisión del alquiler basada en la evolución de alquileres comparables en el mercado (*Vergleichsmiete*). En los dos primeros casos se pueden incluir como cláusulas en el contrato. El segundo es un mecanismo por defecto cuando no se ha acordado ninguno de los mecanismos anteriores.

Para determinar el “alquiler de referencia”, las ciudades disponen de un mecanismo específico, el *Mietspiegel*, que existe desde los años setenta. Este sistema, también denominado *espejo del alquiler*, sirve de referencia para actualizar la renta de los arrendamientos existentes y publica los precios medios de alquiler en los distintos distritos de una ciudad. Por ejemplo, el de Berlín lo publica cada dos años el Departamento de Desarrollo Urbano del Senado.

La Ley Federal de Control de Alquileres o *Mietpreisbremse*, concebida para frenar el aumento de los alquileres, entró en vigor el 1 de junio de 2015. Dicha ley autoriza a las entidades locales a limitar el importe del alquiler de los nuevos arrendamientos. La Ley, que modifica las disposiciones de la ley de arrendamientos, en particular el artículo 556d del BGB, estipula que en las regiones con mercado tensionado, el alquiler al inicio de un arrendamiento no puede superar el alquiler local comparativo en más de un 10 %. El alquiler local medio puede definirse según el índice de alquiler local (*Mietspiegel*) mencionado anteriormente. Cuando no exista un índice de alquileres, pueden utilizarse las bases de datos de alquileres comparativos de las asociaciones de propietarios e inquilinos y los estudios estadísticos comparables de los alquileres locales.

Esta ley se aplica a los arrendamientos en zonas donde la oferta de viviendas asequibles está

especialmente amenazada. Estas zonas se determinan por ordenanza gubernamental por un periodo de cinco años. El 19 de mayo de 2020, una nueva ordenanza prorrogó la aplicación de ley hasta el 31 de mayo de 2025, inclusive.

En 2019, tras constatar la limitada eficacia del régimen, se introdujeron una serie de novedades, entre ellas la obligación de los arrendadores de facilitar información en todos los casos en los que cobren un alquiler superior al 10 % de la renta local comparativa. El arrendador debe informar al inquilino, por escrito, de las circunstancias excepcionales que alega: el importe del alquiler correspondiente al alquiler anterior, las obras de renovación realizadas en los últimos tres años, si se trata del primer alquiler tras una renovación importante o si se trata de un piso nuevo. Tras esta reforma, solo se podrá repercutir al inquilino el 8 % de los costes de renovación. Por último, los aumentos de alquiler se limitan a 3 euros por metro cuadrado de superficie en un plazo de seis años.

Si el arrendador no facilita la información de conformidad con las disposiciones legales, el arrendatario podrá impugnar en cualquier momento el alquiler excesivamente alto y reclamar la diferencia, entre el alquiler admisible y el efectivamente pagado, en el siguiente pago del alquiler, y podrá hacer valer sus derechos ante el juez. Estos cambios solo se aplican a los contratos celebrados después del 1 de enero de 2019.

El Tribunal Regional de Berlín remitió al Tribunal Constitucional Federal la cuestión de si los artículos 556 d.1 y 2 del Código Civil del *Mietpreisbremse* eran incompatibles con la garantía general del derecho a la igualdad y con los requisitos para la adopción de una ordenanza de conformidad con el artículo 80.1 de la Ley Fundamental. El Tribunal Constitucional Federal alemán desestimó la demanda y consideró que la regulación de los alquileres prevista “no vulnera la garantía de la propiedad privada, la libertad contractual y la garantía general del derecho a la igualdad”.

En particular, el Tribunal consideró que “la injerencia en el derecho de propiedad era proporcionada”. El tribunal estableció que: “Es de interés público impedir el desplazamiento de los sectores económicamente más débiles de la población de las zonas donde la demanda de alojamiento residencial es elevada. El control de los alquileres es, por tanto, necesario; no existen otros medios que tengan la misma eficacia

a corto plazo”. Además, el legislador ha logrado un justo equilibrio entre los intereses legítimos de los propietarios y el bien común. El legislador está legitimado para modificar las disposiciones relativas a la propiedad, aunque ello tenga consecuencias negativas para los propietarios.

Según el tribunal, la garantía de la propiedad privada no protege las expectativas de obtener la renta de alquiler más alta posible. Por otro lado, el procedimiento garantiza que los límites máximos de los alquileres no sean más estrictos de lo necesario.

6. Control de alquileres en Francia

En Francia, los alquileres suelen fijarse libremente cuando se alquila un inmueble. Sin embargo, en las zonas denominadas *tensionadas*, existe un mecanismo de control de los aumentos de los alquileres, de modo que cuando cambia un inquilino o se renueva el contrato de arrendamiento, el aumento de la renta está restringido. Desde 2012, un decreto anual prohíbe las subidas de alquiler superiores al IRL cuando se realquila un inmueble o se renueva un contrato de arrendamiento, salvo en caso de obras importantes o cuando el alquiler está claramente infravalorado, en 28 aglomeraciones de alta tensión.

La ley ALUR (2014) introdujo otro sistema de control de alquileres, basado en valores observados a nivel local. Cada año, el prefecto debía fijar alquileres de referencia por metro cuadrado para cada categoría de propiedad y zona geográfica en las ciudades con un observatorio autorizado. Los alquileres no podían superar el alquiler medio, denominado *alquiler de referencia incrementado*, en más de un 20 %, a menos que las características específicas del inmueble justificaran un «suplemento de alquiler». En caso de litigio, tanto el inquilino como el propietario podían someter el asunto al comité departamental de conciliación, y después a un juez si no se llegaba a un acuerdo.

Varios estudios han puesto de relieve la moderación de los alquileres tras la introducción de estas dos medidas. En el caso del informe del Observatorio de Alquiler de la Aglomeración²

Parisina (OLAP), la estabilidad de precios observada en 2016 se debió a la variación casi nula del índice de referencia de los alquileres (IRL) en 2016; también al control de los alquileres en la aglomeración parisina, y confirmó para París el efecto favorable de las regulaciones de control de los alquileres resultantes de la ley ALUR desde el 1 de agosto de 2015. Según el OLAP, la proporción de alquileres por encima del límite máximo de alquiler de París cayó del 26 % en 2015 al 23 % en 2016 y al 21 % en 2017, y los suplementos de alquiler de 186 euros en 2015 a 165 euros en 2016 y 134 euros en 2017.

Sin embargo, los tribunales anulaban los decretos de marco del control de alquiler en Lille en octubre de 2017, y en París al mes siguiente. En ambos casos, la administración motivó su decisión por el hecho de que el control de los alquileres no podía aplicarse a un solo municipio, sino que debía aplicarse al conjunto de las aglomeraciones urbanas de Lille y París. Esta decisión sobre el control de los alquileres ha hecho que todos los indicadores vuelvan a subir con un aumento de los sobrecostes de alquiler en 2018, según los datos del OLAP.

Frente a estas incertidumbres jurídicas, la Ley ELAN (2018) deroga los artículos de la Ley ALUR relativos al control de los alquileres y prevé la implantación de un sistema similar pero con carácter experimental durante cinco años en zonas tensionadas, sobre la base de las propuestas voluntarias de las autoridades locales (estable-

2. N. del A. Del francés, *agglomération*. Una aglomeración urbana es una zona urbana contigua que comprende la ciudad central y sus suburbios.

cimientos públicos de cooperación intercomunales o EPCI, París, establecimientos públicos territoriales del Gran París, de Lyon y de Aix-Marsella) en la totalidad o parte de su territorio.

En caso de incumplimiento de los límites de la renta de alquiler, la ley obliga a los arrendadores a ajustar sus contratos a la ley y a devolver lo pagado de más a los inquilinos, además de imponer una multa administrativa. En París, se han registrado 95 reclamaciones desde la reintroducción del sistema el 1 de julio de 2019. De las 85 solicitudes consideradas admisibles, 32 dieron lugar a un resultado favorable para el inquilino, dos a multas y 16 a una conciliación entre inquilino y propietario. Los 35 restantes siguen siendo objeto de investigación. La ley ELAN también introdujo la posibilidad de imponer multas administrativas de hasta 5.000 euros a los arrendadores reticentes que se nieguen a rebajar el alquiler y a reembolsar al inquilino. Desde agosto de 2020, se han impuesto en París cinco multas de entre 300 y 1.090 euros.

Se están creando gradualmente observatorios locales en todo el país para analizar las tendencias de los alquileres en el sector privado. En total, 33 observatorios cubren ya unas cincuenta aglomeraciones urbanas, un tercio de la población francesa y la mitad de los alquileres privados. Los datos se recogen con métodos idénticos, son validados por el comité científico de la red y tratados por la Agencia Nacional de información sobre vivienda (ANIL) y el Observatorio de alquiler (OLAP), con el fin de normalizarlos a escala nacional.

La Asociación nacional para la defensa de los consumidores y usuarios (CLCV) estudió 1.000 anuncios inmobiliarios parisinos encontrados en 10 páginas web profesionales y privadas para alojamientos de distintos tamaños (de 1 a 4 habitaciones o más), amueblados (29 %) o sin amueblar (71 %), tanto por particulares como por profesionales. Comprobaron que el 40 % de los anuncios no eran conformes. El aumento de los alquileres de alojamientos privados apenas superó la inflación en 2019 en el área metropolitana de París, mientras que los controles de alquiler en París en el 2.º semestre de 2019 tuvo un efecto moderador real pero limitado.

A pesar de las críticas al control y la regulación de los alquileres, algunos países han seguido tomando medidas propias al finalizar la pandemia. En Países Bajos, una ley de 2021 establece que

los alquileres no podrán aumentar más de un 1 % más la inflación en los siguientes tres años. Esta norma afecta a los alquileres superiores a 750 euros al mes y se utilizó para aliviar los gastos adicionales en vivienda durante la pandemia y se esperaba que beneficiara a 560.000 hogares.

En Alemania, el aumento de los alquileres se ha ralentizado desde 2019, tras años de subidas. Este descenso se hizo más pronunciado a partir del segundo semestre de 2020. El año 2020, las rentas de los alquileres y los arrendamientos subieron una media del 3,1 % neto en Alemania, es decir, un punto porcentual menos que en 2019. En Francia, el éxito del primer plan adoptado en 2014 por la Ley ALUR y aplicado en París entre 2015 y 2017 fue evidente. Según el mencionado observatorio OLAP, la medida había alcanzado el objetivo perseguido por las administraciones públicas en la medida en que había estabilizado los precios, que habían aumentado un 50 % entre 2005 y 2015. La aplicación de medidas de control del alquiler parece alentadora en estos dos países donde el alquiler ha estado tradicionalmente mejor protegido.

Habrà que esperar varios años para ver los resultados de la tercera generación de sistemas de control de alquileres. La adopción de una normativa de control de rentas en España, en particular en Cataluña, es aún reciente. La nueva ley del derecho a la vivienda, aprobada en el Estado español en mayo de 2023, junto a la promoción de la vivienda protegida y el estímulo de la vivienda asequible mediante exenciones fiscales con el fin de incorporar viviendas vacías al mercado, también establecen medidas legales relacionadas con la protección de los arrendatarios, regulando las denominadas *zonas de mercado residencial tensionado*. La ley del derecho a la vivienda en España dota a las Comunidades Autónomas de un marco legislativo estatal a desarrollar en los diferentes ámbitos territoriales. A pesar de ser una normativa muy esperada, no refleja lo que debiera haber sido esencial en la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos ratificado por España: organizar y proponer políticas públicas de vivienda con un enfoque en los derechos humanos (Olea y Aldanas, 2023).

7. Conclusiones

La intervención en el mercado sigue siendo limitada por consideraciones ideológicas. Aunque la pandemia haya legitimado la intervención pública a gran escala, las medidas siguen siendo modestas. Los gobiernos han de actuar con más decisión para garantizar una oferta adecuada de vivienda asequible y ayudas para los hogares con bajos ingresos.

Durante la crisis sanitaria, medidas como la prórroga de la tregua de los desahucios en Europa han sido esenciales, pero solo reformas estructurales para evitar los desahucios y mejorar el acceso al mercado privado de alquiler a través de una garantía de alquiler universal, por ejemplo, pueden evitar una gran crisis de la vivienda.

Existen buenas prácticas, como la liberación de stock privado para vivienda social para ayudar a regular los alquileres y dar cabida a algunos hogares con bajos ingresos.

Por otro lado, es necesario reforzar los observatorios públicos de vivienda que, sobre la base del conocimiento de la realidad, es decir, de los

precios de los alquileres, permitan desarrollar políticas públicas adaptadas. Mientras que estos observatorios públicos no existan, es difícil realizar una radiografía de los oferentes de vivienda en alquiler.

Además, se debe concienciar a los inquilinos sobre las medidas existentes para apoyarles, ya que en muchos países están infrutilizadas. En este sentido, el papel de las asociaciones de inquilinos es especialmente relevante en los países con una fuerte tradición de alquiler. Estas asociaciones se han convertido en la clave no solo para informar, sino también para organizar y defender a los inquilinos. Sigue siendo vital reforzar el papel de los sindicatos de inquilinos en los países con asociaciones de inquilinos recientemente creadas como en España o Bélgica.



Referencias

FEANTSA y Abbe Pierre Foundation, (2023) *8th Overview of Housing Exclusion*, URL: <https://www.feantsa.org/en/report/2023/09/05/report-8th-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2023>

Shelter (2023), *Households facing homelessness highest since records began*, URL: https://england.shelter.org.uk/media/press_release/households_facing_homelessness_highest_since_records_began

European Construction Sector Observatory (2019) *Housing Affordability and Sustainability in the EU*, Analytical Report, Brussels: European Commission, (p. 7), URL: https://build-up.ec.europa.eu/sites/default/files/content/ecso_ar_housing_affordability_2019.pdf

Eurofound (2023) - *Unaffordable and Inadequate Housing in Europe*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, (p. 1) URL: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2023/unaffordable-and-inadequatehousing-in-europe>

Gabor D. y Kohl S. (2022) *My Home Is an Asset Class. The Financialization of Housing in Europe*, Brussels: GREENS / EFA, (p. 41,) URL: <https://www.greens-efa.eu/en/article/document/my-home-is-an-asset-class>

European Parliament (2023) *Briefing Data collection and sharing relating to short-term accommodation rental services*, URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739334/EPRS_BRI\(2023\)739334_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739334/EPRS_BRI(2023)739334_EN.pdf)

FEANTSA (2022). *Lessons from a year of research on fuel poverty: how to guarantee a socially fair renovation wave*. URL: <https://www.feantsa.org/en/report/2022/12/05/six-reports-lessons-from-a-year-of-research-on-fuel-poverty?bcParent=27>

Burón Cuadrado, J. (2018), *Políticas públicas locales de vivienda: no silver bullet & no shortcuts* URL: <http://leolo.blogspot.com/archive/2018/12/22/politicas-publicas-de-vivienda-no-silver-bullet-no-shortcuts-3127723.html>

De la Cruz, F. (2020) *El nuevo rol del Estado tras la Covid-19*, URL: <https://agendapublica.elpais.com/noticia/16952/nuevo-rol-estado-tras-covid-19>

FOESSA, (2019), VV.AA. Español *El sistema público de vivienda en el Estado español. Sin estrategia ni fundamentación en los Derechos humanos*. Documento de trabajo número 13 del Capítulo IV del VIII Informe FOESSA. El papel de las políticas sociales en la salida de la crisis. URL: <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/05/4.13.pdf>

Housing Europe (2017), *The State of Housing in the EU*. URL: <https://www.housingeurope.eu/resource-1000/the-state-of-housing-in-the-eu-2017>

WIFO y GBV. (2021) *The economic benefits of affordable housing, a research brief*, URL: <https://www.housingeurope.eu/blog-1539/new-study-the-economic-benefits-of-affordable-housing>

FEANTSA y Fundación Abbe Pierre (2021). *8th Overview on Housing Exclusion, Chapter 4. Legal developments. Rent regulations in the European Union*, URL: https://www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2021/CH4_Legal_EN.pdf

Bernard N. (2017), *Les limites de la propriété par les droits de l'homme. La propriété et ses limites/ Das Eigentum und seine Grenzen*, edited by B. Winiger et al., Stuttgart, Franz Steiner Verlag (page 55), URL: https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:185358/datastream/PDF_01/view

Tribunal Constitucional Federal (2019). *Orden de 18 de julio de 2019 - 1 BvL 1/18*. Traducido del resumen en inglés elaborado por el Tribunal Constitucional Federal para su publicación en la base de datos CODICES mantenida por la Comisión de Venecia. URL: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2019/07/lk20190718_1bvl000118en.html

Ponce Solé, J, (2023) *Estudio sobre las novedades jurídicas de la Ley Estatal 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*. Hay Derecho, URL: <https://www.hayderecho.com/wp-content/uploads/2023/05/Las-novedades-de-la-ley-estatal-ijponce.pdf>

Olea, S y Aldanas, M.J. (2023). *El derecho humano a una vivienda adecuada en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda en España*. Housing Rights Watch/ FEANTSA, URL: <https://www.housingrightswatch.org/es/content/el-derecho-humano-una-vivienda-adecuada-en-la-ley-122023-de-24-de-mayo-por-el-derecho-la>





La provisió d'habitatge social als sistemes mediterranis en relació amb els sistemes de benestar europeus. Una visió des del mercat de lloguer

MONTSERRAT PAREJA EASTAWAY¹
mpareja@ub.edu

¹ Càtedra Barcelona Estudis Habitatge Universitat de Barcelona

Resum

La provisió pública d'habitatge a Europa està fortament determinada per les característiques de l'estat del benestar de cada país, configurat, en gran part, després de la Segona Guerra Mundial. Espanya és un representant dels països del sud d'Europa on la comprensió del que representa garantir l'accés a l'habitatge varia de la resta d'Europa. Pertany a l'anomenat *règim de benestar rudimentari*, que es caracteritza per un reduït desenvolupament de l'estat del benestar, tant en termes de despesa social sobre el PIB com en nombre de persones treballant en les seves àrees clau (salut, educació, serveis socials, etc.). La manca de solucions públiques efectives a Espanya per resoldre el problema residencial ha caracteritzat la trajectòria del sistema d'habitatge al país.

L'augment constant de la taxa d'habitatges ocupats en propietat i la insignificant presència d'habitatge de lloguer públic des de meitat del segle XX han influenciat decididament la dimensió reduïda i la relativa baixa qualitat del sector de lloguer privat a Espanya. Aquest article vol, en primer lloc, oferir una visió comparada entre els estats del benestar a Europa, la provisió d'habitatge social i el paper del lloguer privat. Seguidament, s'identificaran les tendències generals

en la situació actual dels sistemes d'habitatge i la seva relació amb el mercat de lloguer a Europa. Finalment, s'abordaran noves estratègies en l'accés a l'habitatge en el context d'un estat del benestar cada vegada més debilitat.

Paraules clau: habitatge social, estat del benestar, habitatge de lloguer privat, sistema familiarista, Europa.



1. Introducció

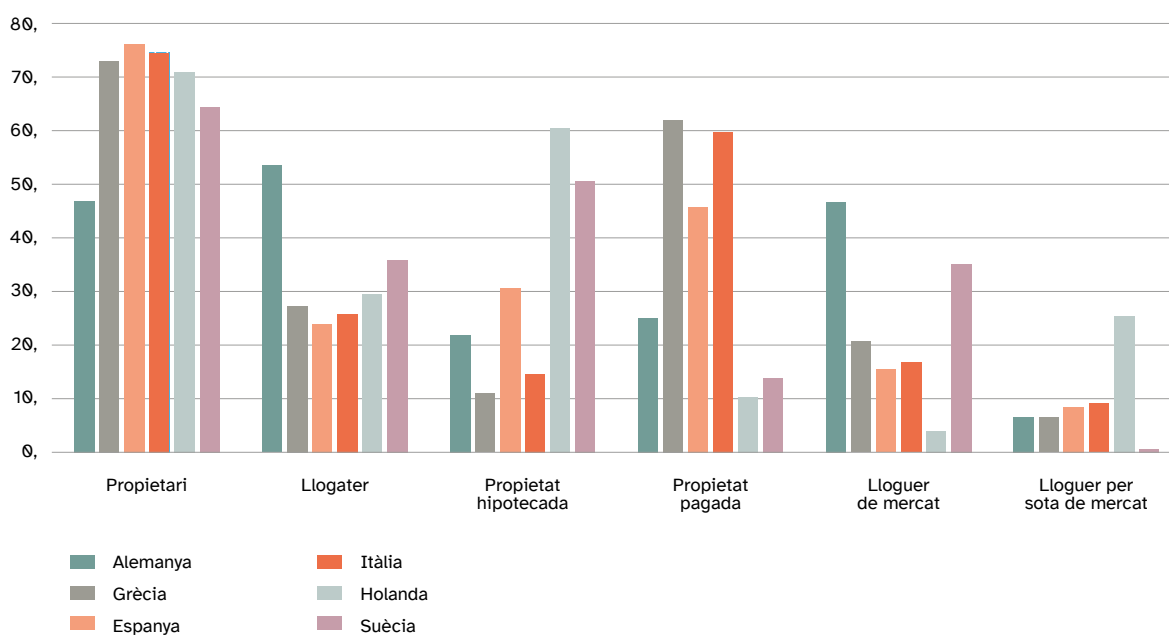
El segle XX a Europa es caracteritza pel reconeixement de facto de l'existència de drets socials i per l'aparició d'una nova ciutadania que els reclama. Les polítiques keynesianes d'ajut a la demanda en l'esfera econòmica i el desenvolupament i la consolidació de l'estat del benestar configuren el que s'ha anomenat el *model social Europeu*.

Les vies per afavorir l'accés a l'habitatge a Europa són diverses. La Segona Guerra Mundial a Europa (1939-1945) i la Guerra Civil a Espanya (1936-1939) van suposar un punt d'inflexió en les estratègies per facilitar l'accés a l'habitatge, fent-se paleses en múltiples plans de provisió d'habitatge, implicant diferents actors i instruments de política pública. Sens dubte, aquest canvi de tendència s'ha d'emmarcar en el sorgiment de diferents estats del benestar a Europa que tenen com a objectiu millorar la qualitat de vida de la població a través de la provisió pública, o públicament garantida, de béns essencials com ara l'educació, la salut o l'habitatge.

L'enorme dèficit d'habitatge després dels conflictes bèl·lics, juntament amb la necessitat de reconstruir el parc existent, van determinar l'enfocament de la política d'habitatge orientada fonamentalment vers l'oferta, això és, a la nova construcció d'habitatges directament des del sector públic o bé donant suport a la iniciativa privada. Tot i això, malgrat ser un bé essencial, les polítiques d'habitatge es varen considerar com a un dels pilars febles de l'estat del benestar (Torgersen, 1987), donada la seva relativa incapacitat per establir les bases d'un sistema d'habitatge robust, capaç de proveir de solucions residencials a tots els segments de la població, a diferència del que han estat els sistemes de salut o educació arreu.

En aquest context, a la majoria dels països europeus, la construcció massiva d'habitatges socials, principalment de lloguer públic, tenia com a objectiu proporcionar alleujament a les famílies de baixos ingressos. A Espanya, l'orientació va ser força diferent, perquè a la voluntat de provisió d'habitat-

Figura 1. Distribució de la població per règim de tinença a diferents països europeus. Percentatge. Any 2022



Font: Enquesta de Condicions de vida, indicador ilc_lvho02

ge, de lloguer o en propietat, des de les instàncies públiques, calia sumar-hi el reforç al sector immobiliari amb un important efecte multiplicador sobre la resta de l'economia. Des de llavors, els sistemes d'habitatge han estat desenvolupats i transformats per cada país en funció de la seva pròpia trajectòria sociopolítica, les peculiaritats dels promotors i constructors d'habitatges, les característiques de les famílies o grups socials i les prioritats de les polítiques d'habitatge, entre d'altres.

Un dels indicadors que permet comparar fàcilment sistemes d'habitatge diversos és el règim de tinença en el que viu la població en un moment del temps. La Figura 1 mostra la distribució de la població l'any 2022 segons el règim de tinença, en propietat o lloguer, a sis països europeus que representen trajectòries de sistemes d'habitatge diferents. La gran variabilitat quant als sistemes de tinença dominants és el resultat d'una complexa relació entre recursos, actors i polítiques disponibles a cada país. Dels escollits, només Alemanya presenta un percentatge de població vivint de lloguer superior al d'aquells que viuen en propietat. És interessant evidenciar que Grècia, Itàlia i Espanya són els països amb un percentatge més elevat de població vivint en habitatge en propietat, totalment pagat (se situa entre el 45 i el 60 %). Per altra banda, tots els països excepte Holanda mostren percentatges quasi insignificants (menys del 10 %) de persones vivint en règim de lloguer per sota del mercat. Alemanya i Suècia denoten el percentatge més alt de persones vivint en lloguer privat 46,6 % i 35,1 %, respectivament.

Sens dubte, aquesta fotografia de la composició de la tinença a diversos països europeus evidencia aspectes relacionats amb els diferents nivells de govern al territori i la seva implicació en polítiques de benestar. També posa en relleu el grau de *desmercantilització* de l'habitatge, la influència dels grups de pressió (corporativisme polític), la fragmentació pública-privada en la prestació de serveis "tradicionals" de benestar, com ara l'educació o la salut, i la particular articulació del mercat i l'estat a cada país. De totes les possibles relacions i sinergies que s'estableixen entre cadascun dels actors i resultats, existeix una molt treballada relació entre l'habitatge social i les característiques de l'estat del benestar de cada país a la literatura acadèmica, especialment des de l'òptica que considera l'habitatge com a un dret social proveït de forma universal o selectiva (Bengtsson, 2001; Kristensen, 2002; Schöning, 2020).

Tanmateix, el paper del sector de lloguer privat en els diferents estats del benestar ha estat menys analitzat. Espanya exemplifica el cas en què el mercat de lloguer privat ha exercit el paper d'habitatge social, donada l'estretor d'aquest segment (Oxley et al., 2011; Pareja-Eastaway i Sánchez-Martínez, 2017b). Després de la crisi econòmica i financera de 2008, el mercat privat de lloguer a Espanya acull famílies que no necessàriament poden pagar un lloguer de mercat, malgrat que aquest presentés una tendència a la baixa després del col·lapse immobiliari. En conseqüència, l'impacte negatiu de la crisi fou més intens a les llars que vivien al sector de lloguer privat sense prou mitjans per afrontar el cost mensual que representa. Atès que la demanda d'habitatge de determinats col·lectius, com les famílies amb rendes baixes o les llars monoparentals, no s'ha pogut satisfer amb el percentatge sensiblement baix d'habitatge social de lloguer, el mercat privat de lloguer esdevé la seva única alternativa d'allotjament que exerceix clarament la funció d'habitatge social.

Les dificultats persistents al segle XXI que tenen les famílies a Europa per accedir a un habitatge digne i adequat, i la insuficient capacitat de reacció de les instàncies públiques, han donat pas a l'aparició dels anomenats *sistemes híbrids* en la provisió d'habitatge assequible arreu. La hibridació fa referència a una combinació entre els mecanismes de mercat, la participació de l'estat i els agents sense afany de lucre de la societat civil. L'objectiu d'aquests models és articular la provisió d'habitatge assequible davant la creixent privatització de l'habitatge social o protegit com a resultat de l'onada neoliberal que arriba des de finals dels 90. Els models híbrids són actualment la resposta orquestrada per molts agents davant la insuficiència d'acció pública per facilitar l'accés a l'habitatge. Tanmateix, no existeix un únic model, sinó una miriada de combinacions que respon, de nou, a les particularitats de cada territori, les característiques dels actors implicats i les solucions proposades a les tensions existents entre els interessos de tots els participants (Blessing, 2012; Lang et al., 2020; Mullins i Moore, 2018).

Aquest article vol, en primer lloc, oferir una visió comparada entre els estats del benestar a Europa, la provisió d'habitatge social i el paper del lloguer privat. Seguidament, s'identificaran les tendències generals en la situació actual de l'habitatge social i la seva relació amb el mercat de lloguer a Europa. Finalment, s'abordaran noves estratègies en l'accés a l'habitatge en el context d'un estat del benestar cada vegada més debilitat.

2. Els estats del benestar a Europa

Esping Andersen publica l'any 1990 el llibre *The Three Worlds of Welfare Capitalism* ('Els tres mons del capitalisme del benestar'), on dibuixa una tipologia d'estats del benestar per al món occidental (Esping-Andersen, 1990). El criteri subjacent a la classificació és el grau de *desmercantilització* dels drets socials. Més endavant, l'autor ampliarà la seva anàlisi al paper de les famílies i la seva participació, especialment de les dones, en la provisió de serveis de benestar (Esping-Andersen, 2000).

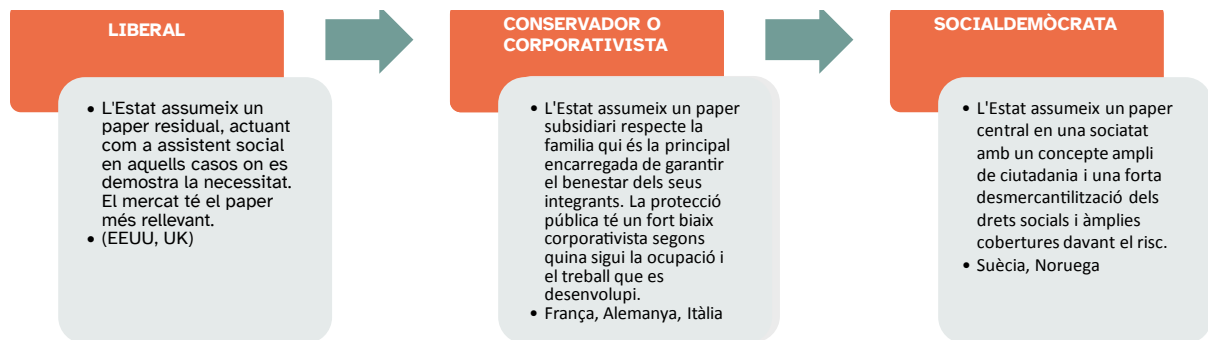
Es defineix el règim de benestar d'una societat com la forma conjunta i interdependent en què es produeix i distribueix el benestar per part dels seus actors clau, això és, l'Estat, el mercat, la família i el Tercer Sector, així com les relacions que s'estableixen entre aquests agents. Sota aquesta premissa, l'autor estableix tres tipologies d'estats del benestar (vegeu Figura 2). Malgrat les possibles limitacions i simplificacions d'aquesta classificació, les teories d'Esping-Andersen proporcionen una visió complexa, acurada i rica dels sistemes de benestar i de la seva relació, a vegades en conflicte, amb els sistemes d'habitatge (Stephens, 2020).

Segons les característiques de cada règim, els ajuts per l'accés a l'habitatge assoliran diferents tipologies. Per exemple, els règims liberals es

caracteritzen per una assistència limitada a individus o famílies de classe treballadora segons siguin o no elegibles per als ajuts d'acord amb un seguit de característiques relacionades amb la seva renda. Els règims conservadors recolzats en valors tradicionals només actuaran quan la capacitat de les famílies sigui insuficient per accedir a l'habitatge. Els règims socialdemòcrates, en canvi, són universals i promouen l'igualtat en l'accés a l'habitatge per a totes les capes socials, independentment de la seva renda.

Països com ara Itàlia, Espanya, Portugal o Grècia no queden representats per aquesta tipologia clàssica, malgrat que Esping-Andersen incideix posteriorment en la rellevància de les xarxes familiars com a substitutives o complementàries de l'estat (Esping-Andersen, 2000). Tampoc els països del Centre i de l'Est d'Europa que han sofert una transició des de l'economia planificada a l'economia capitalista. Així, des de l'acadèmia, alguns autors caracteritzen el Sud d'Europa com un conjunt de països on el sistema de benestar és força rudimentari i les xarxes familiars i personals assoleixen bona part de les mancances en política pública (Allen et al., 2004; Leibfried, 1993), mentre que els països del Centre i l'Est d'Europa han estat sovint anomenats *països amb règims en transició* (Hegedus et al., 1992).

Figura 2. Tipologies d'estats del benestar



Font: Esping- Andersen, 1990.

Els estats del benestar són determinants en la configuració dels sistemes d'habitatge de cada país (van der Heijden, 2013). La confluència d'actors tant d'oferta (els promotors, constructors, intermediaris o propietaris d'habitatge de lloguer) com de demanda (fonamentalment les llars i les seves preferències i necessitats), juntament amb les institucions que intervenen al territori, s'emmarquen en un context i valors propis d'un determinat estat del benestar. Certament, aquests valors reflecteixen el sentit d'una societat i, com a tals, són dinàmics i canviants.

Espanya, tot i pertànyer al grup de països amb un estat del benestar rudimentari, mostra una sèrie de singularitats en el camp de l'habitatge dominades per l'aposta decidida durant dècades de dictadura pel sector de la propietat. La manca d'un paper actiu del sector públic a Espanya en la provisió generalitzada d'estàndards de qualitat de vida durant la dictadura genera una insuficient protecció pública. Aquest fet dona lloc a l'aparició d'un estat del benestar fonamentat, durant dècades, en xarxes familiars d'ajuda i cooperació (Allen et al., 2004; Navarro, 2004) i a uns resultats exigus en la protecció del dret a l'habitatge (Bosch et al., 2023).

En l'actualitat, altres actors han guanyat pes en el sistema d'habitatge a Espanya (Etxezarreta et al., 2018; Lambea Llop, 2016; Pareja-Eastaway i Sánchez-Martínez, 2017a). Les institucions sense ànim de lucre o l'anomenat *Tercer Sector*, és un reflex de l'apoderament de la ciutadania en la lluita decidida per garantir el dret a un habitatge digne i assequible al segle XXI. Tant des de la promoció directa com des de la gestió, el sector sense afany de lucre a Espanya ha irromput a l'escena amb una voluntat decidida de fer palès el convenciment que l'habitatge és un dret. Com es veurà a continuació, aquest fet també té la seva ressonància en la comprensió de les dinàmiques existents en les definicions dels estats del benestar.

2.1. TEORIES CONVERGENTS I DIVERGENTS, CAPITAL-LED I BOTTOM-UP RESPECTE ALS SISTEMES DE PROVISIÓ D'HABITATGE

Des de l'acadèmia, s'han identificat quatre tipus de models o sistemes respecte a l'evolució dels sistemes de benestar arreu i la seva importància en el moment de determinar de quina manera s'opta per una determinada provisió d'habitatge o una altra (Kemeny i Lowe, 1998).

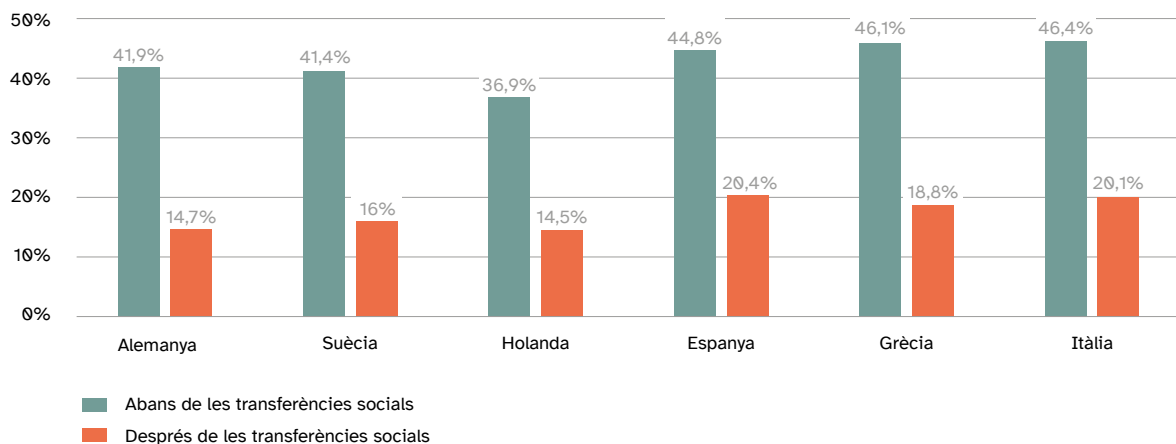
En primer lloc, es considera que tots els sistemes de provisió d'habitatge estan impulsats pels mateixos imperatius subjacents, per la qual cosa, o bé són similars en l'actualitat o bé convergiran en el futur. Aquest és el fonament de les **teories de convergència** dels sistemes de provisió d'habitatge. No existeix, però, un clar consens sobre cap a on convergiran aquests sistemes (quin tipus de tinença predominarà o quin serà el paper de l'habitatge social). Implícitament, la trajectòria dels estats del benestar se suposa convergent sota certs supòsits (Donnison, 1967; Harloe, 1995; Hegedüs et al., 1996). A grans trets, es parla del creixent domini de la propietat, l'expansió del sector de lloguer privat i la residualització de l'habitatge social amb una intervenció de l'estat minimalista.

La Figura 3 posa de manifest la relativa convergència en alguns països dels seus estats del benestar: d'una banda, la tradició socialdemòcrata sueca s'assimila a països com Alemanya i Holanda, de tall més liberal. Aquests països, amb taxes de pobresa entre el 37 i el 42 % abans de transferències, aconsegueixen reduir-les, amb l'acció pública de l'estat del benestar, a taxes que es troben entre el 14 i el 16 %. D'altra banda, els països del Sud Mediterrani evidencien taxes de pobresa abans de transferència lleugerament superiors a les de països de tradició més intervencionista, al voltant del 45 %. No obstant això, malgrat mantenir taxes de pobresa després de transferències més altes que a Alemanya, Suècia i Holanda, s'evidencia un estat del benestar que, malgrat ser rudimentari, contribueix a reduir considerablement els percentatges de pobresa, entre el 20,5 i el 18,8 %.

Aquest procés de convergència va acompanyat d'una determinada visió dels mercats financers, en particular dels mercats hipotecaris, els quals faciliten les agendes neoliberalistes al voltant de la promoció de la propietat d'habitatges i la privatització de serveis a escala global.

Malgrat que és fàcil identificar alguns trets comuns en aquest procés de convergència, hi ha visions crítiques que consideren, per exemple, que sorgeix d'una visió excessivament econòmica del mercat de l'habitatge, que no existeixen dades comparatives quant al que representa una intervenció estatal o una altra i que no es té en compte l'aparició de potents nous actors, com ara el sector sense ànim de lucre o la presència de xocs externs imprevisibles (per exemple, la crisi econòmica i financera de 2008).

Figura 3. Pobresa (en percentatge) l'any 2022



Nota: El llindar de pobresa monetària s'estableix al 60% de la renda mediana de la llar ajustada per composició de la llar
Font: Eurostat, Enquesta de Condicions de Vida, indicadors ilc_li09 I ilc_li02

Per altra banda, sorgeixen les teories que emfatitzen les diferències entre els sistemes d'habitatge i proposen tipologies, derivades de la dominància cultural, ideològica, política o altres teories rellevants, com a base per comprendre aquestes variacions. Són les anomenades **teories de divergència** en la provisió d'habitatges. El discerniment de patrons i tipologies dels sistemes d'habitatge assumeix una rellevància cabdal en aquesta interpretació, prestant una atenció acurada als contextos històrics i culturals, així com al paper de les trajectòries o *path dependency* de les diferents institucions, polítiques i actors.

Així, s'han identificat un seguit de criteris o dimensions que permeten agrupar els diferents sistemes d'habitatge sota rúbriques comunes. El grau d'intervenció estatal en la producció i provisió d'habitatge, la composició de la tinença, la participació d'operadors d'oferta d'habitatge amb i sense afany de lucre i la rellevància del mercat en la provisió són, entre d'altres, possibles opcions. Un element que parteix de les teories convergents, però que a la pràctica clarament divideix els països, és la provisió residual o massiva de l'habitatge social.

En termes generals, les teories de convergència es validen amb un seguit de tendències comunes, en major o menor grau, a tots els països d'Europa (European Social Housing Observatory

(Cecodhas), 2007). Per exemple, la definició d'habitatge social tendeix a unificar-se considerant els principals elements definitoris:

- l'existència de missions específiques d'interès general;
- l'objectiu d'incrementar l'oferta d'habitatge assequible mitjançant la construcció, gestió, compra i arrendament d'habitatge social;
- la definició de grups destinataris (en termes socioeconòmics o en relació amb altres tipus de vulnerabilitat, com s'ha esmentat anteriorment).

No obstant la convergència en la definició, és innegable que podria resultar en el lliurament d'enfocaments molt divergents de l'habitatge social a Europa, per exemple, segons el criteri d'adjudicació (universalista, dirigit, generalista, residual) o segons la dimensió del sector d'habitatge social (> 20 %, 11 %-19 %, 5 %-10 %, 0 %- 4 %).

Els defensors d'aquesta visió divergent en la provisió d'habitatge troben múltiples aspectes on no existeix coincidència entre països, com per exemple, la diversitat en la tinença que juga actualment el rol d'habitatge social als diferents sistemes d'habitatge, la influència de punts de partida molt desiguals en la provisió d'habitatge social o les possibilitats per fer rendible i viable econòmicament el sector públic de lloguer (Hoekstra, 2010).

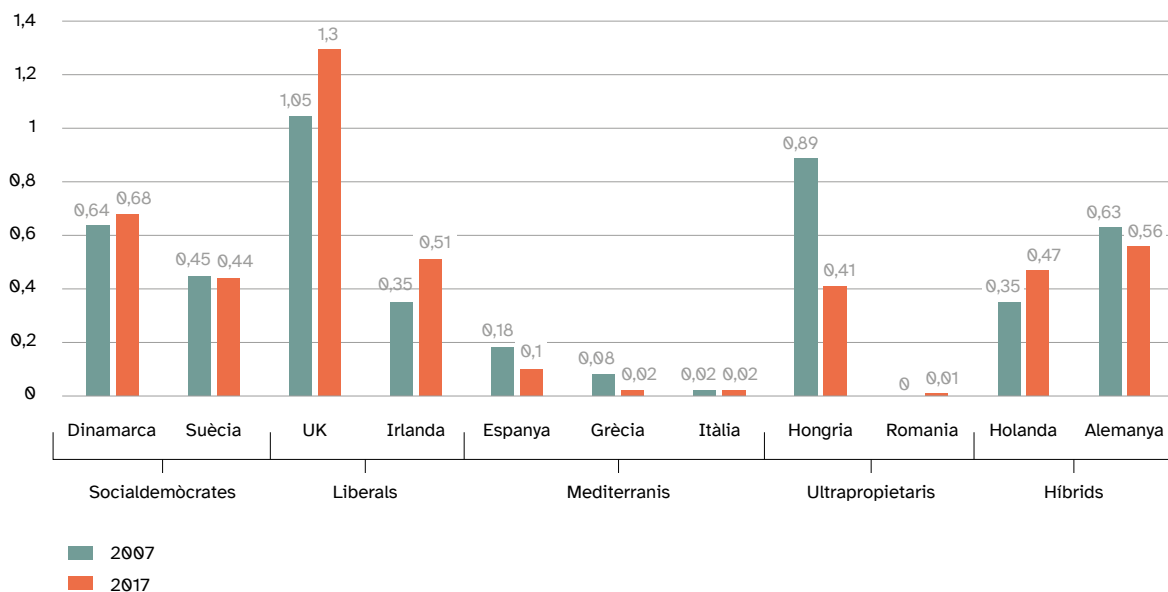
El tercer grup de teories s'anomenen **capital-led** o *dirigides pel capitalisme*, i utilitzen el tipus de sistema capitalista per explicar quina és la provisió d'habitatge social (Schwartz i Seabroke, 2008). Així, cada varietat de capitalisme estarà associat a un determinat sistema de benestar que, simultàniament, coincidirà amb un cert règim d'habitatge. Segons evolucioni el sistema en el rang de menor a major intervenció estatal, es detectaran diferents varietats de capitalisme que comportaran models diferents de sistema d'habitatge.

Finalment, les **teories bottom-up** o *des de baix* identifiquen nous processos, accelerats per la crisi financera global, que parteixen de nous tipus de prestacions de benestar que procedeixen de nous actors (llars, organitzacions civils, acció col·lectiva local), fonamentalment en l'àmbit local, promovent nous mecanismes d'innovació social. En el cas de l'habitatge, s'han donat molts exemples il·lustradors d'aquestes teories. Per exemple, habitatges (col·lectius) autoproveïts, el *cohabitatge*, les protestes ciutadanes contra el sistema bancari, les cooperatives d'habitatge i les cooperatives energètiques. Com es veurà més endavant, aquest és el fonament de l'aparició de models híbrids en la provisió d'accés a l'habitatge.

Amb tot, la complexitat dels sistemes de provisió d'habitatge és creixent donades les moltes variables que hi influeixen. Sembla factible identificar un seguit de trets comuns (convergent), però que alhora poden representar resultats molt variats en l'abordatge de la provisió d'habitatge (divergents). És important subratllar la creixent atenció que estan rebent els models i teories que sorgeixen de plantejaments des de baix (*bottom-up*), tot i que existeix coincidència en el fet que representen un percentatge relativament reduït del parc i que no tenen capacitat en si mateixes per resoldre el problema d'accés a l'habitatge.

Un element que evidencia de manera objectiva i comparable quins són els valors i les prioritats dels estats en matèria d'habitatge és el percentatge de despesa pública adreçat a la protecció social en habitatge. Fent una selecció de països que representin diferents estats del benestar, diferents actors, polítiques i trajectòries, es posa de manifest l'alta variació quant a percentatges de despesa en protecció social en habitatge (vegeu Figura 4). Les darreres dades publicades per Eurostat indiquen que, mentre la despesa en protecció social en habitatge a Espanya representa

Figura 4. Despesa en protecció social en habitatge. Percentatge del PIB



Font: Eurostat

un 0,15 % del PIB, al Regne Unit, Holanda i Suècia suposa un 1,3 %, 0,39 % i un 0,44 %, respectivament. Es pot afirmar que Espanya, malgrat el baix percentatge, se situa força per damunt de Grècia i Itàlia, ambdues amb una despesa del 0,03 %, (Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana, 2020).

La definició més habitual d'habitatge social se centra en el segment del lloguer social, és a dir, en habitatges protegits arrendats per sota dels lloguers de mercat i adjudicats administrativament. Si es posa atenció a la composició de l'estoc d'habitatge i, en particular, al percentatge que representa l'habitatge social a cadascun d'aquests exemples, Països Baixos, Dinamarca, Suècia i el Regne Unit tindrien la major dotació d'habitatge social representant més d'un 20 %; mentre que la resta, Irlanda, Espanya, Itàlia, Grècia, juntament amb els països postsocialistes, tenen un sector social de menys del 10 %. De fet, només Irlanda supera el 4 %. Alemanya presenta un reduït 4 %, perquè es refereix només la part de l'estoc encara sota restriccions legals pel que fa al lloguer i a l'accés (Scanlon et al., 2015).

2.2. MARCS TEÒRICS D'ANÀLISI DELS MERCATS DE LLOGUER

L'any 1995, Jim Kemeny desenvolupa un nou enfocament per l'estudi comparatiu dels sistemes d'habitatge a partir de l'anàlisi dels mercats de lloguer (Kemeny, 1995). Segons ell, sota certes condicions, el conjunt del sistema d'habitatge es pot definir segons la relació entre el lloguer a preu de cost i la seva relació amb el lloguer amb afany de lucre. El marc utilitzat pren com a punt de partida el concepte de procés de maduració de l'habitatge de lloguer sense ànim de lucre. Mostra com s'han desenvolupat dues grans estratègies polítiques per canalitzar la maduració de maneres diferents. La teoria de Kemeny forma part d'un cos de treball que ara es reconeix com a *enfocaments del règim d'habitatge-benestar*, en què hi ha una relació dinàmica entre l'habitatge i un règim de benestar més ampli. Aquesta divisió relativament simplista ha estat utilitzada per molts acadèmics a l'hora d'explicar els sistemes d'habitatge i categoritzar el seu mercat de lloguer.

Es tracta, d'una banda, del **sistema dualista** de control estatal del lloguer sense ànim de lucre, que el residualitza i, simultàniament, protegeix

els beneficis del sector d'habitatge privat amb ànim de lucre. Aquesta estratègia s'utilitza en països com ara el Regne Unit, Austràlia i Nova Zelanda. D'altra banda, l'estratègia és desenvolupar un mercat unitari de lloguer, integrant el lloguer sense ànim de lucre amb el lloguer amb voluntat d'obtenir beneficis per tal de crear un mercat únic de lloguer. Aquesta estratègia deriva del concepte alemany de *mercat social*, i Alemanya, Holanda, Suècia i Suïssa en poden ser considerats exemples (Kemeny, 1995; Kemeny i Lowe, 1998).

El model dual mostra una competència directa entre el sector de lloguer social (sense ànim de lucre) i altres tinençes. Aquest sector ofereix accés restringit a l'habitatge social a llars de molt baixos ingressos. En aquest model dual, l'habitatge de lloguer privat mostra lloguers alts i baixes qualitats, resultant en una oferta poc atractiva que orienta la demanda vers la propietat.

El **model unitari** es fonamenta en un equilibri entre les tinençes determinat a través de la demanda de les llars, sigui o no sigui de col·lectius amb rendes baixes. L'habitatge sense ànim de lucre s'orienta a una demanda universal. El lloguer privat no resultaria penalitzat i la propietat tampoc esdevé afavorida.

La Taula 1 analitza la tinença de les persones que viuen en pobresa econòmica a països amb diferents tradicions quant a l'estat del benestar, tot establint una comparació entre l'any 2013, just després de la crisi econòmica i financera, i l'any 2022, tot just superada la crisi de la COVID-19.

S'observa, en primer lloc, que als països Mediterranis el percentatge de persones en pobresa monetària que viuen en propietat completament pagada tant a l'any 2013 com a l'any 2022 és considerablement més alt que als altres tres països. De la mateixa manera, el percentatge de persones que viuen en pobresa econòmica al sector de lloguer a preu de mercat és sensiblement superior a Alemanya, Holanda i Suècia per a tots dos anys, excepte per a Holanda on hi ha un canvi en la sèrie i bona part dels habitatges de les associacions d'habitatge passen a formar part del lloguer per sota del preu de mercat. L'any 2022, a Alemanya, Espanya, Grècia i Itàlia, el percentatge de les persones vivint en pobresa econòmica al mercat de lloguer amb preus reduïts es troba entre l'11,5 i el 14,6 %. Ostensiblement diferent al 1,6 % a Suècia.

Taula 1. Tinença de les persones vivint en pobresa. En percentatge. 2013 i 2022

	Propietat hipotecada		Propietat pagada		Lloguer a preu de mercat		Lloguer a preu reduït	
	2013	2022	2013	2022	2013	2022	2013	2022
Alemanya	8,5	7,3	17,4	19,1	58,4	61,2	15,7	12,4
Holanda	23	21,1	9,9	12,2	66,6	2,7	0,5	64
Suècia	24	17,8	8,3	15	66,6	65,6	1,1	1,6
Espanya	23,1	18,3	35,1	38,4	25,3	28,7	16,4	14,6
Grècia	11,8	9,4	56,3	58,9	25,1	20,3	6,8	11,5
Itàlia	8,5	8	48,2	52,8	21,6	24,8	21,7	14,4

Nota: El líndar de pobresa monetària s'estableix al 60 % de la renda mediana de la llar ajustada per composició de la llar.

Font: Eurostat, Enquesta de Condicions de Vida, indicador ilc_lvho02.

Taula 2. Tinença de les persones que no viuen en pobresa. En percentatge. 2013 i 2022

	Propietat hipotecada		Propietat pagada		Lloguer a preu de mercat		Lloguer a preu reduït	
	2013	2022	2013	2022	2013	2022	2013	2022
Alemanya	31,3	24,2	26,5	25,9	35,1	44,1	7,1	5,7
Holanda	64,3	67	6,7	9,9	28,6	4,3	0,4	18,9
Suècia	64,3	56,2	8,2	13,6	27,3	29,4	0,1	0,5
Espanya	34,3	33,6	48,3	47,4	10,1	12,1	7,3	6,9
Grècia	16,7	11,4	6,4	62,5	17,1	20,7	4,9	5,4
Itàlia	19,2	16,3	58,1	61,4	12,2	15,6	10,5	7,7

Nota: El líndar de pobresa monetària s'estableix al 60 % de la renda mediana de la llar ajustada per composició de la llar

Font: Eurostat, Enquesta de Condicions de Vida, indicador ilc_lvho02

La Taula 2 mostra la tinença de les persones que no viuen en pobresa econòmica o, el que es considera el mateix, la seva renda es troba per sobre del 60 % de la renda mediana equivalent.

Tal com s'esmentava anteriorment, la trajectòria o el *path dependency* de les polítiques i intervencions al mercat de l'habitatge han configu-

rat des de la Segona Guerra Mundial panorames força diversos quant a la tinença. En aquest cas, la Taula 2 mostra les importants desigualtats en la tipologia de tinença de les persones que no viuen en pobresa monetària. Es podria dir que la diferència entre la Taula 1 i la Taula 2 rau fonamentalment en les conseqüències d'un o altre estat del benestar al llarg del temps. Una polí-

tica d'habitatge orientada a recolzar la propietat al llarg de dècades fa que més del 47 % de la població a Espanya, Itàlia i Grècia visquin en tinença en propietat completament pagada l'any 2022. Probablement, el canvi més paradigmàtic és Suècia, on el desmantellament progressiu de l'estat del benestar universalista fa que el percentatge de població vivint a habitatge protegit (o lloguer per sota del preu de mercat) sigui pràcticament negligible.

Stephens suggereix un seguit de lliçons que cal incorporar a la teoria de Kemeny per tal de ser més acurat en les interpretacions respecte a les tradicionals classificacions del mercat en unitaris o dualistes. En particular, resulta interessant

l'observació que apunta a la inclusió explícita de les relacions entre els sistemes d'habitatge i les institucions de política financera i monetària, fent esment dels processos de financialització que han irromput en els mercats i que definitivament afecten la comprensió i funcionament dels sistemes d'habitatge. Un dels elements crucials en aquest article és la recomanació que es fa als investigadors a mirar amunt, considerant els elements propis de les forces globals que probablement tendeixen a la convergència; i mirar avall, per tal de considerar també l'articulació de les accions de política pública a escala local que puguin explicar les diferències existents en els règims d'habitatge (Stephens, 2020).

3. Tendències de la política d'habitatge a Europa: una mirada des de l'habitatge de lloguer

Si bé les polítiques d'habitatge a Europa són similars després de la Segona Guerra Mundial fins a la dècada de 1970, a partir de llavors, l'enfocament de la intervenció a l'habitatge va ser més diferenciat. Una major diferenciació entre països apareix com a resultat d'un paper reduït de l'Estat i l'enfortiment dels principis del mercat. Per tant, les ubicacions específiques es tenen encara més en compte. En aquest sentit, els estats del benestar de cada país jugaran un paper decisiu en l'estratègia adoptada per garantir l'accés a l'habitatge.

3.1. TENDÈNCIES DELS SISTEMES D'HABITATGE A EUROPA

Són molts els autors que coincideixen en afirmar que les polítiques d'habitatge a Europa segueixen una tendència neoliberal (Aalbers, 2017; Kettunen i Ruonavaara, 2020; Poggio i Whitehead, 2017). S'ha produït un canvi generalitzat a Europa en els mecanismes que faciliten l'accés a l'habitatge. De manera manifesta, els governs estan retrocedint en la seva implicació en la provisió directa d'accés a l'habitatge o en l'ajut a l'oferta, mentre que els subsidis públics a la demanda, a més de reduir-se, s'han concentrat en aquells

que es troben en una situació de greu necessitat. A més, els mercats d'habitatge són cada vegada més desregulats fins i tot a països on s'ha considerat l'habitatge com un dret universal.

El punt de partença d'aquesta onada neoliberal és molt diferent als països europeus, entre d'altres coses, per la relativa importància que ha assolit a cadascun d'ells l'estat del benestar en les seves trajectòries. Malgrat les diferències, hi ha una sèrie de convergències en els mercats d'habitatge coincidents a la majoria dels països (Poggio i Whitehead, 2017):

- La residualització del mercat de lloguer social tant a països amb una tradició més universalista en la provisió d'habitatge social com a països més orientats històricament vers la propietat.
- La urgent problemàtica de sostenibilitat financera dels propietaris d'habitatge públic social, fonamentalment orientat vers les llars més vulnerables.
- La dificultat de mantenir un equilibri entre ajuts dirigits i barris diversos: com més

dirigides són les assignacions d'habitatge social, més difícil és mantenir una certa diversitat social als barris.

- L'augment de polítiques adreçades a millorar l'assequibilitat, a mig camí entre el lloguer públic i el lloguer privat quant a l'establiment dels nivells de lloguer i seguretat en els contractes per als llogaters.
- El procés canviant quant a tendències dominants a cada país. Malgrat que en termes absoluts segueixen havent-hi països on domina la propietat o el lloguer, el canvi es produeix en la tendència.
- L'augment de la implicació i responsabilitat dels governs locals en la provisió i producció d'habitatge social.
- L'arribada de noves onades d'immigrants, especialment refugiats, empenyent la demanda procedent de segments vulnerables.

El cúmul de circumstàncies que s'han esmentat conflueixen en una creixent dificultat per part de les famílies en accedir a un habitatge adequat, digne i assequible. En particular, el mercat de lloguer privat ha esdevingut un dels sectors amb més tensió arreu d'Europa tant per la seva escassetat relativa com pel fet de convertir-se en l'única opció possible per moltes famílies.

3.2. EL MERCAT DE LLOGUER PRIVAT: TENDÈNCIES I PROSPECTIVA

Tal com s'ha esmentat, a finals del segle XX, els sistemes d'habitatge es troben immersos en una onada neoliberal, on la presència del sector públic és cada vegada més escassa i la desregulació dels mercats avança continuadament. Els règims de tinença, amb escasses excepcions, es veuen desequilibrats en favor de la propietat, fomentats, entre d'altres, per un sistema financer amb condicions hipotecàries favorables, règims fiscals benèvolos i ajuts a la demanda específics, com ara el primer accés a la propietat (Whitehead i Williams, 2020).

S'ha produït un canvi radical tant en l'atenció rebuda per part de l'agenda política com en la investigació feta al voltant del mercat de lloguer privat des dels inicis del segle XXI (Kemp, 2023). Les darreres dues dècades han estat testimoni

d'un conjunt de factors que han contribuït a fer del sector del lloguer un segment de mercat crític: entre d'altres, una creixent manca d'accessibilitat a l'habitatge, l'arribada de grans inversions en el sector del lloguer i un augment de la inseguretat en els contractes.

Kemp (2023) resumeix les grans tendències que han afectat el mercat de lloguer privat als països d'economia avançada. En molts casos, ha estat una evolució inesperada, com ho han estat alguns dels xocs esdevinguts com ara la pandèmia de la COVID-19. En primer lloc, s'observa una tendència a l'augment de les persones vivint de lloguer privat, habitualment a costa d'una reducció del nombre de persones vivint en propietat. Aquest fet és fortament determinat pels augmentos en els preus dels habitatges i va acompanyat, entre d'altres, de retards generalitzats en l'edat d'emancipació. En segon lloc, els propietaris d'habitatge de lloguer també han evidenciat certes transformacions, d'una banda, augmentat en nombre de propietaris individuals que compren habitatge per ser llogat i, d'altra, presentant un augment en l'acció de grans corporacions o grans tenidors en el mercat de lloguer, alguns d'ells adquirint en subhastes bancàries habitatges amb hipoteques impagades.

En tercer lloc, han aparegut amb força els fons vinculats a la propietat immobiliària: companyies d'assegurances i fons de pensions han començat a invertir en aquest tipus de fons, fortament dirigits a la inversió en oficines. Això no obstant, la rendibilitat percebuda en la inversió residencial de lloguer ha determinat que hi hagi una tendència creixent a invertir en aquest sector. Un fenomen vinculat als canvis en les formes de treballar ha posat en perill la supervivència d'aquestes unitats comercials, transformant-se en molts casos en habitatge de lloguer.

En quart lloc, l'habitatge temporal, sigui per estudiants, treballadors qualificats o turistes, ha entrat amb força a molts sistemes d'habitatge, generant una tensió evidenciada amb preus creixents en el conjunt del mercat privat de lloguer. La incidència de les noves tecnologies aplicades als mercats de propietat residencial ha afavorit el creixement d'aquest tipus d'ocupació de l'habitatge de lloguer.

Finalment, l'acció política pública ha iniciat un procés de parar més atenció a l'evolució i desenvolupament dels mercats privats de lloguer, espe-

cialment a les conseqüències socials que aquestes variables puguin tenir. No és menyspreable l'impacte que ha tingut en el mercat de lloguer tant la pandèmia de la COVID-19 com la guerra d'Ucraïna, amb milers de refugiats buscant habitatge. La particular situació dels estats del benestar a Europa, caracteritzada per una certa debilitat i una tímida acció en comparació amb la meitat del segle XX, difícilment poden fer front a les conseqüències d'aquest canvi estructural en el mercat de lloguer privat.

3.3. EL MERCAT DE LLOGUER A ESPANYA I EL FEBLE ESTAT DEL BENESTAR

L'anàlisi del lloguer privat a Espanya no es pot descontextualitzar de les característiques del sistema d'habitatge espanyol i les mancances inherents en el sistema de benestar. Com ja s'ha esmentat anteriorment, el mercat de lloguer espanyol ha exercit sovint el paper de l'habitatge social durant els booms del mercat immobiliari, ja que les llars de baixos ingressos no es podien permetre entrar en cap altra forma de tinença (Pareja-Eastaway i Sánchez-Martínez, 2017b, 2022). El lloguer privat ha resultat parcialment la qüestió de l'accés a l'habitatge per col·lectius desfavorits. No obstant això, l'augment de la demanda sense una resposta adequada per part de l'oferta ha contribuït a un augment generalitzat dels lloguers, que també s'ha vist agreujat en els últims anys per la popularitat dels lloguers temporals.

En general, els països amb una llarga tradició de lloguer social han vist com el sector disminuïa a mesura que es desenvolupaven altres oportunitats d'habitatge per als destinataris d'aquest tipus d'habitatge. Aquests països són, en general, cada vegada més dependents de les finances privades i es limiten a orientar les seves polítiques cap a l'habitatge dels més pobres. En canvi, els països amb poca tradició d'habitatge social i/o on les finances públiques han estat especialment limitades, com ara Espanya, han vist com les condicions d'accés a l'habitatge empitjoraven per a molts, reduint encara menys el seu compromís amb les llars més vulnerables (Pareja-Eastaway

i Sánchez-Martínez, 2017a; Poggio i Whitehead, 2017; Scanlon et al., 2014).

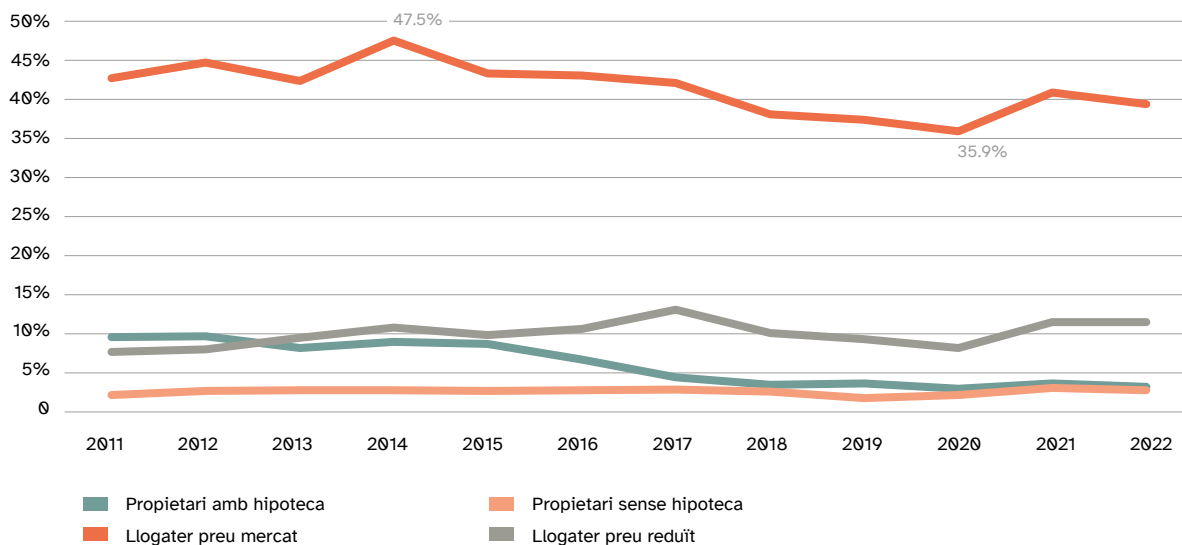
La Figura 5 analitza la taxa de sobreesforç¹ per al cas espanyol des de l'any 2011 fins l'any 2022. Durant tot el període s'evidencia una taxa de sobreesforç extraordinàriament més elevada al mercat de lloguer privat que a la resta de tinençes. El percentatge de famílies vivint al sector de lloguer privat per les quals la despesa en habitatge és superior al 40 % dels seus ingressos oscil·la entre el 35,9 % (any 2020, on es varen registrar molts ajuts al pagament de lloguers) i el 47,5 % (any 2014, moment àlgid en la recuperació del lloguer després de la crisi financera).

L'estretor del mercat de lloguer privat a Espanya és un factor que ha impedit parcialment a Espanya participar en reaccions decidides a la crisi econòmica i financera del 2008 i a la recent pandèmia de la COVID-19. Ambdues crisis han creat un marc inestable per a l'ocupació i el creixement econòmic, i han tingut un impacte negatiu sobre l'accessibilitat a l'habitatge. Atès que durant aquestes crisis ha empitjorat l'accés a l'habitatge en propietat, tant per l'enduriment de les condicions creditícies per obtenir una hipoteca com per la mala reputació del sector, derivada, entre altres qüestions, de l'augment dels desnonaments realitzats, la pressió creixent per trobar habitatge assequible és central en el debat espanyol sobre l'habitatge (Govern d'Espanya, 2019).

La trajectòria històrica del sistema d'habitatge espanyol ha deixat a les autoritats amb menys alternatives que en el passat per garantir un accés adequat a l'habitatge, situant el mercat de lloguer privat en el punt de mira del disseny de les polítiques d'habitatge. El debat polític al voltant del mercat de lloguer privat és actualment molt actiu a Espanya. Els darrers Plans d'Habitatge aprovats, Reial decret 7/2019 i 42/2022 se centren en la rehabilitació, la promoció d'habitatge públic de lloguer i l'accés a l'habitatge assequible, buscant principalment alleujar la pressió de la pujada dels lloguers i facilitar-ne l'accés. La recent Llei d'Habitatge, Llei 12/2023, aborda la necessitat d'intervenir als mercats, en particular el de lloguer, per tal de garantir el dret a l'habitat-

1. Es defineix com a taxa de sobreesforç en el cost de l'habitatge la proporció de població que viu en llars que gasten el 40 % o més de la renda disponible en habitatge ("neta" de subsidis d'habitatge). Els costos de l'habitatge inclouen el pagament d'interessos de lloguer o hipoteca, però també el cost de serveis públics com l'aigua, l'electricitat, el gas o la calefacció.

Figura 5. Taxa de sobreforç en el cost d'habitatge. Espanya. 2011-2022



Font: Enquesta de Condicions de Vida, indicador ilc_lvho07c

ge. El relatiu grau de llibertat que les comunitats autònomes (CA) i els governs locals tenen sota aquest paraigua està generant actualment una certa discussió: d'una banda, s'estan plantejant mesures com el control dels lloguers o l'expropiació d'habitatges per raons d'interès social i, d'altra, hi ha discrepàncies polítiques i econòmiques sobre l'eficiència d'aquests instruments destinats a millorar el funcionament del mercat privat de lloguer, i es qüestiona, en alguns casos, la seva constitucionalitat.

3.4. MODELS HÍBRIDS D'ACCÉS A L'HABITATGE

La noció d'hibridació s'ha aplicat àmpliament per examinar l'evolució en la forma, l'estructura i l'estratègia organitzatives, particularment en relació amb la implicació de les organitzacions del tercer sector i les empreses privades en el conjunt d'actors dedicats a la provisió de benestar. Alguns autors entenen la hibridació al llarg d'un espectre on als dos extrems es troben, o bé l'estat i les organitzacions del mercat o bé les forces econòmiques i socials. El concepte proporciona una aproximació útil a través de la qual explorar les formes en què forces internes i externes poden fer que les organitzacions s'aproximin o

s'allunyin de les característiques típiques del mercat, l'estat o els sectors comunitaris.

Malgrat les moltes accepcions del que realment signifiquen els models híbrids i de la seva diversa caracterització, hi ha una certa coincidència en assenyalar que aquests models s'utilitzen per explorar els canvis en les organitzacions no governamentals dedicades a proveir habitatge social. Cada país mostra diferents tradicions en relació amb les mateixes: per exemple, les *Housing Associations* al Regne Unit i als Països Baixos o el Tercer Sector a Espanya. Malgrat que en alguns casos les estructures híbrides serveixen per desenvolupar productes residencials també híbrids, com ara les tinences intermèdies, són d'especial rellevància els forats coberts per aquestes models en termes de provisió d'habitatge social i habitatge de lloguer assequible.

Molts dels models híbrids se situen al voltant de les teories *bottom-up* sobre l'evolució dels sistemes d'habitatge explicades a la secció 2 d'aquest article. L'habitatge *community-led* o *impulsat per la comunitat* apareix com a alternativa propulsada pels moviments socials on els principis de la sostenibilitat, la inclusió social o l'assequibilitat esdevenen centrals en aquests models (Lang et al., 2020), a diferència de sistemes on la finan-

ciarització de l'habitatge anteposa la consecució de rendibilitat davant de qualsevol altre repte.

A Espanya, la residualització del lloguer social i la manca generalitzada de lloguer a preus raonables han provocat l'aparició de nous models i institucions per a la provisió d'habitatge en les últimes dècades, especialment després de la crisi econòmica i financera (Cabré i Andrés, 2017; Etxezarreta i Merino, 2013; Fernández Evangelista, 2016). El Tercer Sector irromp amb força en el mapa d'actors implicats en la provisió d'habitatge al país. Més enllà del sorgiment de noves formes col·lectives d'habitar, els models híbrids

d'habitatge representen noves tensions i alhora col·laboracions en el sistema d'habitatge a Espanya, fins ara desconegudes.

Resulta d'especial interès aprofundir en els models de governança que articulen la tensió entre el mercat, l'estat i els agents sense afany de lucre, els quals incrementen la complexitat en la provisió d'habitatge assequible de lloguer, especialment a Espanya on la tradició ha deixat històricament molt poc marge per aquests nous actors. Més recerca és necessària en aquesta temàtica.

4. Conclusions

La caracterització de la política d'habitatge com a residual o, en altres paraules, dirigida només a aquelles persones que es troben en determinades condicions i que compleixen determinats requisits sobretot pel que fa a la renda, deixa en mans del mercat la provisió d'habitatge per a moltes llars. Una decisió fonamental en matèria de política d'habitatge respon a la necessitat de determinar a priori quins drets volen garantir-se al conjunt de la ciutadania. Així, la redefinició d'un model d'habitatge social ha de respondre no únicament a criteris de justícia social sinó també a les seves possibilitats de supervivència en un context marcat per l'austeritat econòmica i la disminució progressiva del pes del sector públic.

La tradicional classificació dels estats del benestar a Europa està sent afectada per la tendència neoliberal que abraça els mercats i empetiteix el sector públic. Davant aquest afebliment de la intervenció pública per garantir el dret a l'habitatge, no hi ha un model alternatiu consolidat. Les iniciatives *bottom-up* han sorgit com a iniciatives des de baix que cerquen, quasi desesperadament, la provisió d'habitatge en estructures que no necessàriament es limiten a l'habitatge social. Els nous *parteneriats* entre mercat, estat i societat civil denoten fórmules innovadores i efectives en la provisió d'habitatge a certs col·lectius. Tanmateix, seria agosarat pensar que poden suposar un canvi estructural en els models d'estat del benestar plantejats des de meitat del segle XX.

El mercat de lloguer ha actuat a molts països europeus com a alternativa a l'habitatge social, especialment en aquells com Espanya on la residualització de l'habitatge públic de lloguer fa impossible garantir totes les necessitats. Hi ha consens en la necessitat d'eixamplar aquest sector, no en el segment adreçat a facilitar habitatge temporal a certs segments de la demanda com ara persones altament qualificades o turistes, sinó en la porció definida com a assequible en un determinat context.

Les problemàtiques d'accés a l'habitatge són actualment molt més complexes i d'un abast generalitzat tant a països de tradició rudimentària en el seu estat del benestar com en països socialdemòcrates, amb algunes excepcions. El lloguer

ha de ser, necessàriament, la tinença capaç de contribuir a la seva solució o almenys a pal·liar alguns dels efectes més nocius en l'accés a l'habitatge per part de les famílies. Els promotors d'habitatge raonablement assequible que no actuen d'acord amb la rendibilitat econòmica i treballen en l'òrbita de les associacions, les cooperatives o les fundacions sense afany de lucre estan creixent en importància relativa a la gran majoria de països europeus. Tenen aquests actors la capacitat per reformular l'estat del benestar i fer front al creixent neoliberalisme i les seves implicacions en el mercat d'habitatge? Caldrà identificar els mecanismes necessaris que facin possible la seva supervivència perquè siguin sostenibles en el temps, implicant, entre d'altres, agents vinculats als mercats financers o a la mateixa promoció immobiliària.



Referències

Aalbers, M. B. (2017). The Variegated Financialization of Housing. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41(4), 542-554. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12522>

Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T., i Padovani, L. (2004). *Housing and Welfare in Southern Europe*. Blackwell Publishing Ltd.

Bengtsson, B. (2001). Housing as a social right: Implications for welfare state theory. *Scandinavian Political Studies*, 24(4), 255-275. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.00056>

Blessing, A. (2012). Magical or Monstrous? Hybridity in Social Housing Governance. *Housing Studies*, 27(2), 717-738.

Bosch, J., Fabra, U. P. i Trilla, C. (2023). *Sistema d'habitatge i estat del benestar. El cas europeu*. 1-8.

Cabré, E. i Andrés, A. (2017). La Borda: A case study on the implementation of Cooperative Housing in Catalonia. *International Journal of Housing Policy*, 18(3), 412-432. <https://doi.org/10.1080/19491247.2017.1331591>

Donnison, D. V. (1967). *The Government of Housing*. Penguin Books.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Capitalism* (p. 248). Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (2000). The sustainability of welfare states into the twenty-first century. En *International Journal of Health Services* (Vol. 30, Número 1). <https://about.jstor.org/terms>

Etxezarreta, A., Cano, G. i Merino, S. (2018). Housing cooperatives on «assignment of use»: Emerging experiences in Spain. *CIRIEC-Espana Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 92, 61-86. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.92.9266>

Etxezarreta, A. i Merino, S. (2013). Las cooperativas de vivienda como alternativa al problema de la vivienda en la actual Crisis Económica. *REVESCO Revista de Estudios Cooperativos*, 113, 92-119. https://doi.org/10.5209/rev_REVE.2014.v113.43382

European Social Housing Observatory (Cecodhas). (2007). *Housing Europe 2007*.

Fernández Evangelista, G. (2016). El acceso a la vivienda social de las personas sin hogar. Estudio de casos: Alemania, España, Finlandia y Reino Unido. Tesis Doctoral. *TDX (Tesis Doctorals en Xarxa)*, 1, 442. <https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/368566/gfe1de2.pdf?sequence=1>

Government of Spain. (2019). Real Decreto Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. En *Boe* (Vol. 55, p. 21007-21024). <http://www.boe.es>

Harloe, M. (1995). *The People's Home? Social Rented Housing in Europe and America*. Wiley-Blackwell.

Hegedüs, J., Tosics, I. i Mayo, S. K. (1996). Transition of the housing sector in the East Central European countries. *Review of Urban and Regional Development Studies*, 8(2), 101-136.

Hegedus, J., Tosics, I. i Turner, B. (1992). *The Reform of Housing in Eastern Europe and the Soviet Union* (J. Hegedus, I. Tosics, i B. Turner, Ed.). Routledge.

Hoekstra, J. (2010). *Divergence in European Welfare and housing systems*. Delft University of Technology.

Kemeny, J. (1995). *From Public Housing to Social Market*. Routledge.

Kemeny, J. i Lowe, S. (1998). Schools of Comparative Housing Research: From Convergence to Divergence. *Housing Studies*, 13(2), 161-176.

Kemp, P. (2023). *Private renting in the Advanced Economies*. Policy Press.

Kettunen, H. i Ruonavaara, H. (2020). Rent regulation in 21st century Europe. Comparative perspectives. *Housing Studies*, 1-19. <https://doi.org/10.1080/02673037.2020.1769564>

Kristensen, H. (2002). Social housing policy and the welfare state: A danish perspective. *Urban Studies*, 39(2), 255-263. <https://doi.org/10.1080/00420980120102957>

Lambea Llop, N. (2016). Social Housing Management Models in Spain. *Revista catalana de dret públic*, 0(52), 115-128. <https://doi.org/10.2436/20.8030.01.69>

Lang, R., Chatterton, P. i Mullins, D. (2020). Grassroots innovations in community-led housing in England: the role and evolution of intermediaries. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 12(1), 52-72. <https://doi.org/10.1080/19463138.2019.1663525>

Leibfried, S. (1993). Towards a European Welfare State? En C. Jones (Ed.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe* (p. 245-280). Routledge.

Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana. (2020). *Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín especial de vivienda social*. <https://apps.fomento.gob.es/CVP/>

Mullins, D. i Moore, T. (2018). Self-organised and civil society participation in housing provision. En *International Journal of Housing Policy* (Vol. 18, Número 1, p. 1-14). Routledge. <https://doi.org/10.1080/19491247.2018.1422320>

Navarro, V. (2004). *El estado del bienestar en España*. Tecnos.

Oxley, M., Brown, T., Haffner, M., Hoekstra, J., i Lishman, R. (2011). *Using the private rented sector as a form of social housing* (Challenge the future, Número January).

Pareja-Eastaway, M. i Sánchez-Martínez, T. (2017a). More social housing? A critical analysis of social housing provision in Spain. *Critical Housing Analysis*, 4(1), 124-131. <https://doi.org/10.13060/23362839.2017.4.1.331>

Pareja-Eastaway, M. i Sánchez-Martínez, T. (2017b). Social housing in Spain: what role does the private rented market play? *Journal of Housing and the Built Environment*, 32(2), 377-395. <https://doi.org/10.1007/s10901-016-9513-6>

Pareja-Eastaway, M. i Sánchez-Martínez, T. (2022). Private rented market in Spain: can regulation solve the problem? *International Journal of Housing Policy*, 1-25. <https://doi.org/10.1080/19491247.2022.2089080>

Poggio, T. i Whitehead, C. (2017). Social housing in Europe: Legacies, new trends and the crisis.

Critical Housing Analysis, 4(1), 1-10. <https://doi.org/10.13060/23362839.2017.3.1.319>

Scanlon, K., Fernández Arrigoitia, M., i Whitehead, C. (2015). Social housing in Europe. *European Policy Analysis* (17). En *EUROPEAN POLICY ANALYSIS*. www.sieps.se

Scanlon, K., Whitehead, C., i Arrigoitia, M. F. (2014). Social Housing in Europe. *Social Housing in Europe*, 1-465. <https://doi.org/10.1002/9781118412367>

Schöning, B. (2020). Paradigm shifts in social housing after welfare -state transformation: Learning from the German Experience. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1023-1040.

Schwartz, H. i Seabroke, L. (2008). Varieties of Residential Capitalism in the International Political Economy: Old Welfare States and the New Politics of Housing . *Comparative European Politics*, 6(3), 237-261.

Stephens, M. (2020). How Housing Systems are Changing and Why: A Critique of Kemeny's Theory of Housing Regimes. *Housing, Theory and Society*, 37(5), 521-547. <https://doi.org/10.1080/14036096.2020.1814404>

Torgersen, U. (1987). Housing: the Wobbly Pillar under the Welfare State, , 4:sup1, 116-126, DOI: *Scandinavian Housing and Planning Research*, 4(1), 116-126. <https://doi.org/10.1080/02815737.1987.10801428>

Whitehead, C. i Williams, P. (2020). *Thinking outside the box Exploring innovations in affordable home ownership*.



L'habitatge assequible i de lloguer social al PDU metropolità

ALEXANDRA QUESADA¹
aquesada@amb.cat

ERNEST RUIZ¹
eruiz@amb.cat

ELENA CASTELLA¹
ecastella@amb.cat

LAURA BERTRAN¹
lbertran@amb.cat

ADRIÀ ÀLVAREZ¹
aalvarezb@amb.cat

¹ Àrea de Polítiques Urbanístiques i Espais Naturals.
Àrea metropolitana de Barcelona.

Resum

El dret a l'habitatge està íntimament vinculat al dret a la ciutat. A part que l'habitatge compleixi amb els requisits de seguretat i habitabilitat, cal garantir que disposi en el seu entorn de tots els serveis que la persona necessita per desenvolupar el seu projecte vital. És a les grans ciutats i les seves àrees metropolitanes on es concentra un major nombre d'habitants i on, alhora, resulta més difícil fer efectius aquests drets.

Davant la creixent dificultat per fer front al pagament de l'habitatge, l'opció de l'arrendament ha estat fins fa poc l'única opció de moltes famílies per constituir una llar. Lamentablement, aquesta opció avui en dia es veu amenaçada per processos especulatius de tota mena, que incrementen de forma acusada els preus del lloguer.

En aquest context, la planificació urbanística és una eina també al servei de l'habitatge, que fa-

cilita la distribució equitativa de l'habitatge assequible de lloguer en el territori. Aquest text vol posar de manifest les dificultats de les llars metropolitanes i presentar les propostes del Pla director urbanístic metropolità de Barcelona (d'ara endavant, PDUM), que a partir del concepte de solidaritat metropolitana, té per objectiu ampliar, consolidar i distribuir el parc d'habitatge assequible, per tal de facilitar que la població pugui accedir i pugui romandre en el seu habitatge.

Paraules clau: demanda exclosa, competència d'usos, habitatge assequible, lloguer assequible, Pla director urbanístic metropolità.

1. Introducció

En el context metropolità, les dificultats d'accés a l'habitatge són molt evidents. Les relacions sistèmiques i funcionals entre municipis propers, la competència d'usos pel sòl escàs en els centres de les ciutats, l'accés als serveis i les bones condicions d'accessibilitat al transport, accentuen la demanda i propicien l'increment dels preus de l'habitatge. Aquesta pujada de preus, originada a la ciutat central, es va estenent sobre el territori més enllà de les fronteres interadministratives, mentre que la capacitat econòmica de les famílies no augmenta al mateix ritme.

Davant d'aquesta situació, el passat 22 de juny, el Govern català va tramitar la declaració d'àrees tenses amb 140 municipis on s'aplicarà la limitació del preu del lloguer, a l'empara de la nova Llei estatal 12/2023 pel dret a l'habitatge. Entre aquests municipis consten tots els que configuren l'àrea metropolitana de Barcelona, excepte Paldejà, la Palma de Cervelló, Begues i Sant Andreu de la Barca.

En aquest context, les propostes del PDUM aprovat inicialment el passat 27 de març tenen un paper clau per establir un full de ruta amb una visió supramunicipal en la generació d'habitatge assequible i, en especial, de lloguer, a través de l'instrumental urbanístic.

1.1. HABITATGE, UN DRET O UN BÉ: LA DUALITAT IMPOSSIBLE

Les tensions existents sobre l'habitatge tenen un caràcter global i són presents a tot arreu. Són el reflex d'un conflicte polític, econòmic i social que posa de manifest la pugna entre diferents grups i classes, amb diferents ideologies, interessos econòmics i projectes socials. Com apunten alguns autors, aquestes tensions sorgeixen, fonamentalment, del fet que es consideri simultàniament l'habitatge com un dret (a l'estat espanyol, reconegut, però no garantit) i un bé econòmic comercialitzable sotmès a les regles del mercat

per l'obtenció de beneficis (Madden i Marcuse, 2016), o com un actiu financer, sotmès als fluxos de circulació del capital internacional de grans inversors (Rolnik, 2018).

Segons Fontana (2019), aquestes tensions són la conseqüència de les voluntats i estructures socials subjacents dins del sistema capitalista que sovint imposen la lògica econòmica a la del bé comú, per exemple, establint regulacions que beneficien els interessos de les elits plutocràtiques i que actuen en contra de les polítiques de redistribució. Un sistema que, en la seva versió neoliberal actual (caracteritzada per la globalització, la financiarització de l'economia, la desregulació, la privatització de serveis públics, l'expansió de la tecnologia digital i la mercantilització), anteposa la condició econòmica de l'habitatge a la seva condició social. Així, com han destacat autors com Harvey (2013)¹, en aquestes conjuntures, el capital busca sortides alternatives a les plusvàlues obtingudes en el desenvolupament de la seva activitat principal al *circuit primari del capital*, vinculat a l'activitat industrial, i les troba (no exclusivament) al territori, el *circuit secundari del capital*, com un mecanisme que permet una solució viable als seus problemes de sobreacumulació.

Continuant amb les argumentacions de Harvey, en aquest procés, el capital circulant excedent s'immobilitza al territori, transformant-lo a la mida de les seves necessitats, desplaçant temporalment (que no resolent) les seves contradiccions en aquest espai geogràfic. Així, el capital sense vincles desterritorialitzat està reestructurant les ciutats i canviant les nostres vides (Rolnik, 2018). A més, l'habitatge resulta especialment atractiu, perquè, a més de la funció d'absorció de les plusvàlues que el capital li atorga, ofereix la possibilitat als propietaris de generar, ràpidament, noves plusvàlues si es posa en lloguer o venda, però també els permet acumular riquesa si s'opta per retenir-lo a l'espera d'una situació econòmica més lucrativa.

1. Harvey es refereix a aquesta solució viable que el territori i el seu desenvolupament ofereix al capital com a *spatial fix*. La paraula anglesa *fix* pot tenir dos significats: 'arreglar alguna cosa o situació' i 'fixar, deixar alguna cosa immòbil'. Per tant, el que fa el capital és *arreglar* els seus problemes de sobreacumulació, *immobilitzant* els seus excedents al territori i, concretament, a l'habitatge.

Des de l'enfocament teòric presentat, l'habitatge, sotmès, per tant, a les dinàmiques del capital i a la dualitat dret-bé derivada de les mateixes, acaba esdevenint un element de conflicte que enfronta les dues visions: la d'aquells que l'exigeixen com a dret universal i, tant com sigui possible, garantit, i la d'aquells que el consideren un producte i, per tant, susceptible de ser tractat com qualsevol altre en el marc de l'oferta i la demanda del seu mercat específic.

1.2. L'HABITATGE I LA CIUTAT

Com recull la literatura, on més perceptibles són els conflictes i les contradiccions existents respecte de l'habitatge és a la ciutat. La ciutat, com a forma d'ocupació territorial per excel·lència i espai de màxima concentració de la població, acaba sent la força geogràfica motora de l'acumulació. És l'espai on el capitalisme pot fàcilment desenvolupar-se i el lloc que concentra i absorbeix tot el valor que es genera globalment, i desconcentra i rebutja tot allò que “no val” cap a les perifèries empobrides. Així, la ciutat acaba esdevenint, per l'acció intencionada de determinats actors, l'espai on les situacions de tensió en matèria d'habitatge són més comunes i habituals (Smith, 2007; Castells, 2014; Sassen, 2015; Harvey, 2019).

Aquestes tensions, derivades de la contradicció exposada anteriorment, acaben manifestant-se a la ciutat respecte de l'habitatge en dues qüestions: d'una banda, que hi hagi o no habitatge disponible per a la població i, de l'altra, en el cas d'haver-n'hi, que aquest tingui un preu (de compra o de lloguer) assequible. Aquestes qüestions determinaran si un entorn urbà pot ser considerat *postergador* o *acollidor* (Guilluy, 2019), pel fet que impedeixi o no l'establiment de població al seu territori. En termes més clàssics, d'aquests factors dependrà que la ciutadania pugui exercir el seu *dret a la ciutat* (Lefebvre, 1969). Aquest dret no s'entén únicament com el dret a l'accés individual o col·lectiu a l'espai urbà i als recursos que es troben a la ciutat, sinó també com el dret a participar en la seva construcció (Harvey, 2013), amb l'objectiu de crear espais urbans on sigui possible una vida digna allunyada de la concepció de la ciutat com una mercaderia sotmesa al consumisme urbà.

Com han destacat diversos treballs, a la ciutat de Barcelona i al seu entorn metropolità, en els darrers anys, s'ha produït una intensificació d'aquestes tensions, a conseqüència de l'augment de la pressió sobre l'habitatge resultat de la dualitat mencionada, en la que cada vegada més prima la consideració del bé sobre el dret, qüestió que afecta directament la vulnerabilitat i l'exclusió social (Ruiz et al., 2020).

L'entrada en el mercat global i local de grans inversors, que busquen mercats alternatius on col·locar els seus excedents, troben en el mercat immobiliari i turístic retorns econòmics immediats (Smith 1979; García-López et al., 2019). L'impacte d'aquestes inversions accentua les problemàtiques preexistents, amb augments de preus desmesurats. Aquest fet posa de manifest que la qüestió de l'habitatge és una qüestió política de primera magnitud que només es pot resoldre des de la política. Cal, per tant, una intervenció pública d'ampli espectre que doni resposta a les necessitats d'accés a l'habitatge de la població i que inclogui les regulacions necessàries del mercat immobiliari i faciliti la provisió d'habitatge de promoció i titularitat pública, perquè el mercat de l'habitatge per si sol, encara que s'insisteixi, no s'autoregularà mai.

1.3. EL MODEL DE TINENÇA

En la història recent del nostre país s'ha associat la idea de disposar d'un habitatge en propietat a estabilitat econòmica i estatus social. La idea de llogar un habitatge ha estat fins fa poc associada, sobretot, a etapes concretes de la vida dels joves, com una fase anterior a l'estabilització personal i familiar, que necessàriament comportava la propietat d'un habitatge.

Segons un estudi del règim de tinença de la població espanyola², fins als anys 50, el règim de tinença principal era el lloguer. Aquesta tendència es va invertir pel règim de propietat a partir d'aquesta data, i no va deixar de créixer durant cinc dècades, recolzada per polítiques públiques que han fomentat la propietat per sobre del lloguer. Ja durant el règim franquista, la famosa frase del ministre d'habitatge José Luis Arrese

2. Estudi “La distribució de la població segons règim de tinença” de Barcelona Regional, utilitzant dades del ministeri de transport, mobilitat i agenda urbana.

“No queremos una España de proletarios sino de propietarios” denotava la voluntat de promoure l'accés a la llar en règim de propietat. Segons les dades d'Eurostat de 2021, Espanya encara és un dels països amb una proporció més alta de propietaris (75,8 %) en comparació amb la mitjana europea (65,8 %).

En els darrers anys, determinats canvis socials i econòmics, com l'increment de la durada de les hipoteques (que s'allarguen fàcilment fins a l'edat de jubilació) o la major disposició a la mobilitat residencial de les persones per raó d'estudis, feina, etc., van fer que la “necessitat” de disposar d'un habitatge en propietat pogués esdevenir més aviat una càrrega. Davant d'aquesta situació, el lloguer, que tant permetia l'arrelament en un barri com la facilitat de canvi de domicili en altres situacions, i a un preu inferior al de la compra, semblava una opció molt vàlida.

En aquests moments, aquesta situació ha canviat dràsticament com s'explicarà més endavant, i l'increment dels preus de lloguer ha propiciat que bona part de la població ara també estigui exclosa del mercat d'arrendament, en el que s'ha

anomenat un “trasllat del conflicte amb l'habitatge en propietat al lloguer” (Parés, 2023). Davant de les condicions d'instabilitat que comporta actualment el model de lloguer (sigui pel preu, sigui per la durada dels contractes), no és menyspreable el valor que la propietat atorga, pel que fa a certes garanties de futur. La propietat en general és un element susceptible de ser redistribuït, atès que dona seguretat a les generacions propietàries actuals i les generacions futures quan la propietat s'hereta. (Piketty, 2019).

Mentrestant, altres formes de tinença busquen fórmules intermèdies que donin garantia de permanència a l'habitatge sense comportar les altres despeses de la compra, com ara la cessió d'ús. L'oferta d'aquests models, però, encara és escassa en el còmput global de l'oferta d'habitatge.

En conclusió, no es tracta de categoritzar un determinat règim de tinença com a idoni. La diversitat de fórmules hauria de donar resposta a les necessitats residencials de les llars en la seva màxima complexitat. En qualsevol cas, es fa evident la necessitat de disposar d'un parc de lloguer de qualitat i assequible.

2. Context metropolità

2.1. LES DIFICULTATS D'ACCÉS A L'HABITATGE A LA METRÒPOLI DE BARCELONA

L'estructura socioresidencial de les àrees metropolitanes, així com els processos de segregació, estan vinculats a la capacitat dels nuclis familiars d'accedir a l'habitatge. Un accés a l'habitatge que cada cop presenta més dificultats, tal com mostren certs indicadors.

D'una banda, segons les dades del Consell de joventut d'Espanya, durant el segon semestre de 2022, s'ha assolit l'edat mitjana d'emancipació

de la població jove més alta registrada, els 30,3 anys (a Europa és de 26,4 anys, segons dades de l'Eurostat) i, a més, de mitjana, el preu del lloguer representa el 80 % del sou d'aquest col·lectiu. Paral·lelament, el nombre d'inscripcions vigents al registre de sol·licitants d'HPO ha anat creixent des de 2012. El 2020 restaven unes 37.200 sol·licituds acceptades pendents d'adjudicació (un 90 % més que el 2012).

Pel que fa a les situacions més vulnerables, la taxa de pobresa extrema³ de l'àrea metropolitana s'estima en un 4,1 % (135.000 persones en

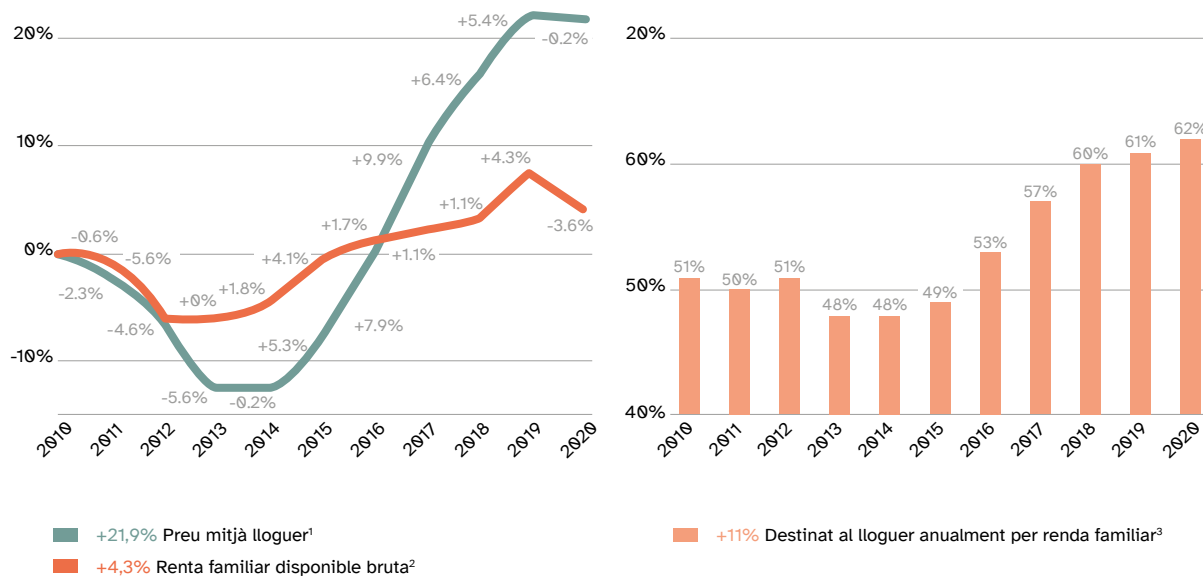
3. La taxa de pobresa és el percentatge de població amb uns ingressos equivalents (rendes anuals de la llar per unitats de consum) inferiors a: el 30 % de la mediana de l'àrea metropolitana de Barcelona (taxa de pobresa extrema), 40 % (taxa de pobresa greu).

Figura 1. Evolució de l'increment del cost de vida i del percentatge de renda familiar destinada al lloguer entre 2010-2020

PERÍODE 2010 - 2020

Increment del cost de vida

% Increment segons any anterior



Font: (1) Servei d'Estudis i Documentació d'Habitatge a partir de les fiances de lloguer depositades a l'INCASOL, (2) IDESCAT: RFDB per l'àmbit metropolità, (3) Percentatge extret del càlcul segons les variables (1) i (2)

2020), i la taxa de pobresa greu en un 8,4 % (278.000 persones).

Es constata a més que, l'opció d'accedir a un habitatge de compra a l'àrea metropolitana, i especialment la ciutat comtal, està molt restringida. Segons un estudi del portal Fotocasa⁴ sobre més de 16.000 habitatges de Barcelona el 2022, el preu mitjà de venda d'un pis era de 423.000 €, i es necessitaven 14 anys per estalviar el valor de l'entrada d'una hipoteca destinant el 30 % del salari brut mitjà mensual familiar (1.722 €⁵). El 1994, es necessitaven 5,8 anys amb un preu de mercat de l'habitatge de 114.109 €⁶ i un salari brut mitjà mensual familiar de 1.077 €⁷.

En conseqüència, l'increment de població que ha quedat exclosa de l'accés a la compra d'habitatge ha derivat en una major demanda de lloguer, fet que contribueix en un augment dels preus del lloguer (OHB, 2023). Aquest fet, juntament amb la feble recuperació d'una part important de les economies familiars en l'escenari postcrisi, explica les dificultats de la població metropolitana, no tan sols per accedir a l'habitatge, sinó també per romandre-hi o mantenir-lo en condicions òptimes.

En la figura 1 s'observa com des del 2010, l'increment del preu mitjà de lloguer per la regió metropolitana (+21,9 %) ha crescut a un ritme molt superior al de les rendes familiars (+4,3 %). En

4. <https://www.fotocasa.es/indice-precio-vivienda/barcelona-capital/todas-las-zonas> [consultat juliol 2022]

5. Oficina municipal de dades de l'Ajuntament de Barcelona el 2022.

6. Informe de Coyuntura Inmobiliària en Barcelona de Tecnigrama.

7. Ajuntament de Barcelona. Gavinet tècnic de programació.

només 10 anys ha augmentat un 8 % el percentatge dels ingressos familiars que caldria destinar a un nou lloguer, que se situa en el 54 %.

La despesa excessiva en habitatge pot derivar en el retard del pagament dels rebuts de la hipoteca o del lloguer, posant en risc la permanència en l'habitatge principal. Entre 2019-2020, el 10,2 % de la població metropolitana (196.500 persones) vivia en llars que van patir endarreriments en el pagament de l'habitatge. Aquestes situacions, juntament amb la insuficiència d'habitatge assequible, poden portar les llars més vulnerables a situacions d'exclusió residencial. A més, a l'àrea metropolitana de Barcelona, la taxa de sobrecàrrega de despeses de l'habitatge⁸ supera amb escreix les mitjanes estatals (9,9 %) i europees (8,3 %), i afecta el 15,6% de la població (unes 505.200 persones) (PDUM, 2023).

2.2. L'INCREMENT DELS PREUS DEL LLOGUER

L'observació de l'evolució dels preus de lloguer és un dels elements més importants per poder copsar la magnitud del problema de l'habitatge a l'àrea metropolitana. Si aquest règim es torna tant o més inaccessible que el de compra, els nous projectes de vida de la població metropolitana difícilment podran tirar endavant. En aquest sentit, els que més pateixen els increments dels preus del lloguer són els joves en procés d' emancipació, i aquelles persones amb una pitjor situació econòmica. Aquestes situacions de desigualtat d'oportunitats i de vulnerabilitat social, a mitjà i llarg termini poden perpetuar-se, traslladant-se als descendents de les persones més vulnerables.

Per il·lustrar la situació de l'habitatge de lloguer al territori metropolità de Barcelona i deixar constància de la dinàmica d'aquest mercat, a continuació es mostren tres gràfics amb les dades de l'evolució dels preus del lloguer als municipis metropolitans entre els anys 2003 i 2022. En les tres figures, s'identifiquen amb un requadre negre els valors màxims registrats a cada municipi, i a les taules de les figures 2 i 3 s'han marcat en lletra blanca el valor mínim i màxim del període.

La figura 2 mostra els preus mitjans de lloguer (€/mes) classificats amb colors verds (preus més baixos) i vermells (preus més alts), tenint en compte el conjunt de preus registrats a aquests municipis (classificació general), fet que permet observar les diferències existents en aquest territori entre els extrems inferior i superior del rang de preus. En la primera lectura en horitzontal, els preus més baixos (per sota de 500 €/mes) es detecten a Badia del Vallès (amb el preu més baix, 208 €/mes l'any 2015), Santa Coloma de Gramenet, Ripollet, Montcada i Reixac, Sant Andreu de la Barca i Cornellà de Llobregat. Els preus més elevats (per sobre de 700 €/mes) es localitzen a Sant Joan Despí, Cervelló, Santa Coloma de Cervelló, Esplugues de Llobregat, Gavà, Montgat, Barcelona, Begues, Sant Just Desvern (amb el preu més alt, 1.252 €/mes l'any 2020) i Sant Cugat del Vallès.

Si la lectura es fa en vertical, s'observa que hi ha una sèrie de situacions que afecten, pràcticament, a tots els municipis per igual. Al principi del període hi ha una concentració de preus baixos que augmenten fins a assolir uns primers màxims al voltant de l'any 2008 quan comença la Gran Recessió. A partir de 2009, baixen els preus fins a 2015 i, tot seguit, es produeixen uns increments considerables des de 2016 fins a l'actualitat. Cal destacar que els valors màxims en els preus dels habitatges de lloguer es donen pràcticament a tots els municipis en l'actualitat. Concretament, entre 2018 i 2022, 32 dels 36 municipis metropolitans registren els seus màxims, la qual cosa denota la tensió existent al mercat de lloguer avui dia.

A la figura 3, els preus també apareixen classificats segons els mateixos criteris de colors, però tenint en compte els preus registrats a cadascun dels municipis (classificació individual). En la lectura horitzontal es poden veure els patrons d'increment i decrement de preus descrits a la figura 2, a tots els municipis. Els preus de lloguer són ben diferents d'uns i altres municipis, però l'impacte de l'augment de preus per als residents a cada territori és el mateix visquin on visquin. La lectura en vertical mostra molt més clarament les fases descrites de baixades i pujades de preus i com aquestes es donen a tot arreu de manera pràcticament simultània, amb unes tensions

8. Població resident en llars on es dedica més del 40 % dels ingressos disponibles totals de la llar a les despeses de l'habitatge.

**Figura 2. Evolució 2003-2022 del preu mitjà de lloguer dels habitatges als municipis metropolitans (€/mes).
Classificació general**

Municipi	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	mitjana del període
Badalona	423	457	509	562	636	698	669	631	620	580	541	538	549	580	638	689	719	737	730	808	616
Badia del Vallès	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	247	275	315	272	282	306	283	273
Barberà del Vallès	--	--	564	568	673	720	672	651	570	557	543	528	542	569	613	633	711	731	667	705	623
Barcelona	551	585	636	696	766	813	793	762	753	720	682	688	735	801	877	930	979	965	919	1.027	784
Begues	--	--	--	--	--	911	--	859	829	873	794	737	842	732	911	864	795	921	1.009	996	862
Castellbisbal	--	--	--	--	--	779	689	650	617	637	546	570	602	615	641	667	750	708	752	764	666
Castelldefels	624	664	703	769	903	906	806	795	794	765	694	763	806	844	914	920	1.002	1.007	976	1.040	835
Cerdanyola del Vallès	--	504	515	643	711	766	689	632	643	624	579	581	618	644	699	723	773	766	730	791	665
Cervelló	--	--	--	--	--	--	698	673	639	673	650	657	686	679	764	786	832	829	783	778	723
Corbera de Llobregat	--	--	--	610	640	669	635	609	597	592	542	552	567	642	655	676	702	717	716	741	639
Cornellà de Llobregat	421	443	532	575	602	691	654	619	612	560	533	514	537	566	602	665	696	700	696	723	597
Esplugues de Llobregat	557	612	659	705	769	824	757	694	718	693	671	637	688	740	773	815	848	912	841	901	741
Gavà	537	673	636	715	651	788	754	679	736	679	658	687	716	750	820	843	889	938	910	929	749
Hospitalet de Llobregat, l'	442	477	544	599	641	697	656	606	589	566	516	504	522	555	608	653	697	703	689	731	600
Molins de Rei	444	486	504	588	648	716	682	636	635	611	571	588	594	630	680	720	768	775	739	760	639
Montcada i Reixac	--	429	531	556	591	667	632	586	565	553	514	506	517	535	557	604	637	649	645	668	576
Montgat	--	--	565	629	686	732	715	719	743	749	670	671	679	741	835	833	886	927	831	938	753
Pallejà	--	--	--	--	--	633	706	639	683	603	596	597	588	685	741	732	795	756	762	758	685
Palma de Cervelló, la	--	--	--	--	--	--	--	615	582	564	529	556	560	582	639	663	671	703	674	692	618
Papiol, el	--	--	--	--	--	--	--	--	--	554	531	577	559	519	668	705	680	698	665	853	637
Prat de Llobregat, el	319	484	464	547	553	579	677	610	631	603	576	577	590	613	637	710	730	750	713	766	607
Ripollet	--	474	450	599	627	684	630	594	582	562	505	494	503	510	540	616	645	636	625	664	576
Sant Adrià de Besòs	405	432	488	540	631	705	717	666	631	617	551	564	559	588	654	700	714	745	750	837	625
Sant Andreu de la Barca	--	--	489	571	642	691	632	569	582	577	535	508	522	544	607	636	639	644	633	681	595
Sant Boi de Llobregat	440	516	565	615	646	710	661	632	616	586	551	537	552	591	640	673	713	723	693	739	620
Sant Climent de Llobregat	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	579	587	600	660	694	712	761	780	814	687
Sant Cugat del Vallès	824	927	841	865	1.041	935	878	868	859	855	869	858	898	996	1.096	1.150	1.134	1.178	1.175	1.241	974
Sant Feliu de Llobregat	--	520	558	615	687	735	696	677	634	613	598	584	597	633	729	756	816	818	793	826	678
Sant Joan Despí	552	548	607	695	742	776	680	755	661	686	646	621	651	697	754	815	849	862	796	893	714
Sant Just Desvern	680	682	838	962	994	1.082	1.048	995	991	696	824	838	942	1.003	892	1.059	1.092	1.252	1.132	1.229	962
Sant Vicenç dels Horts	--	--	515	610	683	742	678	630	638	588	548	539	565	585	647	674	682	682	674	723	634
Santa Coloma de Cervelló	--	--	--	--	--	--	--	--	685	675	661	658	631	692	706	774	854	768	792	834	727
Santa Coloma de Gramenet	363	415	464	546	581	635	608	578	562	528	481	470	483	506	529	584	615	615	607	637	540
Tiana	--	--	--	--	--	910	921	798	856	786	811	744	763	896	930	926	1.006	1.072	984	1.004	894
Torrelles de Llobregat	--	--	--	--	--	--	--	652	580	627	602	577	608	677	711	737	682	775	725	818	675
Viladecans	--	451	543	642	679	722	724	662	645	629	606	593	604	624	684	724	746	764	741	781	661
Barcelona	551	585	636	696	766	813	793	762	753	720	682	688	735	801	877	930	979	965	919	1.027	784
Àmbit metropolitana	456	486	596	651	709	749	721	687	671	640	604	603	635	685	753	801	844	842	822	889	692
Catalunya	474	505	552	603	645	678	650	615	599	571	542	540	557	596	655	698	735	734	724	780	623

Font: Servei d'Estudis i Documentació d'Habitatge, a partir de les fiances de lloguer dipositades a l'INCASOL. L'any 2015 només es publiquen les xifres del lloguer mitjà dels municipis amb més de 5 contractes registrats. Els anys anteriors, per manca de significació, no es publicaven les xifres del lloguer mitjà dels municipis amb menys de 50 contractes l'any. L'àmbit metropolitana és el que determina la Llei 23/2010, de creació de l'àmbit del Penedès, i de l'Acord de Govern 21/2014

**Figura 3. Evolució 2003-2022 del preu mitjà de lloguer dels habitatges als municipis metropolitans (€/mes).
Classificació individual**

Municipi	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	mitjana del període
Badalona	423	457	509	562	636	698	669	631	620	580	541	538	549	580	638	689	719	737	730	808	616
Badia del Vallès	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	247	275	315	272	282	306	283	273
Barberà del Vallès	--	--	564	568	673	720	672	651	570	557	543	528	542	569	613	633	711	731	667	705	623
Barcelona	551	585	636	696	766	813	793	762	753	720	682	688	735	801	877	930	979	965	919	1.027	784
Begues	--	--	--	--	--	911	--	859	829	873	794	737	842	732	911	864	795	921	1.009	996	862
Castellbisbal	--	--	--	--	--	779	689	650	617	637	546	570	602	615	641	667	750	708	752	764	666
Castelldefels	624	664	703	769	903	906	806	795	794	765	694	763	806	844	914	920	1.002	1.007	976	1.040	835
Cerdanyola del Vallès	--	504	515	643	711	766	689	632	643	624	579	581	618	644	699	723	773	766	730	791	665
Cervelló	--	--	--	--	--	--	698	673	639	673	650	657	686	679	764	786	832	829	783	778	723
Corbera de Llobregat	--	--	--	610	640	669	635	609	597	592	542	552	567	642	655	676	702	717	716	741	639
Cornellà de Llobregat	421	443	532	575	602	691	654	619	612	560	533	514	537	566	602	665	696	700	696	723	597
Esplugues de Llobregat	557	612	659	705	769	824	757	694	718	693	671	637	688	740	773	815	848	912	841	901	741
Gavà	537	673	636	715	651	788	754	679	736	679	658	687	716	750	820	843	889	938	910	929	749
Hospitalet de Llobregat, l'	442	477	544	599	641	697	656	606	589	566	516	504	522	555	608	653	697	703	689	731	600
Molins de Rei	444	486	504	588	648	716	682	636	635	611	571	588	594	630	680	720	768	775	739	760	639
Montcada i Reixac	--	429	531	556	591	667	632	586	565	553	514	506	517	535	557	604	637	649	645	668	576
Montgat	--	--	565	629	686	732	715	719	743	749	670	671	679	741	835	833	886	927	831	938	753
Pallejà	--	--	--	--	--	633	706	639	683	603	596	597	588	685	741	732	795	756	762	758	685
Palma de Cervelló, la	--	--	--	--	--	--	--	615	582	564	529	556	560	582	639	663	671	703	674	692	618
Papiol, el	--	--	--	--	--	--	--	--	--	554	531	577	559	519	668	705	680	698	665	853	637
Prat de Llobregat, el	319	484	464	547	553	579	677	610	631	603	576	577	590	613	637	710	730	750	713	766	607
Ripollet	--	474	450	599	627	684	630	594	582	562	505	494	503	510	540	616	645	636	625	664	576
Sant Adrià de Besòs	405	432	488	540	631	705	717	666	631	617	551	564	559	588	654	700	714	745	750	837	625
Sant Andreu de la Barca	--	--	489	571	642	691	632	569	582	577	535	508	522	544	607	636	639	644	633	681	595
Sant Boi de Llobregat	440	516	565	615	646	710	661	632	616	586	551	537	552	591	640	673	713	723	693	739	620
Sant Climent de Llobregat	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	579	587	600	660	694	712	761	780	814	687
Sant Cugat del Vallès	824	927	841	865	1.041	935	878	868	859	855	869	858	898	996	1.096	1.150	1.134	1.178	1.175	1.241	974
Sant Feliu de Llobregat	--	520	558	615	687	735	696	677	634	613	598	584	597	633	729	756	816	818	793	826	678
Sant Joan Despí	552	548	607	695	742	776	680	755	661	686	646	621	651	697	754	815	849	862	796	893	714
Sant Just Desvern	680	682	838	962	994	1.082	1.048	995	991	696	824	838	942	1.003	892	1.059	1.092	1.252	1.132	1.229	962
Sant Vicenç dels Horts	--	--	515	610	683	742	678	630	638	588	548	539	565	585	647	674	682	682	674	723	634
Santa Coloma de Cervelló	--	--	--	--	--	--	--	--	685	675	661	658	631	692	706	774	854	768	792	834	727
Santa Coloma de Gramenet	363	415	464	546	581	635	608	578	562	528	481	470	483	506	529	584	615	615	607	637	540
Tiana	--	--	--	--	--	910	921	798	856	786	811	744	763	896	930	926	1.006	1.072	984	1.004	894
Torrelles de Llobregat	--	--	--	--	--	--	--	652	580	627	602	577	608	677	711	737	682	775	725	818	675
Viladecans	--	451	543	642	679	722	724	662	645	629	606	593	604	624	684	724	746	764	741	781	661
Barcelona	551	585	636	696	766	813	793	762	753	720	682	688	735	801	877	930	979	965	919	1.027	784
Àmbit metropolità	456	486	596	651	709	749	721	687	671	640	604	603	635	685	753	801	844	842	822	889	692
Catalunya	474	505	552	603	645	678	650	615	599	571	542	540	557	596	655	698	735	734	724	780	623

Font: Servei d'Estudis i Documentació d'Habitatge, a partir de les fiances de lloguer dipositades a l'INCASOL

Figura 4. Variació percentual 2003-2022 del preu mitjà de lloguer dels habitatges als municipis metropolitans. Classificació general

Municipi	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22
Badalona	8,0	11,4	10,3	13,3	9,7	-4,1	-5,7	-1,8	-6,3	-6,7	-0,5	2,0	5,6	10,0	7,9	4,5	2,4	-0,9	10,6
Badia del Vallès	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	18,7	11,1	14,8	-13,8	3,6	8,8	-7,7
Barberà del Vallès	--	--	0,8	18,3	7,0	-6,6	-3,1	-12,5	-2,3	-2,5	-2,8	2,7	5,1	7,7	3,3	12,3	2,7	-8,7	5,7
Barcelona	6,2	8,7	9,4	10,1	6,1	-2,5	-3,9	-1,2	-4,3	-5,4	1,0	6,8	9,0	9,5	6,0	5,3	-1,4	-4,8	11,8
Begues	--	--	--	--	--	--	--	-3,5	5,3	-9,1	-7,2	14,2	-13,1	24,5	-5,2	-7,9	15,8	9,5	-1,2
Castellbisbal	--	--	--	--	--	-11,5	-5,7	-5,0	3,2	-14,3	4,3	5,7	2,0	4,2	4,1	12,5	-5,5	6,2	1,6
Castelldefels	6,4	5,9	9,3	17,4	0,4	-11,0	-1,4	-0,1	-3,7	-9,2	10,0	5,6	4,8	8,3	0,7	8,9	0,5	-3,1	6,6
Cerdanyola del Vallès	--	2,2	24,7	10,6	7,7	-10,0	-8,3	1,7	-2,9	-7,3	0,4	6,4	4,2	8,6	3,5	6,9	-0,9	-4,8	8,3
Cervelló	--	--	--	--	--	--	-3,6	-4,9	5,2	-3,4	1,0	4,4	-1,0	12,5	2,9	5,8	-0,3	-5,6	-0,6
Corbera de Llobregat	--	--	--	5,0	4,4	-5,0	-4,2	-1,9	-1,0	-8,4	1,9	2,8	13,2	2,0	3,2	3,7	2,2	-0,2	3,6
Cornellà de Llobregat	5,2	20,2	8,0	4,7	14,7	-5,3	-5,3	-1,2	-8,5	-4,8	-3,5	4,5	5,5	6,4	10,4	4,7	0,5	-0,6	4,0
Esplugues de Llobregat	9,9	7,7	7,1	9,0	7,2	-8,2	-8,2	3,4	-3,5	-3,2	-5,2	8,0	7,7	4,4	5,4	4,1	7,5	-7,8	7,1
Gavà	25,3	-5,5	12,5	-9,0	21,0	-4,3	-9,9	8,4	-7,7	-3,2	4,4	4,3	4,7	9,4	2,8	5,4	5,5	-3,0	2,2
Hospitalet de Llobregat, l'	7,9	14,1	10,1	6,9	8,7	-5,8	-7,6	-2,8	-4,0	-8,8	-2,2	3,4	6,3	9,6	7,4	6,7	0,8	-2,0	6,2
Molins de Rei	9,5	3,7	16,6	10,3	10,4	-4,7	-6,8	-0,1	-3,8	-6,6	2,9	1,1	6,0	7,9	6,0	6,6	0,9	-4,6	2,8
Montcada i Reixac	--	23,8	4,6	6,4	12,8	-5,2	-7,3	-3,5	-2,3	-7,0	-1,5	2,3	3,5	4,0	8,5	5,5	1,9	-0,7	3,6
Montgat	--	--	11,4	9,1	6,7	-2,4	0,5	3,3	0,8	-10,4	0,0	1,2	9,0	12,8	-0,2	6,3	4,6	-10,3	12,9
Pallejà	--	--	--	--	--	11,4	-9,5	6,9	-11,7	-1,1	0,1	-1,4	16,5	8,2	-1,2	8,5	-4,9	0,9	-0,6
Palma de Cervelló, la	--	--	--	--	--	--	--	-5,3	-3,1	-6,2	5,1	0,7	3,9	9,8	3,8	1,2	4,8	-4,2	2,7
Papiol, el	--	--	--	--	--	--	--	--	--	-4,3	8,8	-3,2	-7,2	28,8	5,5	-3,5	2,6	-4,7	28,2
Prat de Llobregat, el	51,7	-4,2	18,0	1,2	4,7	16,9	-9,9	3,3	-4,3	-4,6	0,2	2,3	3,8	3,9	11,6	2,8	2,8	-4,9	7,3
Ripollet	--	-5,1	33,2	4,7	9,0	-7,9	-5,6	-2,1	-3,3	-10,2	-2,2	1,8	1,3	6,1	14,1	4,6	-1,4	-1,8	6,3
Sant Adrià de Besòs	6,7	12,9	10,8	16,8	11,8	1,6	-7,1	-5,3	-2,2	-10,7	2,5	-0,9	5,2	11,2	7,0	2,1	4,3	0,7	11,6
Sant Andreu de la Barca	--	--	16,8	12,5	7,6	-8,5	-10,1	2,3	-0,8	-7,3	-4,9	2,7	4,2	11,5	4,9	0,4	0,7	-1,6	7,6
Sant Boi de Llobregat	17,3	9,5	8,8	5,0	9,9	-6,9	-4,3	-2,6	-4,8	-6,0	-2,6	2,8	7,1	8,3	5,3	5,8	1,5	-4,2	6,6
Sant Climent de Llobregat	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1,3	2,2	10,1	5,1	2,6	6,9	2,5	4,4
Sant Cugat del Vallès	12,5	-9,2	2,8	20,3	-10,1	-6,1	-1,2	-1,1	-0,4	1,6	-1,2	4,6	11,0	10,0	4,9	-1,3	3,8	-0,2	5,6
Sant Feliu de Llobregat	--	7,2	10,3	11,6	7,1	-5,4	-2,6	-6,4	-3,3	-2,4	-2,4	2,2	6,1	15,3	3,7	8,0	0,2	-3,0	4,2
Sant Joan Despi	-0,7	10,8	14,5	6,8	4,5	-12,3	11,1	-12,4	3,7	-5,8	-3,9	4,7	7,1	8,2	8,0	4,3	1,5	-7,7	12,2
Sant Just Desvern	0,3	22,8	14,8	3,4	8,8	-3,1	-5,1	-0,5	--	18,5	1,6	12,4	6,5	-11,1	18,7	3,1	14,6	-9,5	8,5
Sant Vicenç dels Horts	--	--	18,5	11,9	8,6	-8,7	-7,1	1,4	-7,8	-6,8	-1,7	4,9	3,4	10,6	4,3	1,2	-0,0	-1,2	7,3
Santa Coloma de Cervelló	--	--	--	--	--	--	--	--	-1,6	-2,1	-0,4	-4,1	9,6	2,0	9,7	10,3	-10,1	3,2	5,3
Santa Coloma de Gramenet	14,3	11,8	17,7	6,3	9,4	-4,3	-5,0	-2,8	-5,9	-8,9	-2,3	2,8	4,7	4,6	10,4	5,3	-0,0	-1,2	4,9
Tiana	--	--	--	--	--	1,2	-13,4	7,3	-8,2	3,2	-8,3	2,5	17,5	3,8	-0,5	8,6	6,6	-8,2	2,0
Torrelles de Llobregat	--	--	--	--	--	--	--	-11,1	8,1	-3,9	-4,1	5,2	11,4	5,0	3,6	-7,5	13,6	-6,5	12,9
Viladecans	--	20,5	18,1	5,8	6,4	0,3	-8,5	-2,5	-2,5	-3,6	-2,3	1,9	3,4	9,5	5,9	3,0	2,4	-3,0	5,3
Barcelona	6,2	8,7	9,4	10,1	6,1	-2,5	-3,9	-1,2	-4,3	-5,4	1,0	6,8	9,0	9,5	6,0	5,3	-1,4	-4,8	11,8
Àmbit metropolità	6,6	22,7	9,3	8,8	5,7	-3,8	-4,6	-2,4	-4,6	-5,7	-0,0	5,2	7,9	9,9	6,3	5,4	-0,2	-2,4	8,2
Catalunya	6,7	9,3	9,2	7,1	5,1	-4,1	-5,5	-2,5	-4,7	-5,1	-0,5	3,3	6,8	9,9	6,6	5,3	-0,1	-1,4	7,7

Font: Servei d'Estudis i Documentació d'Habitatge, a partir de les fiances de lloguer dipositades a l'INCASOL

fortíssimes en el moment actual, de més llarga durada que al període previ a l'any 2008.

A la figura 4 es mostren les dades de la variació relativa del preu mitjà del lloguer dels habitatges als municipis de l'àrea metropolitana. Aquestes dades reflecteixen les variacions positives o negatives expressades en percentatges i l'acoloriment s'ha fet emprant el color verd pels percentatges negatius que expressen les davallades de preus, i en vermell pels percentatges positius que mostren els creixements.

A diferència del que passa amb els valors absoluts de preus de lloguer amb els màxims situats en el moment actual, les variacions positives més altes continuen estant majoritàriament al període 2003-2007, amb 21 municipis que registren aquests valors més alts, enfront dels 15 municipis que ho fan en el segon període de creixements a partir de l'any 2015. És significatiu assenyalar que la seqüència d'incrementos positius d'aquesta segona fase és de més llarga durada que la dels anys previs a la crisi. Aquest fet compensa la circumstància esmentada anteriorment respecte de la concentració de màxims: ara potser no es donen els valors més alts, però hi ha increments reiterats any rere any que, sumats, en una gran part de municipis metropolitans, ja superen els increments anteriors.

Com a conclusió, la concentració de preus màxims de lloguer s'està produint en l'actualitat, superant la situació de màxims d'abans de la Gran Recessió, provocada precisament per la situació especulativa en què es trobava immers el mercat de l'habitatge a escala global. Aquesta circumstància comporta una situació de tensió al mercat de l'habitatge de lloguer al territori metropolità que podria arribar al seu punt àlgid quan es produeixi la triple combinació de preus alts, de valors màxims i d'incrementos més elevats o, alternativament, increments sostinguts en el temps que, com és el cas del lloguer, ja es poden veure.

2.3. LA COMPETÈNCIA D'USOS I LA GENTRIFICACIÓ

Per garantir la qualitat urbana, és desitjable la convivència de diferents usos en un mateix entorn, ja que la hibridació d'habitatges, oficines, comerç, equipaments i altres possibles usos enriqueix la vida al barri, aportant vitalitat a l'espai públic i fomentant la ciutat de proximitat. Però la

dificultat rau en garantir l'equilibri social, d'usos i d'activitats, en àmbits com els centres de les ciutats cosmopolites, que són espais molt cobejats.

Si bé l'urbanisme defineix els usos permesos i la seva intensitat, quan el planejament admet diferents usos és el lliure mercat el que acaba definint la seva presència. Per això, quan unes activitats són més rendibles que la resta i comencen a predominar, es pot generar una especialització que limita la diversitat i comporta el desplaçament de determinats usos del centre a la perifèria.

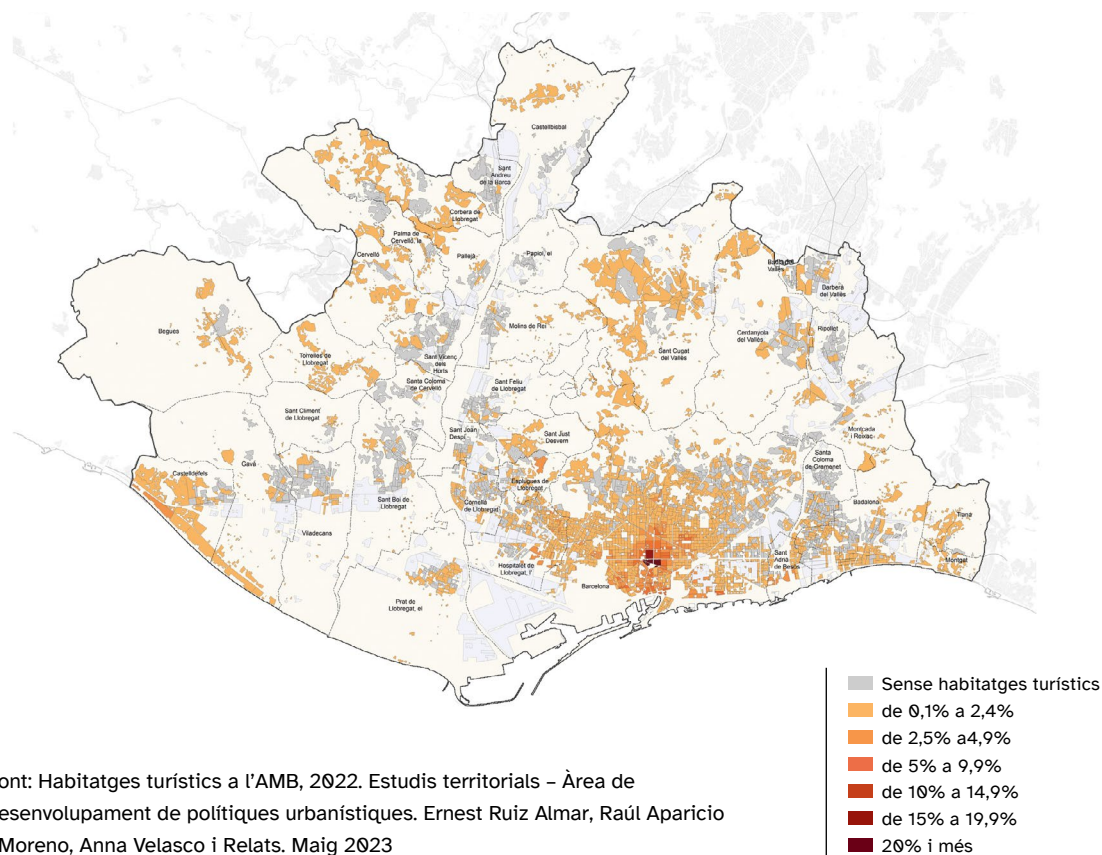
Barcelona, en els darrers anys, ha experimentat una pèrdua d'habitatges destinats a residència principal, que han estat substituïts per altres usos, generalment vinculats a l'activitat turística (establiments hotelers i habitatges d'ús turístic).

Juntament amb el turisme, també han augmentat els residents temporals. Es tracta d'expats, nòmades digitals i estudiants internacionals amb un poder adquisitiu alt, que principalment per motius de feina o estudis s'instal·len a la ciutat, per un període curt de temps. Aquesta tendència s'ha vist potenciada per campanyes promogudes per la mateixa administració amb lemes com *"Move your desk, change your life"*. I, per donar resposta a les necessitats d'aquests col·lectius, ha proliferat el lloguer de temporada, que va d'un mes a 364 dies; una modalitat diferent del lloguer d'habitatge permanent, segons la Llei d'arrendaments urbans vigent.

El lloguer turístic i temporal esdevé així una oportunitat de negoci amb bons rendiments en el mercat immobiliari a ciutats com Barcelona, a la qual se suma l'aterratge dels grans capitals globals que inverteixen en valors refugi (sòl i obra edificada) per convertir-los en actius financers, fet que comporta transformacions urbanes i socials significatives.

En primer lloc, s'evidencia una clara interferència en el mercat de l'habitatge, que es concreta en la reducció de l'oferta d'habitatge principal i la consegüent escalada dels preus de compra i lloguer. A més, sovint es produeixen pràctiques abusives envers els inquilins de certs immobles amb l'objectiu d'expulsar-los i disposar de l'immoble lliure de limitacions. Així, l'element central per la supervivència de l'habitatge per als residents és tallar el vincle amb la seva possibilitat de circulació als mercats financers (Rolnik, 2019).

Figura 5: Percentatge d'habitatges d'ús turístic sobre el total d'habitatges de 2011 a l'àrea metropolitana de Barcelona per seccions censals



Font: Habitatges turístics a l'AMB, 2022. Estudis territorials - Àrea de desenvolupament de polítiques urbanístiques. Ernest Ruiz Almar, Raül Aparicio i Moreno, Anna Velasco i Relats. Maig 2023

En segon lloc, els residents temporals conformen una comunitat internacional amb més poder adquisitiu, fet que comporta transformacions en els comerços, els serveis i l'espai públic d'acord amb les seves necessitats, allunyant-se de la vida veïnal local i de l'estructura urbana, social i simbòlica del barri. Aquests processos de gentrificació comporten el desplaçament de la població autòctona d'un barri a localitzacions més perifèriques.

2.4. LA MOBILITAT RESIDENCIAL

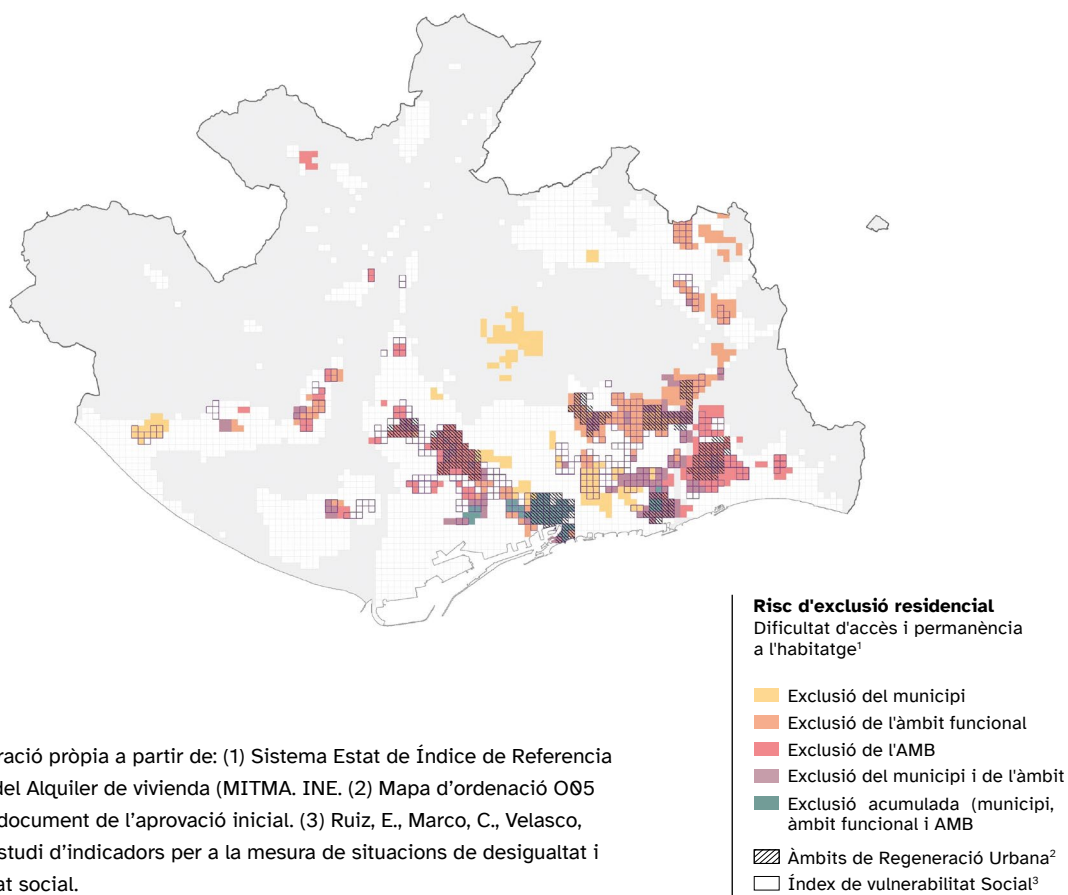
Els fenòmens descrits en relació amb la dinàmica del mercat residencial, l'evolució del nivell d'ingressos de les llars i la competència d'usos influeixen en la capacitat d'accedir a un habitatge i el

desplaçament dels habitants de les classes més populars a la recerca de preus més assequibles. L'estudi de les migracions intermunicipals a la Regió metropolitana de Barcelona mostra que aquestes s'han reactivat durant el quinquenni 2016-2020 respecte al quinquenni anterior, representant el moviment d'unes 531.000 persones (Ruiz et al., 2022). La direcció d'aquestes migracions es produeix des del centre a la perifèria, des dels municipis més grans cap als més petits, sent la ciutat de Barcelona la que registra l'expulsió de població més intensa.

S'observa que la segregació residencial segons nivell de renda (baixa i alta) de la població s'ha incrementat fins a nivells sense precedents en els últims anys.⁹ Si ens fixem en la localització de

9. Memòria social del PDUM. Document de l'aprovació inicial.

Figura 6. Risc d'exclusió socio-residencial a l'àrea metropolitana de Barcelona



Font: Elaboració pròpia a partir de: (1) Sistema Estat de Índex de Referència del preu del Alquiler de vivienda (MITMA. INE). (2) Mapa d'ordenació O05 del PDUM, document de l'aprovació inicial. (3) Ruiz, E., Marco, C., Velasco, A. (2020) Estudi d'indicadors per a la mesura de situacions de desigualtat i vulnerabilitat social.

les llars que destinen més d'un 30 % dels seus ingressos a pagar el lloguer, es fa encara més evident la segregació residencial socioeconòmica a l'àrea metropolitana:

Tal com s'observa al mapa, la població amb menor capacitat de mobilitat residencial se situa en les àrees de la metròpoli amb major índex de vulnerabilitat social, que coincideixen amb els àmbits amb majors dèficits urbanístics, constructius i de serveis.

3. El Pla director urbanístic metropolità: propostes pel dret a l'habitatge

3.1. EL GRAN REPTA: MILLORAR L'ACCÉS A L'HABITATGE DE LA POBLACIÓ METROPOLITANA

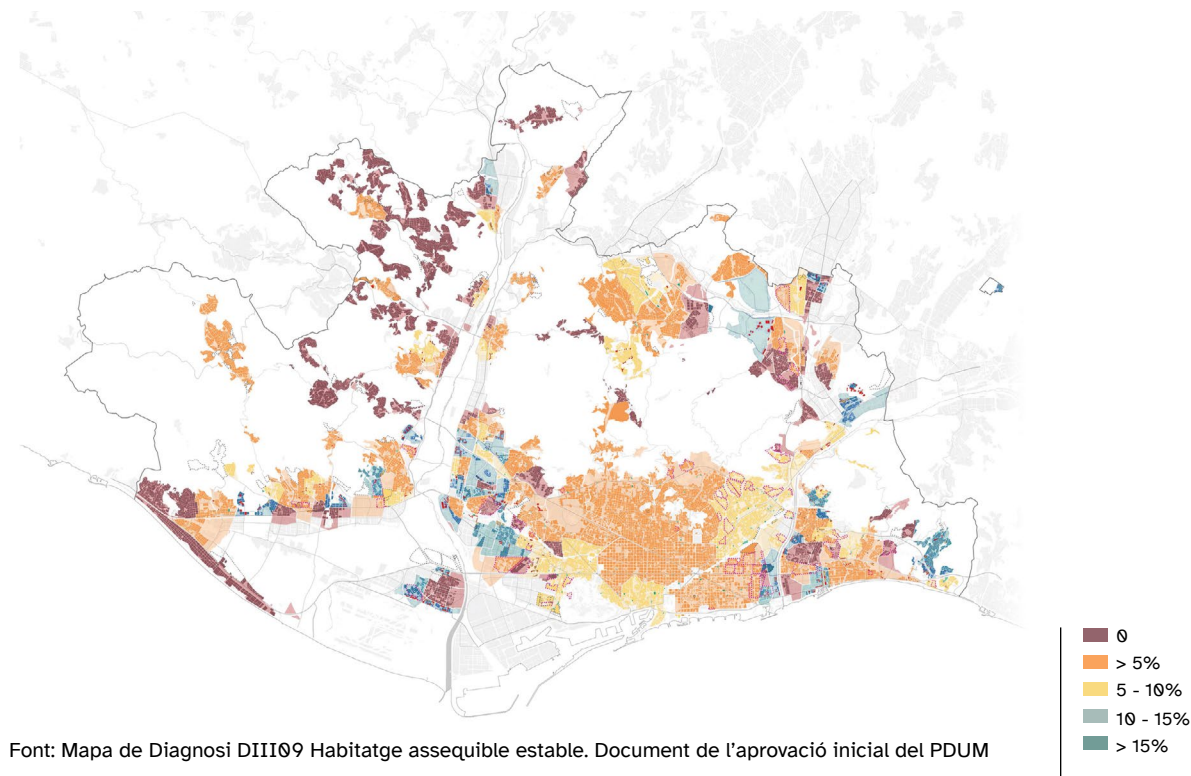
Tal com s'ha anat explicant al llarg de l'article, les dificultats de la població per accedir a un habitatge s'estan agreujant. Totes les mesures de conscienciació sobre aquesta problemàtica que en els últims anys s'han posat en marxa han esdevingut insuficients.

Partint d'aquesta situació, es fa palès la necessitat d'establir accions polítiques i legislatives sòlides, àmpliament finançades i dilatades en el temps que actuïn, fonamentalment, en dues qüestions: la regulació del mercat de l'habitatge en totes les seves dimensions i la promoció d'habitatges assequibles. Aquests habitatges, d'una banda, han de ser suficients per facilitar la formació de les noves llars joves en els futurs 30

anys, ja que segons les previsions de demanda exclosa, unes 307.000 noves llars no podran fer front al pagament d'un lloguer al mercat lliure. D'altra banda, part dels habitatges assequibles, hauran de donar cobertura a l'emergència de l'habitatge d'aquells col·lectius més vulnerables.

Aquest és el gran repte a què ha de fer front la societat actual, posant en marxa totes les eines i instruments possibles. Entre aquests instruments, aquells de caràcter urbanístic tenen la capacitat de generar, a llarg termini, habitatges qualificats que vagin configurant un parc d'habitatge assequible "estable" (HAE) (és a dir, en sòl qualificat per habitatge protegit), que perdurin en el temps. El PDUM determina una sèrie d'objectius per fer front a aquest repte, i defineix una proposta en l'horitzó del pla (2050), mitjançant l'articulació d'accions que millorin l'accés i la permanència a l'habitatge, així com la millora del parc residencial construït.

Figura 7. Estimació del percentatge del parc assequible estable qualificat



3.2. EL PDUM COM A NOVA FIGURA DE PLANEJAMENT URBANÍSTIC I ESTRATÈGIC

El PDUM és una figura a cavall entre l'estratègia i el planejament supramunicipal, que dona resposta a les necessitats de la població en base a les capacitats del territori metropolità i que, lluny d'establir nous creixements, preveu els nous desenvolupaments en la compleció del sòl urbà i l'esgotament del sòl urbanitzable compatible amb la preservació de la matriu biofísica del territori.

El PDUM disposa de competències en la definició de polítiques de sòl i d'habitatge, que li atorga la llei de l'àrea metropolitana¹⁰. A través dels instruments propis de l'activitat urbanística, el PDUM esdevé una eina bàsica per enfortir el caràcter estructural de l'habitatge i la seva consolidació a llarg termini. Per això, aquest pla proposa l'establiment de les bases per a una política metropolitana d'habitatge comuna, que orienti i coordini amb una visió supramunicipal, les polítiques d'habitatge dels municipis, més enllà de la lògica municipal, tenint presents les relacions sistèmiques i funcionals del territori.

3.3. LA PROPOSTA DEL PDUM EN MATÈRIA D'HABITATGE ASSEQUIBLE I DE LLOGUER

D'altra banda, la idea indissoluble entre el dret a l'habitatge i el dret a la ciutat ha liderat les propostes del PDUM. Cal garantir no només poder disposar d'un habitatge digne, sinó també d'uns serveis accessibles, d'una qualitat urbana de l'entorn. Aquesta qüestió és fonamental per contextualitzar les propostes, en el marc del que el PDUM anomena "les 3 dotacions socioambientals": els equipaments, les zones verdes i l'habitatge assequible. Aquesta postura pretén incidir en l'increment de la cohesió social i reduir la segregació socioresidencial.

Les propostes del PDUM en matèria d'habitatge es materialitzen a través de dos instruments: d'una banda, les propostes de nous desenvolupaments urbans situats principalment en zones a transformar o consolidar a través sectors i, d'altra banda, mitjançant la definició de les estratègies

urbanes en sòl urbà. La implementació d'aquestes estratègies hauran de ser concretades pel futur Pla d'ordenació urbanística metropolità (POUMet).

Aquestes propostes s'adaptaran a la disponibilitat de sòls de cada municipi per establir les diferents mesures de foment de l'habitatge assequible.

Les propostes del PDUM en matèria d'habitatge s'articulen per tal de satisfer 3 objectius principals: l'ampliació del parc d'habitatge assequible, la seva distribució equitativa i la consolidació d'aquest parc, a través de la qualificació permanent com a habitatge de protecció pública (HPP) o allotjament dotacional (AD).

AMPLIACIÓ DEL PARC ASSEQUIBLE (ESTABLE)

Primerament, cal revertir la manca històrica d'habitatge assequible, especialment en aquells municipis amb major dèficit de sòl qualificat d'habitatge protegit, per tal d'assolir un nivell de presència que pugui tenir transcendència en el "mercat" de l'habitatge i facilitar a la població l'accés i la permanència a l'habitatge.

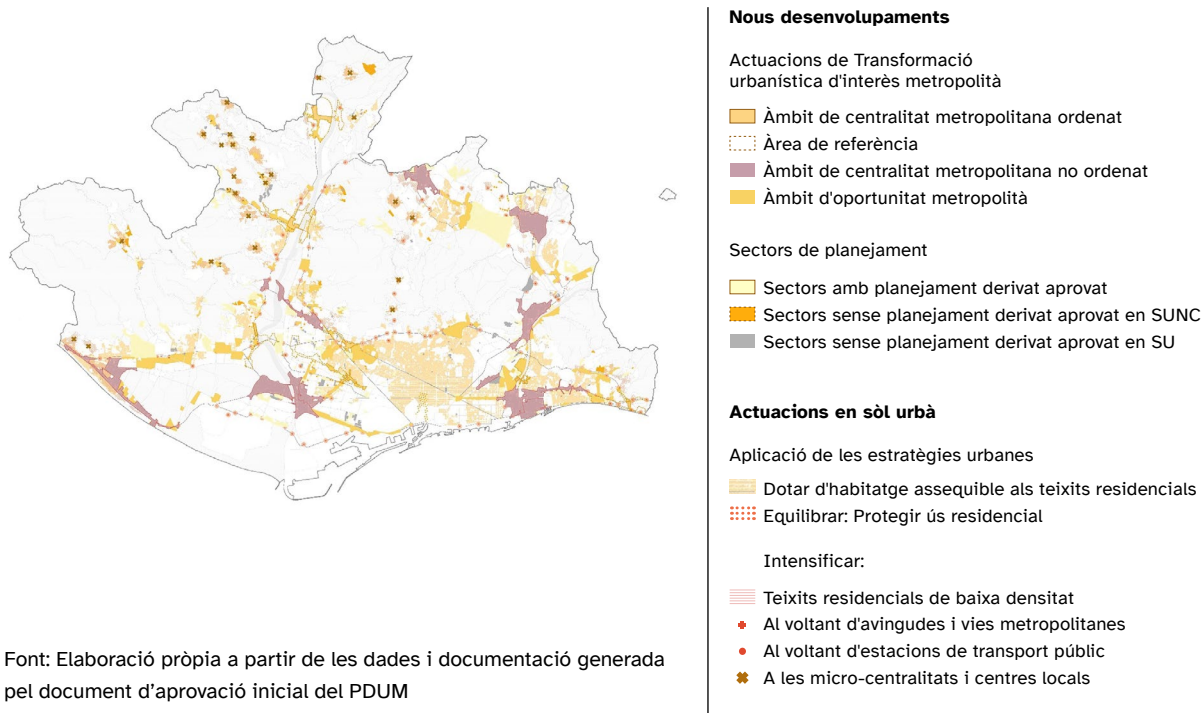
En aquest sentit, el Pla territorial sectorial d'habitatge (PTSH)¹¹ fixa l'objectiu de solidaritat urbana per a tots els municipis que considera de demanda forta i acreditada de Catalunya, els quals hauran de garantir en els propers 20 anys que el 15 % del seu parc d'habitatges principal es destinarà a polítiques socials, és a dir, seran habitatges assequibles. En el cas de l'àrea metropolitana, es tracta de tots els municipis a excepció de Begues.

La consecució d'aquests objectius comporta l'aplicació de mesures urbanístiques i no urbanístiques, essent cada ajuntament responsable de donar-hi resposta. El PDUM contribueix en l'assoliment d'aquest objectiu, a través d'aquelles propostes que són de la seva competència, és a dir, la incidència sobre la qualificació de sòl per a la construcció d'habitatges de protecció pública (HPP) i els equipaments d'allotjament dotacional (AD), als àmbits de nous desenvolupaments

10. Articles 22, 23 i 24 de la Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

11. Pendent d'aprovació definitiva en el moment de redacció d'aquest article.

Figura 8: Propostes del PDUM per generar habitatge assequible



paments i a través de les estratègies urbanes. Un altre objectiu establert pel PTSH és el de lloguer social, que determina que tots els municipis de demanda forta i acreditada hauran de destinar el 8 % dels habitatges principals a lloguer social.

Per tal d'assolir aquests reptes, el PDUM incorpora l'objectiu de solidaritat metropolitana en matèria d'habitatge, que consisteix a incrementar el parc d'habitatge assequible "estable" a l'àrea metropolitana amb una distribució equitativa entre municipis. Es proposa que en el conjunt de l'àrea, i per cadascun dels 6 àmbits funcionals¹², com a mínim el 7,5 % dels habitatges principals siguin assequibles "estables".

Les propostes del PDUM amb major incidència en l'ampliació del parc d'habitatge assequible són les que comporten reserves de sòl per a la construcció d'habitatge protegit i allotjament

dotacional, en els nous sectors de desenvolupament, que identifica com a actuacions de transformació d'interès metropolità (ATIM). Aquestes reserves, juntament amb les previstes en sectors de planejament vigents¹³ que el PDUM manté, comporten un nombre important de futurs habitatges assequibles, subjectes a l'acció urbanística i a una agenda.

Si bé les últimes legislacions en matèria d'habitatge ja preveuen un increment d'aquestes reserves en funció de la classe de sòl¹⁴ als municipis inclosos en les àrees de demanda residencial forta i acreditada, el PDUM preveu una equiparació entre el sòl urbanitzable i el sòl urbà de transformació i compleció en els ATIM.

Així, d'una banda, els àmbits de centralitat metropolitana, tot i situar-se en sòls urbans no consolidats, preveuran la reserva del 50 % del sostre

12. Els àmbits funcionals són unitats territorials que agrupen diversos municipis segons les seves relacions de proximitat i funcionalitat.

13. Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge. Disposició addicional sisena.

14. Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge. Disposició final quarta.

residencial per a la construcció d'habitatges de protecció pública, dels quals la meitat es destinaran a lloguer. A més, preveuran la construcció d'un nombre d'allotjaments dotacionals equivalent al 5 % de la previsió d'habitatges totals de l'àmbit.

D'altra banda, el PDUM identifica els àmbits d'oportunitat metropolitans (AOM), que tenen per objecte revertir processos de degradació, obsolescència o falta de consolidació dels teixits urbans. Per tal de garantir la cohesió social, aquells AOM en municipis amb dèficit d'habitatge assequible estable destinaran com a mínim del 50 % del sostre residencial a habitatge de protecció pública, vinculat a un incentiu de sostre.

A més, en els sectors pendents de planejament, l'aplicació de la legislació vigent implicarà la reserva del 50 % en sòls urbanitzables i del 40 % en sòls urbans no consolidats, quan s'aprovi definitivament el PTSH.

D'altra part, a través de les estratègies urbanes, es preveu l'ampliació del parc d'habitatges assequibles en sòl urbà, tot i que el seu impacte és de més difícil quantificació i no estan subjectes a un calendari. Així, l'estratègia d'intensificar àrees d'elevada accessibilitat al transport públic permetrà l'increment de nous habitatges al voltant de les cruïlles metropolitanes i el seu desenvolupament comportarà la delimitació d'àmbits de planejament i, per tant, l'obligatorietat de les reserves d'habitatge assequible pertinents, de les quals la meitat, segons determina la llei actual¹⁵, seran de lloguer.

UNA DISTRIBUCIÓ EQUITATIVA DEL PARC ASSEQUIBLE (ESTABLE)

La construcció d'HPP a través de les reserves de sòl que va establir la llei d'urbanisme¹⁶ l'any 2004 ha incentivat l'increment d'aquest tipus d'habitatge, però especialment en aquells sòls de nou desenvolupament en la perifèria urbana. Per això, és necessari garantir una distribució més equitativa en el territori metropolità, a través de l'aplicació de mesures d'obtenció d'habitatge

assequible en els àmbits de la ciutat consolidada on hi ha més dèficit.

Aquestes mesures configuren les estratègies urbanes que, tal com s'ha dit, no estan subjectes a cap figura concreta de planejament. El seu desenvolupament, per tant, respon a criteris d'oportunitat propis del reciclatge de la ciutat construïda i s'han de llegir en el llarg termini, com a mesures de consolidació de l'habitatge assequible. Això no obstant, la importància d'aquestes mesures és cabdal, en tant que són l'oportunitat d'inserir habitatge assequible en aquells llocs de la metròpoli més consolidada, i millorar la distribució d'aquests tipus d'habitatge per tal de fomentar la cohesió social.

Les estratègies en sòl urbà, a més, estan vinculades a altres objectius en relació amb l'habitatge, com per exemple fomentar certa densificació de determinats teixits de baixa densitat, protegir l'ús residencial en àmbits amb forta competència d'usos, la millora del parc construït o la diversificació tipològica dels habitatges en determinats teixits.

L'estratègia principal en matèria d'habitatge és l'anomenada *dotar d'habitatge assequible* que forma part del que el PDUM anomena *l'eix de cohesió social*. Les estratègies d'aquest eix són les que tenen per objectiu millorar les dotacions socioambientals ja esmentades. Aquesta estratègia estableix mesures de dos tipus, unes d'aplicació amb caràcter general i unes altres vinculades específicament a àmbits prioritaris, barris de la metròpoli on la presència d'habitatge assequible estable és pràcticament inexistent, trobant-se per sota del 5 % del parc d'habitatges principal, i en municipis on aquest percentatge és inferior al 7,5 %.

Pel que fa a les mesures de caràcter general, es destaca la directriu d'aplicació a tots els municipis metropolitans del destí parcial a habitatge de protecció pública en actuacions edificatòries d'obra nova o de gran rehabilitació en edificis d'habitatges plurifamiliars. També de caràcter general és la directriu que determina la destinació a habitatge assequible en actuacions

15. Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge. Disposició addicional sisena.

16. Llei 10/2004, de 24 de desembre, de modificació de la Llei 2/2002, del 14 de març, d'urbanisme, per al foment de l'habitatge assequible, de la sostenibilitat territorial i de l'autonomia local.

que comportin desafectacions i regularització d'edificacions, amb increments de sostre sobre el parc construït. Aquestes mesures hauran de ser concretades a través del futur POUMet. Pel que fa a les directrius en els àmbits prioritaris, es contempla el destí a habitatge de protecció pública dels habitatges provinents del canvi d'ús en planta baixa, de subdivisions en edificis plurifamiliars, així com d'actuacions edificatòries d'ampliació de sostre amb plantes pis afegides.

El pla també preveu la intensificació de teixits de baixa densitat, al voltant de les centralitats locals o microcentralitats. Aquests àmbits són susceptibles de convertir-se en petits centres de referència de les urbanitzacions, atesa la seva localització, accés al transport públic, i capacitat per admetre més habitatges (i, per tant, habitatge assequible) i mixtura d'usos. Al voltant d'aquests petits centres, el pla estableix unes àrees d'influència d'uns 5 minuts a peu, amb possibilitat de transformar els habitatges unifamiliars en bifamiliars, condicionant al destí a habitatge de protecció pública d'un d'ells.

L'estratègia d'equilibrar preveu la protecció de determinats usos o la diversificació dels usos preexistents. Per tal de protegir l'ús residencial, als municipis declarats com a àrees amb mercat d'habitatge tens es preveu la directriu de limitar la presència d'habitatge d'ús turístic a través de plans d'usos. A més, es fomenta l'ús residencial en les plantes pis i la reubicació de les activitats econòmiques a les plantes baixes en aquells àmbits prioritaris que cal protegir per revertir fenòmens de substitució de l'habitatge principal per usos terciaris. També es preveu implantar habitatge assequible a l'entorn de l'estructura urbana i social, en els grans conjunts d'equipaments, per diversificar-los.

LA CONSOLIDACIÓ DEL PARC D'HABITATGE ASSEQUIBLE (ESTABLE)

Històricament, s'ha produït en el nostre país una incoherència entre la qualificació dels habitatges amb protecció oficial i la qualificació del sòl amb destí habitatge de protecció pública. Aquesta incoherència, tot i haver estat recentment resolta¹⁷, ha comportat la pèrdua d'una part molt impor-

tant dels actius d'habitatge protegit que, finançats amb diners públics, s'han anat construint a tot Catalunya durant els últims anys.

Els canvis de regulació a través de diversos decrets al llarg dels anys i la progressiva desqualificació dels habitatges dificulten molt l'estimació del parc d'habitatge protegit existent. La xifra estimada d'habitatges amb protecció oficial amb qualificació definitiva encara vigent el 2021 és d'uns 40.800 a l'àrea metropolitana, un 3 % dels habitatges principals, sense tenir en compte les promocions anteriors a 1993 que mantinguin la qualificació, o altres habitatges que puguin gestionar les administracions públiques.

D'aquests 40.800 habitatges, més de 31.000 es van finalitzar entre 2004 (data en què va entrar en vigor l'obligatorietat de qualificar el sòl destinat a HPP) i 2022, però només 25.700 (un 63 % del total) es troben en sòl qualificat urbanísticament d'habitatge de protecció pública.

Les propostes del PDUM en la generació d'habitatge protegit qualificat contribueix a la consolidació d'un parc d'habitatge assequible estable, reforçant el seu caràcter estructural i contrarestant la pèrdua progressiva d'habitatge destinat a polítiques socials, d'acord amb l'objectiu de solidaritat metropolitana.

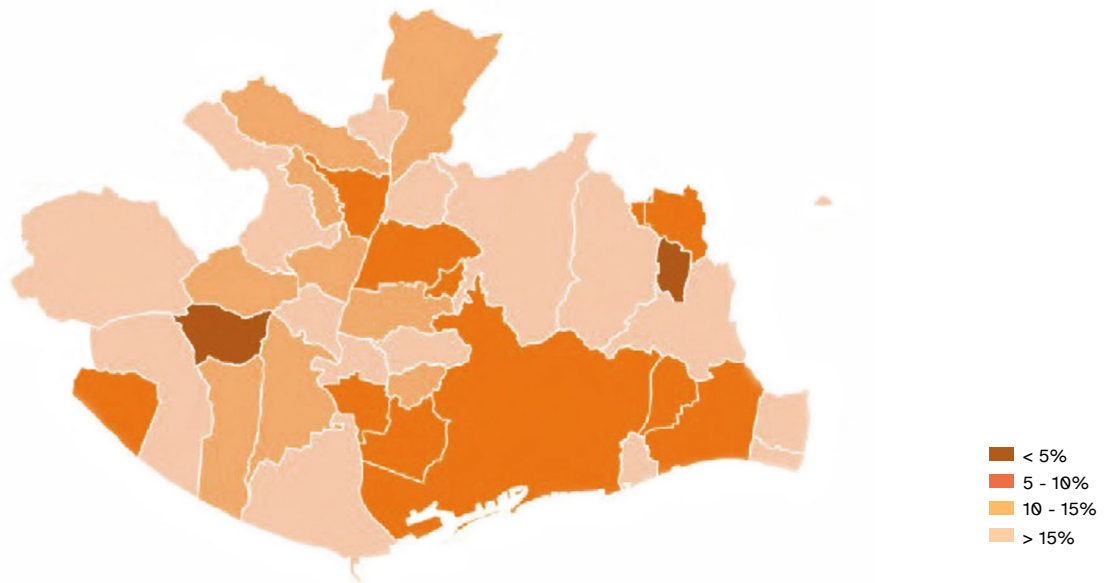
3.4. L'IMPACTE DE LES PROPOSTES

Tal com s'ha avançat, la majoria d'habitatges assequibles es generaran a través dels nous àmbits de desenvolupament, principalment a través de la transformació i reciclatge de sòls urbans.

D'una banda, els sectors de planejament vigent que es consideren compatibles amb el model del PDUM poden generar uns 50.600 HPP i uns 3.200 allotjaments dotacionals. Aquests sectors se situen principalment en sòls urbans, i més del 60 % dels HPP, uns 31.600, se situen en sectors que ja disposen d'un planejament derivat. Els sectors sense planejament derivat aprovat es veuen afectats per les últimes modificacions legislatives i, per tant, preveuran majors reserves per HPP, respecte a la norma anterior a 2019. A més, es calcula que actualment hi ha sòl urbà

17. Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge. Article 79.

Figura 9. Estimació del parc d'habitatge assequible estable en l'escenari del PDUM, per municipi



Àmbits funcionals	Estat actual		Planejament vigent			Escenari PDUM		
	nombre HAE	% HAE/ ppals.	increment HAE	nombre HAE	% HAE/ ppals.	increment HAE	nombre HAE	% HAE/ ppals.
Barcelona	17.416	2,50%	27.359	44.775	6,30%	37.059	54.475	7,50%
Nord	4.356	2,80%	4.640	8.940	5,70%	9.693	14.048	8,30%
Llobregat Continu	5.341	2,70%	9.833	15.075	6,90%	19.923	25.265	10,50%
Llobregat Delta	1.641	1,20%	12.654	13.213	8,30%	23.091	24.732	13,90%
Vall Baixa i Ordal	1.293	2,30%	4.194	5.086	7,30%	8.803	10.096	12,90%
Vallès	1.793	1,70%	9.801	10.919	9,10%	21.667	23.460	16,60%
TOTALS	31.841	2,40%	68.481	98.008	6,80%	120.235	152.076	10%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades i documentació generada pel document d'aprovació inicial del PDUM

qualificat com a HPP (fora de sectors) per construir uns 11.000 habitatges.

Pel que fa als ATIM, en total es preveuen uns 55.000 habitatges assequibles, entre centralitats i àmbits d'oportunitat metropolitana.

En total, tots aquests habitatges assequibles sumen unes 120.000 unitats, de les quals s'estima que uns 53.000 seran habitatges destinats al lloguer.

Si bé el nombre d'habitatges assequibles pro-

vinents de l'aplicació de les estratègies urbanes és de difícil quantificació, s'estima que com a mínim caldria aconseguir uns 41.000 habitatges assequibles estables a través de les estratègies per contribuir amb la resta de mesures que preveu el PTSH (urbanístiques i no urbanístiques) a donar resposta a la demanda exclosa. L'estimació d'aquest potencial té en consideració la capacitat d'intensificació entorn de les avingudes metropolitanes, el potencial de generació d'HPP de les àrees d'influència a les microcentralitats dels teixits de baixa densitat, l'aplicació

Figura 10. Objectius del PDUM en matèria d'habitatge

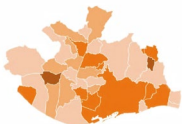
Contribució a l'objectiu de solidaritat urbana



(15% HA del parc ppal d'habitatges)

ND:	10%	HAE respecte parc ppal htges
ND + E:	12,6%	HAE respecte parc ppal htges
ND + E + NU:	fins al 19%	HA respecte parc ppal htges

Objectiu de solidaritat metropolitana



Minim HAE a l'AMB	10%
Minim HAE per àmbit funcional	7,5%

Cobertura de la demanda exclosa (PTSH)



307.571 llars (42,5% noves llars)

Objectiu de lloguer social



(8% HA del parc ppal d'habitatges)

ND + E + NU:	fins al 10%	HA respecte parc ppal htges
--------------	--------------------	-----------------------------

(ND) Nous desenvolupaments
(E) Estratègies
(NU) Polítiques no urbanístiques

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades i documentació generada pel document d'aprovació inicial del PDUM

de la destinació parcial de sostre a HPP als solars buits a l'àrea metropolitana, o la generació de nous habitatges assequibles per subdivisió d'habitatges, canvi d'ús en planta baixa o l'increment de plantes pis.

Amb aquestes propostes, el PDUM contribueix a donar resposta als diferents objectius fixats: donar resposta a la demanda exclosa del mercat d'habitatge, l'objectiu de solidaritat urbana i l'objectiu d'habitatge social que estableix el PTSH.

4. Conclusions

L'increment de població que ha quedat exclosa de l'accés a la compra d'habitatge ha derivat en una major demanda de lloguer, en un moment d'escassa oferta i amb una disminució del parc d'habitatges assequibles, que s'ha traduït en un augment dels preus del lloguer. La concentració de preus màxims de lloguer s'està produint en l'actualitat, superant la situació de màxims que va esdevenir just abans de la Gran Recessió, provocada precisament per la situació especulativa en què es trobava immers el mercat de l'habitatge a escala global.

Davant d'aquesta situació, les mesures urbanístiques aportades pel PDUM són mesures que actuen a llarg termini i que contribueixen amb la resta de mesures no urbanístiques que els ens administratius han d'anar desenvolupant en matèria d'accés a l'habitatge. Per tant, cal valorar el paper que la planificació urbanística supramunicipal pot tenir, a l'hora de revertir els processos de segregació urbana i social provocats per les dificultats d'accés a l'habitatge.

La col·laboració interadministrativa és un aspecte molt important per tal de desplegar el màxim de mesures per fomentar l'habitatge assequible i en especial el de lloguer, partint de la base que les dificultats d'accés a l'habitatge tenen una lectura supramunicipal. En aquest sentit, el paper de l'administració metropolitana pot tenir un major recorregut. D'una banda, reforçant el suport que l'AMB pot oferir als ajuntaments i, de l'altra, en el desenvolupament de nous instruments, com un eventual pla metropolità d'habitatge, que fomenti la coordinació supramunicipal i posi en valor la solidaritat metropolitana.

D'altra banda, seria interessant l'ampliació d'aquesta solidaritat metropolitana cap a una *solidaritat regional*. Sense entrar en el debat sobre quina seria la ciutat metropolitana real, cal tenir present que les dinàmiques de l'habitatge se circumscriuen en una xarxa de ciutats interconnectades per les relacions funcionals d'escala macroeconòmica i pels fluxos de persones que cerquen l'equilibri personal i familiar en relació amb la residència i el treball, en un àmbit territorial molt extens.

En un moment d'emergència residencial com l'actual, garantir el dret a l'habitatge és un objectiu complex que requereix la disponibilitat de tota mena de polítiques públiques, eines i instruments des de l'urbanisme i fora d'aquest, així com del necessari finançament per portar-les a terme. Entre aquestes mesures, cal protegir especialment el lloguer, no només en nombre d'habitatges, sinó també en diversitat d'oferta i amb un repartiment homogeni en el territori. La dimensió del problema requereix, a més, del treball conjunt de totes les administracions públiques i del concert amb el sector privat, per tal que l'accés a l'habitatge deixi de ser un objectiu inassolible i on la ciutat (del llatí *civitas*), continuï sent el que li correspon, un 'conjunt d'habitants'.

Bibliografia

Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la Ciudad*. Barcelona: Península.

Smith, N. (1979). *Toward a Theory of Gentrification A Back to the City Movement by Capital, not People*. Journal of the American Planning Association, Novembre 2007, vol. 45:4, pp. 538-548. Disponible a: <https://www.tandfonline.com/loi/rjpa20>

Smith, N. (2007). *Uneven development. Nature, capital and the production of space*. Third Edition. New York: Verso Books.

Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la Ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.

Castells, M. (2014). *Ángeles y demonios de las grandes ciudades*. Congreso internacional de Pastoral de las grandes ciudades. Barcelona. Disponible a <https://www.youtube.com/watch?v=Y-gUIlcK2p7M>

Sassen, S. (2015). *The politics of equity. Who own the city?* Urban Age. London School of Economics and Political Science. Disponible a <https://www.youtube.com/watch?v=UAQuyizBIug>

Madden, D.; Marcuse, P. (2016). *In defense of housing. The politics of crisis*. New York: Verso Books.

Rolnik, R. (2018). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Barcelona: Descontrol.

Fontana, J. (2019). *Capitalisme i democràcia 1756-1848*. Com va començar aquest engany. Barcelona: Edicions 62.

García-López, M. A., Jofre, J., Martínez, R., Segú, M (2019). *Do short-term rent platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona*. Institut d'economia de Barcelona, Maig 2019. Disponible a: <https://ddd.uab.cat/record/237144>

Guilluy, C. (2019). *No society. El fin de la clase media occidental*. Barcelona: Taurus.

Harvey, D. (2019). *The importance of municipal socialism to reclaim cities*. Keynote speech. The future is public: democratic ownership of the economy. Transnational Institute. Amsterdam. Disponible a: https://www.youtube.com/watch?v=ngxc_tJkcfY

Piketty, T (2019). *Capital e ideologia*. Barcelona Ediciones Deusto, 2019.

Ruiz, E. et al. (2020). *Desigualtat i vulnerabilitat social a Barcelona i el seu entorn metropolità*.- Àrea de desenvolupament de polítiques urbanístiques.

Observatorio de emancipación. Informe estatal. 2n semestre 2022. Disponible a <https://www.cje.org/investigacion/#254-266-2o-semester-2022>

Ruiz, E. et al. (2022). *Les migracions intermunicipals al territori metropolità de Barcelona, 2016-2020*. Estudis territorials – Àrea de desenvolupament de polítiques urbanístiques.

Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona. (2023). *L'oferta i la demanda d'habitatges de lloguer. Dades trimestrals de portals immobiliaris. Segon trimestre de 2023*. OHB. Institut Metròpoli

Parés, M (2023) *Sal de frutas para la indigestión corporativa: una revisión crítica de la propuesta política del Sindicat de Llogateres*. Article a Sinpermiso. Disponible a <https://www.sinpermiso.info/textos/sal-de-frutas-para-la-indigestion-corporativa-una-revision-critica-de-la-propuesta-politica-del>

Ruiz, E. et al. (2023). *Habitatges turístics a l'AMB, 2020 i 2022*. Estudis territorials – Àrea de desenvolupament de polítiques urbanístiques.

Pla Territorial Sectorial d'Habitatge (PTSH). Document per l'aprovació provisional (14 d'abril de 2023). Departament de Territori. Generalitat de Catalunya

Pla director urbanístic metropolità (PDUM). Document de l'aprovació inicial (27 de març de 2023). Servei de redacció del Pla director. Àrea de Polítiques Urbanístiques i Espais Naturals. AMB



Potencial de la col·laboració publicoprivada en la provisió d'habitatge assequible a Barcelona

EDUARD CABRÉ ROMANS¹
eduardcabreromans@gmail.com

¹ Consultor en polítiques d'habitatge i Assessor als Ajuntaments de Barcelona i Girona

Resum

La col·laboració entre el sector públic i el sector privat per a la provisió d'habitatge assequible adopta una multiplicitat de formes segons el context legal, socioeconòmic i històric de cada sistema d'habitatge. Una d'aquestes formes, coneguda com a Col·laboració Publicoprivada (CPP), fa referència concretament a la relació que s'estableix entre diverses entitats públiques i privades (amb ànim de lucre o sense) per la provisió d'un bé o servei públic en virtut del qual comparteixen riscos i beneficis.

Són molts els programes d'habitatge que s'han estructurat entorn d'un model CPP. Sense voluntat de fer una revisió bibliogràfica exhaustiva d'aquest model ni d'esgotar tots els àmbits de recerca que ofereix, aquest article vol abordar el tema a partir de l'anàlisi de diferents exemples i dels instruments normatius i de política pública que els han fet possibles.

A partir de dos models de CPP en habitatge impulsats, entre altres socis, per l'Ajuntament de Barcelona entre els anys 2015 i 2023, aquest article analitza la diversitat de CPP en habitatge assequible a escala internacional, fixant-se en la seva capacitat de generar habitatge de lloguer o en règim cooperatiu permanentment assequible.

Paraules clau:

Col·laboració publicoprivada
Col·laboració público-comunitària
Política d'habitatge
Sistema d'habitatge
Habitatge assequible



1. Introducció

La garantia del dret a l'habitatge, consagrat a la Constitució espanyola i reconegut en diversos tractats internacionals, depèn fonamentalment del grau de desenvolupament de l'anomenat cinquè pilar de l'estat del benestar. En l'àmbit de l'habitatge, Catalunya i la resta de l'Estat espanyol han representat històricament una excepció en el context europeu (Hoekstra, 2010; Scanlon, Fernández i Whitehead, 2014). Així, mentre que a la resta del continent es van desenvolupar grans parcs d'habitatge públic i social de lloguer, a l'Estat espanyol es va promoure l'accés a la propietat mitjançant subsidis a la promoció d'habitatge de protecció oficial que, a més, ha mantingut la seva protecció només durant un període de temps limitat (entre 10 i 30 anys majoritàriament).

Com a conseqüència, el sector de l'habitatge espanyol presenta una marcada diferència en el tractament normatiu i les normes d'accés de l'habitatge de mercat i del de protecció oficial. Així s'ha generat el que es coneix com un *mercat d'habitatge dualista* (Kemeny, 1995), que ha resultat en un estat del benestar *rudimentari o familiarista* caracteritzat per unes polítiques d'habitatge d'abast limitat, un pressupost públic d'habitatge insuficient i una dependència excessiva en la solidaritat intrafamiliar per poder garantir el dret a l'habitatge a àmplies capes de la població (Esping-Andersen, 1990; Leibfried, 1992).

El panorama europeu demostra que la consolidació d'un sector d'habitatge social de lloguer requereix estructures públiques i col·laboracions publicoprivades (CPP) potents, estables en el temps, amb un marc legal i impositiu favorable i amb fons de finançament suficients. De l'existència d'aquestes condicions en depèn la configuració del sistema d'habitatge d'un país.

1.1. SISTEMES D'HABITATGE

Un *sistema d'habitatge* es pot definir com la caracterització concreta de l'habitatge en un context determinat. El concepte s'utilitza per referir-se a les interrelacions que existeixen entre actors (individuals i corporatius, oferta i demanda) i entre aquests i les institucions responsables de regular el mercat de l'habitatge (Bourne, 1981; Boelhouwer i Van der Heijden, 1992; Cabré *et al.*, 2022).

Els sistemes d'habitatge responen a ideologies subjacents que formen part d'un sistema social més ampli (Elsinga, 2020). Aquests es veuen influïts per tendències econòmiques, socioculturals i demogràfiques. Alhora, els sistemes d'habitatge també tenen un impacte sobre la dinàmica social i econòmica d'una determinada societat (Van der Heijden, 2013). Quan es vol analitzar la col·laboració publicoprivada en l'àmbit de l'habitatge, doncs, és important entendre que aquesta és fruit d'un context socioeconòmic i d'un marc legal determinats, però que també té la capacitat de canviar les dinàmiques futures segons els mecanismes que adopti i els objectius que persegueixi.

1.2. COL-LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA EN HABITATGE

MARC CONCEPTUAL

En termes generals, les CPP fan referència al contracte entre una o diverses entitats públiques i privades (amb ànim de lucre o sense) per la provisió d'un bé o servei públic en virtut del qual comparteixen riscos i beneficis financers (World Bank, 2017; OCDE, 2012). Les CPP tenen com a objectiu principal aprofitar els punts forts d'ambdós sectors per superar alguns dels reptes associats a l'assequibilitat, la disponibilitat i la qualitat de l'habitatge.

En el context d'una política d'habitatge, les CPP poden adoptar formes diverses com acords i contractes, empreses mixtes o models de co-inversió, entre d'altres. Aquestes formes sovint impliquen la combinació de subvencions públiques, incentius fiscals, concessions o transferència de sòl, o un marc normatiu favorable. En l'àmbit privat, en canvi, poden incloure inversió privada, experiència en l'execució i gestió de projectes, coneixement especialitzat i assumptió de riscos compartits entre socis públics i privats (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018).

Alguns autors diferencien entre acords contractuals (externalitzacions) i acords de col·laboració, que pressuposen un cert grau de capacitat compartida entre els actors públics i privats (Alsina *et al.*, 2019). D'altres, diferencien entre 3 categories: contractes, concessions i col·laboracions

institucionals (empreses mixtes) (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018).

Hom pot distingir, doncs, entre la col·laboració que es produeix en el marc d'un contracte de cessió de sòl públic en dret de superfície o concessió d'obres o serveis, i altres tipus de col·laboracions que impliquen un grau d'interrelació més gran, per exemple, el conveni, la societat mercantil, el

consorci o la fundació de capital mixt (Phillips, 2020; Alsina *et al.*, 2019). Aquesta última excepció s'alinearia amb el marc teòric de *l'estat emprenedor* de Mariana Mazzucato (2014), que parteix d'una concepció dinàmica del sector públic en la qual l'Estat (les administracions públiques) fomenta la innovació mitjançant mecanismes de col·laboració publicoprivada en els quals el sector públic ostenta un rol de lideratge.

Figura 1: Sistematització dels models de CPP en habitatge*

Instrument de CPP	Descripció
Finançament o subsidi públic	Accés a subsidis públics i/o finançament a tipus d'interès reduït (bonificat) per a la promoció d'habitatge protegit o social de promoció i gestió privada. Aquest suport econòmic pot anar condicionat a altres contrapartides d'interès públic, com generar habitatges de certes característiques o que aquests siguin dirigits a col·lectius específics, i pot provenir de diferents nivells de l'administració pública.
Reserves de sòl per a habitatge protegit o social	L'Administració pública competent en matèria urbanística pot introduir reserves per a habitatge protegit o social amb l'objectiu de facilitar l'accés al sòl a promotores socials d'habitatge.
Dret de superfície o concessió sobre sòl públic	Accés a sòl públic a cost zero o reduït mitjançant un dret real de superfície o una concessió administrativa sobre sòl públic per un període de temps determinat.
Concessió d'obres i/o serveis	Construcció i/o gestió d'habitatge protegit o social per part d'una o més empreses privades mitjançant la concessió pública per adjudicació competitiva, negociada o directa, segons establert a la legislació de contractes del sector públic i altra normativa d'aplicació.
Conveni	Acord entre les administracions públiques o organismes dependents d'aquestes i entitats privades per tal de promoure i gestionar habitatge protegit o social. El rol de cadascuna de les parts variarà en funció dels acords recollits al conveni, que poden incloure altres instruments de CPP.
Consorci de capital mixt	Entitat de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia, creada per diverses administracions públiques o organismes dependents d'aquestes i entitats privades per promoure i gestionar habitatge protegit o social.
Societat mercantil de capital mixt	Ens instrumental de gestió indirecta de les administracions públiques per exercir les seves competències mitjançant la creació d'una societat que reuneix capital públic i privat, alhora que permet una gestió compartida entre els dos àmbits.
Fundació de capital mixt	Entitat sense ànim de lucre orientada al compliment de fins d'interès general, el finançament de la qual prové majoritàriament del sector públic i, de forma no majoritària, del sector privat.

* Els instruments de CPP estan ordenats de menys a més pes del sector públic, si bé aquest pot variar segons la fórmula adoptada dins de cada instrument.

Pràcticament tots els països del món han experimentat amb algun tipus de CPP en l'àmbit de l'habitatge i l'urbanisme des dels anys 90 (UN-Habitat, 2011; World Bank, 2020). La seva capacitat de millorar l'eficiència en la consecució de determinats objectius, però, és objecte de debat polític i s'ha posat en dubte per l'incompliment de terminis i condicions (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018). És important assenyalar que les característiques específiques de cada CPP poden variar en funció del sistema d'habitatge en el qual s'emmarquen, així com dels objectius específics que persegueixin.

COL-LABORCIÓ PÚBLICOPRIVADA EN HABITATGE A CATALUNYA

En l'àmbit de l'habitatge, a Catalunya i al conjunt de l'Estat espanyol, la col·laboració publicoprivada s'ha donat majoritàriament en la promoció d'habitatge protegit en règim de propietat en el marc d'acords contractuals, programes de foment o règims normatius que imposen al promotor privat unes condicions d'assequibilitat durant un període de temps. Aquesta política, amb un marcat caràcter econòmic i d'impuls del mercat laboral (Pareja *et al.*, 2015), va suposar la construcció a Espanya de més de 6,8 milions d'habitatges protegits entre 1952 i 2016, sobre un parc total de 25,5 milions (26,6%) (Trilla *et al.*, 2018). La temporalitat de l'assequibilitat d'aquests habitatges i la preponderància del règim de propietat per sobre del de lloguer han suposat que avui dia només hi hagi entorn de l'1,5% del parc en règim de lloguer social, un dels percentatges més baixos d'Europa (Trilla *et al.*, 2018).

Com es veurà a l'apartat següent, altres països europeus sí que han desenvolupat models de col·laboració i concertació en l'àmbit de l'habitatge que han perdurat en el temps i que han permès generar parcs d'habitatge social de lloguer significatius. És el cas d'Àustria, França o els Països Baixos, on s'han creat institucions a cavall entre el sector públic i el sector privat que han demostrat una gran resiliència i que representen una peça clau del sistema d'habitatge respectiu a cada país.

Malgrat això, a Catalunya, en els últims anys han aparegut noves modalitats d'habitatge assequible fruit de la col·laboració entre el sector públic i el privat. A més dels exemples de Barcelona que s'explicaran en més detall a continuació, són nom-

brosos els ajuntaments que han fet ús del dret de superfície per facilitar sòl públic a promotores socials d'habitatge, així com els que han col·laborat amb entitats privades sense ànim de lucre per la compra d'habitatge mitjançant l'exercici del dret de tanteig i retracte per la seva explotació en règim de lloguer o cessió d'ús (Garcia-Montalvo *et al.*, 2021; Celobert, 2021). També són d'interès les iniciatives de CPP fruit de l'arribada dels fons europeus Next Generation en l'àmbit de la promoció d'habitatge de lloguer social, que només a Catalunya suposaran la construcció d'uns 3.200 habitatges, la majoria dels quals amb algun grau de CPP (Agència de l'Habitatge de Catalunya, 2022; Garcia-Montalvo *et al.*, 2021).

COL-LABORACIÓ PÚBLICO-COMUNITÀRIA

Abans d'entrar a analitzar els casos d'estudi internacionals i a Barcelona, és important destacar una distinció entre dues modalitats de col·laboració publicoprivada que està tenint cada vegada més ressò. Alguns autors diferencien entre la col·laboració publicoprivada clàssica i la col·laboració públicocomunitària o publicoprivada-comunitària.

“Aquest model de concertació (la col·laboració públicocomunitària) està tenint una tendència creixent en àmbits com en els habitatges cooperatius en cessió d'ús en solars públics, els Ateneus Cooperatius, els equipaments de proximitat o algunes experiències incipients en l'àmbit de la cultura i la cura, per exemple. Les administracions actuen de manera conjunta amb la ciutadania activa promovent la creació de valor públic, posant l'accent en altres elements més enllà de la mera eficiència econòmica, com són la proximitat, l'arrelament i l'apoderament de les comunitats. No es tracta, per tant, d'externalitzar o subcontractar serveis públics, sinó d'una forma de regulació social i de governança on la reciprocitat comunitària se situa en el centre de l'acció política” (Martínez *et al.*, 2023, p.9).

La diferència entre la CPP clàssica i la col·laboració públic-comunitària rauria, doncs, en l'absència d'interès particular i/o lucre per part dels socis privats d'àmbit comunitari, així com en l'existència d'arrelament i d'una governança més inclusiva amb les persones residents i la comunitat. Malgrat que a Catalunya no existeix un marc jurídic específic per a fórmules de gestió públic-comunitària, en l'àmbit de l'habitatge aquest s'ha expressat principalment a través del model cooperatiu en cessió d'ús, així com en altres propostes de models d'habitatge col·laboratiu, com podrien ser els *Community Land Trusts* (que s'abordaran en més detall a continuació).

Altres autors van més enllà i assenyalen que els models de CPP clàssics tendeixen a ser injustos, no inclusius i nocius per a la sostenibilitat ecològica i comunitària, i que la participació de les persones residents en la governança és imprescindible per a assegurar models CPP plenament sostenibles (Fell *et al.*, 2021). Així mateix, l'aspecte comunitari implicaria no només a les persones residents, sinó també a altres persones i entitats implicades en la desmercantilització de l'habitatge i la seva autogestió amb lògica de comuns urbans (Martínez *et al.*, 2023).

2. Antecedents internacionals

En aquesta secció es presenten alguns exemples internacionals que han servit de referència per a l'impuls de la CPP en habitatge a Catalunya, en les seves diferents variants.

2.1. ASSOCIACIONS D'HABITATGE ALS PAÏSOS BAIXOS (*WONINGCORPORATIES*)

Els Països Baixos són el país de l'Organització per la Cooperació i Desenvolupament Econòmic (OCDE) amb un parc d'habitatge social de lloguer més gran, del 34%. D'aquest parc, quasi el 80% és gestionat per Associacions d'Habitatge o *Woningcorporaties* (OCDE, 2020).

Les associacions d'habitatge neerlandeses són entitats privades sense ànim de lucre que tenen per objectiu prioritari, establert per llei, proveir d'habitatge a llars de baixos ingressos. Aquestes associacions han sigut independents del sector públic des de l'acord *Brutering* de 1993 amb el govern estatal, pel qual s'establia la seva independència financera en el marc d'una legislació estatal de control de preus i un accés generalitzat als mercats financers. Malgrat això, existeixen 3 nivells de supervisió i control: el Fons Central d'Habitatge Social (CFV), entitat pública independent que en supervisa la situació financera i dona suport en cas de necessitat; el Fons de Garantia d'Habitatge Social (WSW), un fons de

garantia mútua de les mateixes entitats del sector; i l'Estat i les entitats locals, que actuen com a garants en última instància (Housing Europe, 2010; AEDES, 2016).

Tot i la seva independència formal, les associacions d'habitatge neerlandeses es veuen amb la necessitat de col·laborar amb el sector públic principalment per accedir a sòl, un recurs molt escàs en el context actual de financiarització de l'habitatge (Whitehead *et al.*, 2023). També duen a terme iniciatives conjuntes per oferir habitatge assequible i adequat a població d'origen migrant i d'altres col·lectius (AEDES, 2016).

Amb tot, les associacions d'habitatge neerlandeses representen un sistema de col·laboració públicoprivada altament institucionalitzat i consolidat, que ha permès generar un parc d'habitatge social de lloguer molt gran i relativament estable en el temps.

2.2. ASSOCIACIONS D'HABITATGE AMB LUCRE LIMITAT A ÀUSTRIA (*GEMEINNÜTZIGER BAUVEREINIGUNGEN*)

Les Associacions d'Habitatge amb Lucre Limitat austríaques (*Gemeinnütziger Bauvereinigungen*) s'originen a finals del segle XIX en un context d'urbanització accelerada i unes condicions de

vida molt precàries. En un inici es van crear cooperatives independents que generaven habitatge de lloguer per als seus membres. A partir del segle XX, amb l'aparició de subsidis estatals i una reglamentació específica, les iniciatives es van multiplicar i professionalitzar, i van aparèixer nombroses associacions d'habitatge amb ànim de lucre i sense (Land *et al.*, 2011). Actualment, més del 20% del parc d'habitatge del país el gestionen aquestes entitats, la qual cosa converteix a Àustria en el segon país de l'OCDE amb un parc d'habitatge social més gran (OCDE, 2020).

Els preus de lloguer venen condicionats per la Llei d'habitatge amb lucre limitat (WGG), que estipula que aquests han de permetre cobrir els costos del sòl, la construcció, l'administració, el manteniment i el finançament dels projectes. Les entitats amb lucre limitat també poden generar un benefici limitat, que en tot cas s'ha de reinvertir en la compra de sòl, la rehabilitació d'edificis o la construcció de nous projectes. A canvi, les Associacions d'Habitatge estan exemptes de l'impost de societats (City of Vienna, 2023).

Viena compta actualment amb un parc d'habitatge públic d'uns 220.000 habitatges i un parc d'habitatge social de lloguer gestionat per associacions d'habitatge d'uns 200.000 habitatges, el que en conjunt representa quasi el 50% del parc d'habitatge de la ciutat. El sistema d'adjudicació dels habitatges és únic per a aquestes dues modalitats. En l'àmbit urbanístic, la ciutat també ha creat recentment una figura urbanística específica per a l'habitatge assequible o subsidiat, que permet generar reserves de sòl per a la promoció d'habitatge social per part d'entitats sense ànim de lucre o amb lucre limitat en col·laboració amb el sector públic (City of Vienna, 2023).

2.3. COOPERATIVES D'HABITATGE A SUÏSSA

En l'àmbit de la col·laboració públic-comunitària, les cooperatives d'habitatge han tingut un paper destacat a diversos països europeus i d'arreu del món. En el cas suís, les primeres cooperatives d'habitatge apareixen a la segona meitat del segle XIX amb el suport financer i d'accés a sòl dels governs regionals (cantons) i del govern confederal.

El 1991, en un context de tipus d'interès elevats, tres federacions de promotors d'habitatge cooperatiu i sense ànim de lucre van crear una

cooperativa d'emissió de bons, garantits pel govern confederal. Actualment, hi ha uns 26.600 habitatges que es van finançar gràcies a aquest instrument. El govern confederal també ofereix finançament mitjançant aportacions a un fons rotatori gestionat per les mateixes federacions (Co-operative Housing International; The Housing Agency, 2020). Les cooperatives també es beneficien de beneficis fiscals (United Nations Economic Commission for Europe, 2021).

Els lloguers oferts per les cooperatives d'habitatge a Suïssa es troben de mitjana un 20% per sota del preu de mercat, i fins a un 50% per sota a les ciutats més grans (Co-operative Housing International, 2020).

2.4. COMMUNITY LAND TRUST

Al llarg de la història s'han impulsat iniciatives de propietat comunitària de la terra a la majoria dels països del món. Malgrat això, l'articulació concreta del model *Community Land Trust* (CLT) s'acostuma a remuntar a *New Communities, Inc.*, al sudoest dels Estats Units, creada el 1969 per comunitats afroamericanes i considerat l'exemple paradigmàtic de prototip de fideïcomís comunitari de terres al país (Swann *et al.*, 1972).

Els CLT dissocien la propietat del sòl i del vol (construccions) mitjançant un *leasehold* (equivalent a un dret de superfície) per tal de mantenir l'assequibilitat permanent de l'habitatge. L'habitatge es pot transmetre en règim de propietat, de lloguer o altres tinences intermèdies, mentre que la propietat del sòl queda sempre en mans del CLT. La Junta que dirigeix el CLT acostuma a tenir representants de les persones residents, entitats comunitàries i l'administració pública, amb la voluntat de garantir que el CLT es gestioni sempre vetllant per l'interès general. Aquesta composició mixta comporta que en la majoria de CLT es dona una col·laboració públic-comunitària tant en l'origen com en el desenvolupament i gestió de l'entitat.

L'enfocament original dels CLT, centrats a facilitar l'accés a l'habitatge a comunitats marginades i vulnerables, va despertar l'interès de responsables polítics i activistes de zones urbanes que es trobaven desemparats després de la retirada del Govern Federal en l'elaboració i implementació de polítiques d'habitatge des de la dècada dels 80 (Davis, 2010). A partir de la crisi financera

global de 2008, els CLT han ressorgit com una possible solució a la financiarització de l'habitatge a ciutats metropolitanes com Nova York (Whitehead *et al.*, 2023). Una de les primeres experiències de la ciutat entorn del model CLT és Cooper Square CLT, creada el 1991 després de 30 anys d'organització comunitària al Lower East Side (Angotti, 2007).

A partir de la dècada dels 2000, el moviment dels CLT dels Estats Units va influir en acadèmics i professionals de l'habitatge a Europa i, en particular, al Regne Unit. En aquest país, els CLT es fan definir legalment per primera vegada a la Llei d'Habitatge i regeneració de 2008, quan també es va crear un Fons CLT per proporcionar finançament inicial, assistència jurídica i tècnica, i planificació empresarial als CLT emergents. L'adquisició de sòl i la construcció d'habitatges també es van fi-

nançar mitjançant subvencions i préstecs públics, privats i filantròpics (Moore *et al.*, 2012).

A l'Europa continental, el model CLT es va posar a prova per primera vegada a Brussel·les. La història de Community Land Trust Brussels (CLTB) es remunta a la creació de grups d'estalvi col·lectiu i al projecte d'habitatge assequible Espoir, iniciat el 2005. El 2010, 15 associacions locals van crear una plataforma per donar suport a la creació d'un CLT, i la Regió de Brussel·les va posar en marxa un estudi de viabilitat per avaluar el potencial del model. Gràcies a un acord amb el govern regional, CLTB va rebre un finançament per desenvolupar 30 habitatges cada any (CLTB). Models semblants s'estan obrint camí també a França, Escòcia, Països Baixos o Alemanya, sempre amb un rol important de foment per part de l'administració pública local.

3. El cas de Barcelona: col·laboració público-comunitària i publicoprivada metropolitana

Barcelona, Catalunya i el conjunt de l'Estat espanyol tenen un percentatge d'habitatge social de lloguer molt reduït, entorn de l'1,5% (OCDE, 2020). La diferència amb la resta del continent europeu es deu principalment a la temporalitat de la protecció de l'habitatge protegit i a la preponderància de la propietat respecte al lloguer, tant en l'habitatge lliure com en el protegit. Es tracta de factors que, sumats a la baixa producció d'habitatge protegit durant els últims anys respecte a períodes anteriors, contribuiran a la pèrdua neta d'habitatges socials durant els pròxims anys (Donat *et al.*, 2022).

La temporalitat de la protecció i la promoció de la propietat com a règim de tinença han afavorit tradicionalment unes col·laboracions publicoprivades centrades en la promoció d'habitatge (mitjançant subsidis, finançament favorable, avals, etc.) que no han contribuït a establir llaços estables de col·laboració durant la fase de gestió dels habitatges, ni a consolidar un mercat de lloguer estable i professionalitzat (Pareja *et al.*, 2015). Malgrat això, Barcelona ha promogut durant els

últims anys dues modalitats de CPP inspirades en models europeus i que estan servint d'exemple per a altres iniciatives de CPP que s'estan començant a desplegar a la resta de Catalunya

3.1. CONVENI AMB ENTITATS SOCIALS SENSE ÀNIM DE LUCRE (ESAL)

L'Ajuntament de Barcelona ha impulsat el model d'habitatge cooperatiu en cessió d'ús principalment mitjançant la transferència de sòl municipal en dret de superfície. Els dos primers projectes d'aquest tipus es van iniciar l'any 2014 i 2015 mitjançant l'adjudicació directa de sòl municipal en dret de superfície a dos projectes: La Borda i Princesa (aquest segon promogut per la cooperativa Sostre Cívic).

Un cop aquests dos projectes pilot van començar a caminar i a mesura que apareixien nous grups i entitats interessats en el model, l'Ajuntament es va proposar implementar un sistema d'adjudicació mitjançant licitació pública. El 2016 es

van treure a concurs cinc solars, i tres més el 2019. En ambdós casos es va valorar el projecte social i cooperatiu, la solvència tècnica, el pla econòmic i financer del projecte, les millores en els estàndards de qualitat, així com la millora de l'assequibilitat. Malgrat això, i després d'un procés d'avaluació posterior a la primera licitació, el 2019 es va implementar un procés a dues fases que permetia valorar primer el projecte social i la solvència i, un cop seleccionats els 3 millors projectes, la resta d'aspectes. Les propostes que passaven a la segona fase i no resultaven adjudicatàries rebien una compensació de 3.000 €, fet que facilitava als equips fer front a les despeses associades al procés de concurrència.

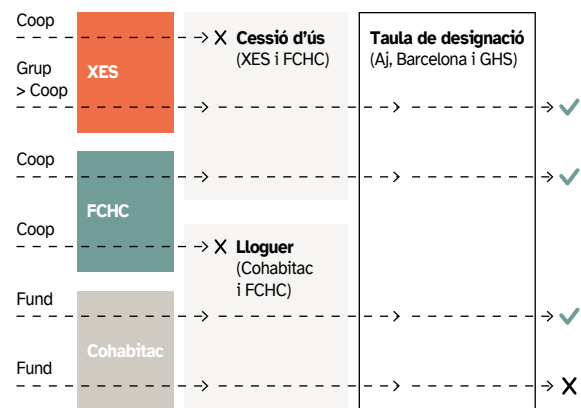
El procés d'adjudicació mitjançant licitació competitiva en aplicació directa de la Llei 9/2017 de contractes del sector públic tenia com a principals limitacions la durada dels terminis administratius i de gestió, així com la rigidesa a l'hora de planificar projectes a mitjà i llarg termini. Amb la voluntat de reduir terminis i facilitar una dinàmica de col·laboració dins del mateix sector, l'Ajuntament de Barcelona va signar el 2021 un Conveni amb Entitats socials Sense Ànim de Lucre (ESAL) representades per les federacions i xarxes que les aglutinen: Xarxa d'Economia Solidària (XES), Federació de Cooperatives d'Habitatges de Catalunya (Habicoop), Coordinadora de Fundacions d'Habitatge Social de lloguer de Catalunya (Cohabitac) i l'Associació de Gestors de Polítiques Socials d'Habitatge de Catalunya (GHS).

Aquest Conveni es proposa promoure 1.000 habitatges (60% de lloguer i 40% en règim cooperatiu en cessió d'ús) i posa en pràctica un sistema d'adjudicació per concurrència propi, tal com ja preveu la Llei 18/2007 del dret a l'habitatge, que garanteix la titularitat pública del sòl al llarg del temps i el seu desenvolupament per part d'entitats socials sense ànim de lucre, fundacions o cooperatives. El procés d'adjudicació d'un dret de superfície sobre sòl municipal previst al Conveni ESAL consisteix en la constitució de dues taules d'elaboració de propostes –una pels projectes cooperatius i l'altra pels projectes de lloguer– que s'encarreguen de fer una crida oberta i treballar propostes d'adjudicació, que posteriorment eleven a la taula de designació

formada per l'Ajuntament de Barcelona, que hi té la majoria, i GHS. Aquesta taula de designació és l'encarregada de validar o no les propostes en última instància.

Així mateix, el Conveni recull els criteris que ha de valorar la taula de designació, així com els requisits de solvència i les condicions econòmiques dels projectes a adjudicar.¹

Figura 2: Procediment d'adjudicació de sòl municipal en el marc del Conveni ESAL



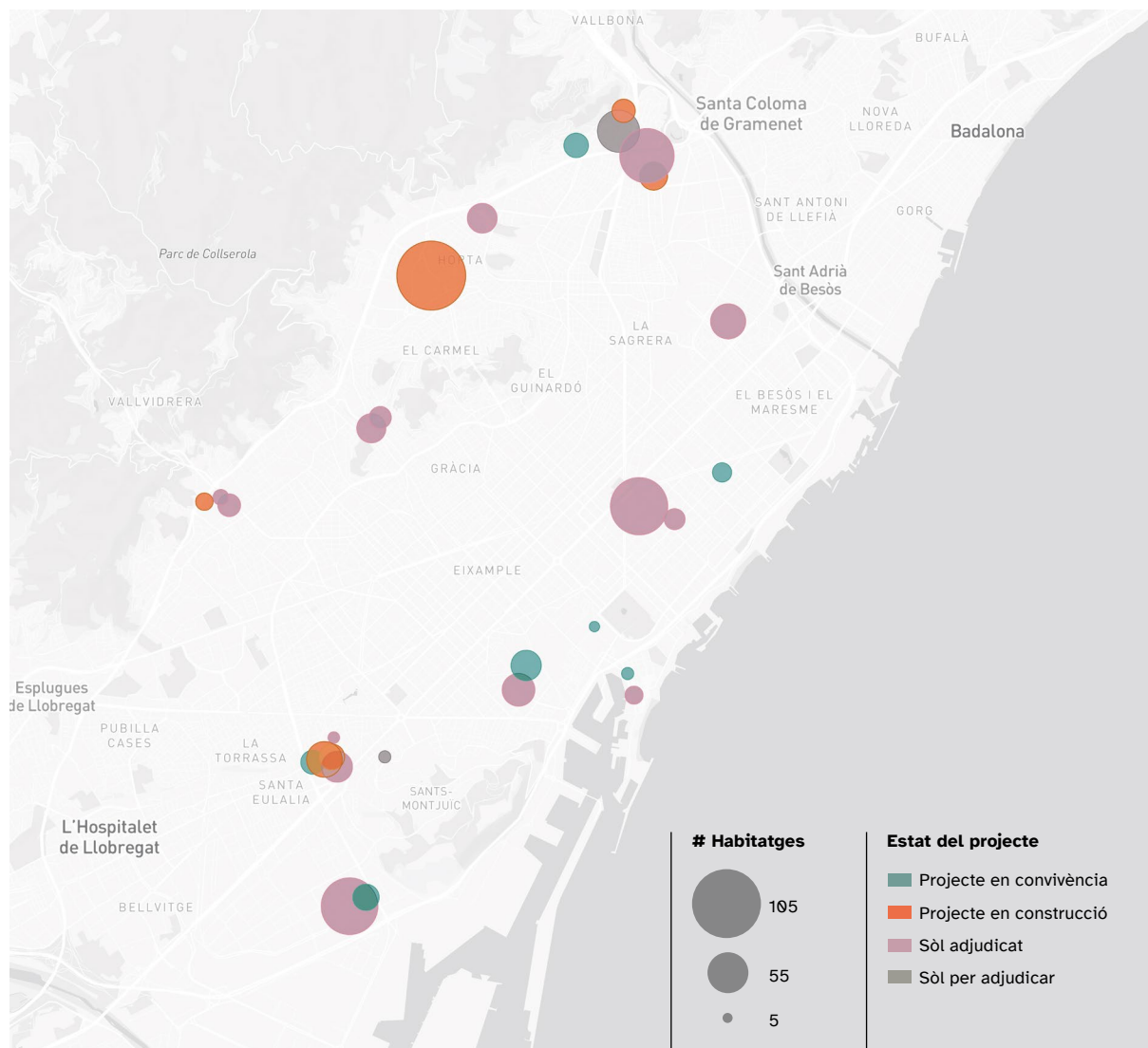
Font: <https://habitatge.social/barcelona>

En el marc del Conveni ESAL, l'Ajuntament de Barcelona també ha desplegat subvencions municipals retornables (equivalents a entre el 7-16% del cost de promoció segons la mida de la promoció), alhora que ha participat en negociacions amb l'Institut de Crèdit Oficial (ICO) i l'Institut Català de Finances (ICF) per assegurar una línia de finançament de 140 M€ per projectes en el marc del Conveni.

Finalment, el Conveni ESAL recull la voluntat de treballar conjuntament cap a la creació d'un futur operador social on administració pública, promotors socials i comunitats de veïns es constitueixin conjuntament en promotors i gestors del parc d'habitatge (semblant al model *Community Land Trust*). Amb aquest objectiu, el Conveni també

1. Tots els detalls sobre el Conveni ESAL es poden consultar a <https://habitatge.social/barcelona/conveni/sobre-el-conveni/>

Figura 3: Projectes cooperatius i de lloguer social impulsats per entitats socials en sòl municipal 2015-2023



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Ajuntament de Barcelona

preveu que, un cop amortitzats els crèdits de les entitats promotores, es destini el 50% dels futurs beneficis a finançar nous projectes en el marc del Conveni.

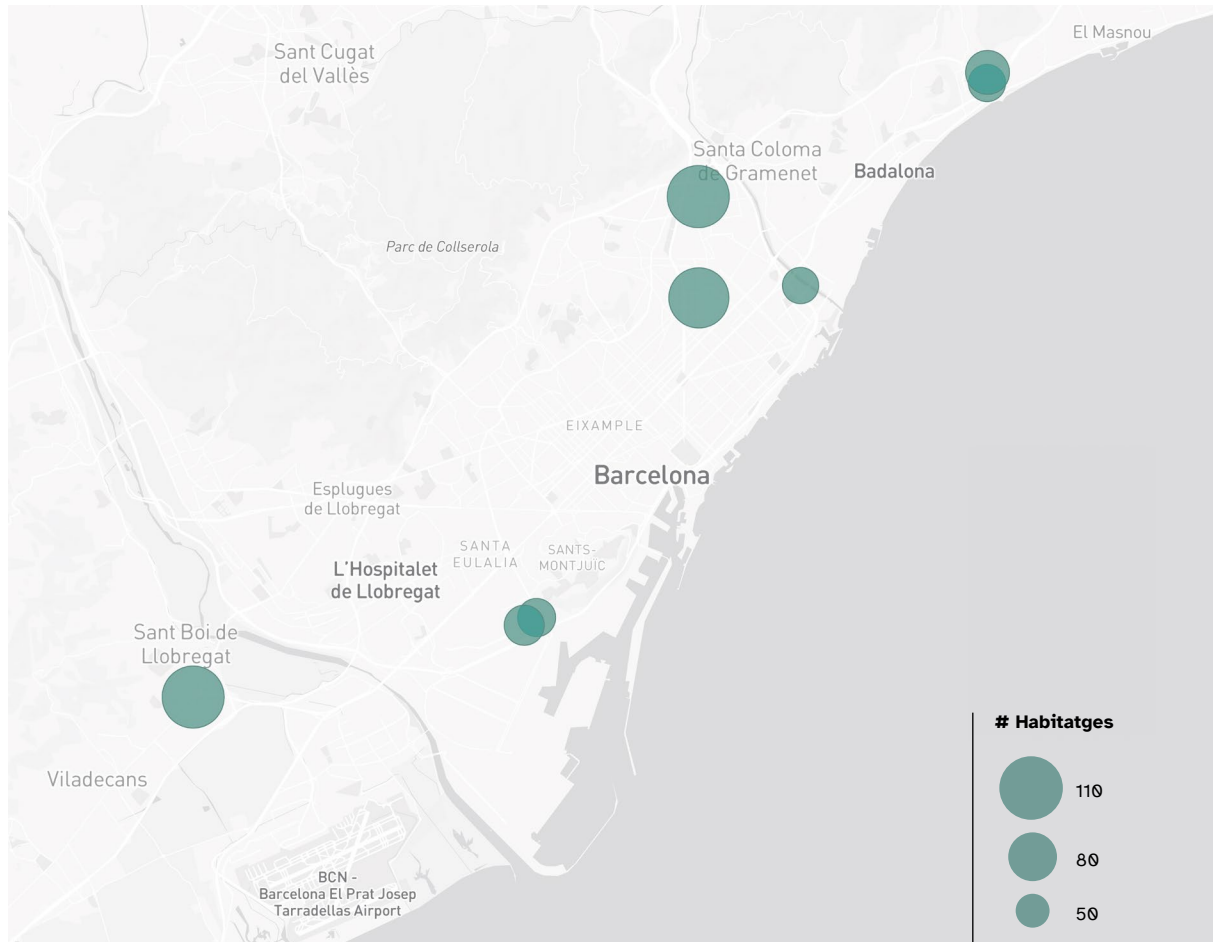
Amb tot, el camí de col·laboració recorregut per l'Ajuntament de Barcelona amb entitats sense ànim de lucre (cooperatives en cessió d'ús i fundacions) mostra un ampli ventall de fórmules de col·laboració públic-comunitària per a la promoció d'habitatge social en règim de lloguer o cessió d'ús. Actualment, hi ha 1.045 habitatges promoguts per entitats sense ànim de lucre aca-

bats, en construcció o amb dret de superfície en procés d'adjudicació sota aquest model.

3.2. HABITATGE METRÒPOLIS BARCELONA

Conscient de la necessitat d'incrementar ràpidament el parc d'habitatge assequible de lloguer, de manera complementària al desplegament d'instruments de col·laboració públic-comunitària, l'Ajuntament de Barcelona ha impulsat conjuntament amb l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) la creació d'una societat mixta per

Figura 4: Projectes de lloguer assequible d'HMB projectats per a 2025



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Ajuntament de Barcelona

promoure 4.500 habitatges de lloguer assequible a Barcelona i a la resta de municipis de la seva àrea metropolitana. Després d'una consulta de mercat i dues licitacions competitives, el 27 de juliol de 2021, el Consell d'Administració de l'entitat (Habitatge Metròpolis Barcelona SA, una societat de plena propietat pública en aquell moment) va aprovar l'adjudicació a l'oferta presentada per les empreses CEVASA i NEINOR, per la qual Habitatge Metròpolis Barcelona (HMB) esdevenia una societat d'economia mixta participada en un 25% per l'Ajuntament de Barcelona, 25% per l'AMB i 50% per les dues empreses privades (que van constituir una societat limitada formada per ambdues empreses).

HMB té la voluntat de generar un parc d'habitatge de lloguer assequible dirigit a cobrir la

demanda de llars d'ingressos mitjans i baixos. El 50% dels habitatges es projecta al municipi de Barcelona, sobre sòls cedits en dret de superfície de titularitat municipal; mentre que la resta es construiran a altres municipis metropolitans, en alguns casos en sòls cedits a HMB per part de l'AMB. En una primera etapa, s'han projectat 8 promocions equivalents a 640 habitatges, la meitat dels quals són al municipi de Barcelona.

Un dels elements distintius d'aquest model de CPP basat en una societat d'economia mixta és que els socis públics i privats comparteixen riscos i beneficis a parts iguals, així com la seva presència paritària al Comitè de Direcció, on també escullen un director independent de mutu acord.

3.3. CPP PER LA COMPRA I REHABILITACIÓ D'HABITATGE

Des del 2016, l'Ajuntament de Barcelona ha implementat una política de compra d'habitatges orientada a prevenir desnonaments i augmentar el parc públic d'habitatge a la ciutat. Entre 2016 i 2023, l'Ajuntament ha comprat 1.610 habitatges per un valor total de 180 M€.

La capacitat de compra de l'Ajuntament se sustenta en els drets d'adquisició preferent (tanteig i retracte) que té reconeguts l'Ajuntament en diferents circumstàncies:

- Dret de tanteig i retracte sobre segones i posteriors transmissions d'habitatges de protecció oficial.
- Dret de tanteig i retracte sobre habitatges propietat de bancs i fons d'inversió fruit d'execucions hipotecàries (DL 1/2015).
- Àrea de Tanteig i Retracte Ciutat per la venda de solars i edificis sencers.
- Dret de tanteig i retracte sobre els habitatges protegits resultants de l'aplicació del destí parcial urbanístic del 30% d'habitatges protegits en sòl urbà consolidat.

Aquesta política ha permès generar parc públic d'habitatge en entorns on l'Ajuntament no disposava d'edificis ni solars on promoure'n, fomentant així la mixtura social i prevenint la gentrificació i expulsió de veïnat d'ingressos mitjans i baixos en entorns centrals de la ciutat.

Amb l'objectiu d'escalar aquesta política, el 19 d'abril de 2023, l'Ajuntament de Barcelona va aprovar inicialment una Ordenança reguladora de la subjecció d'immobles destinats a habitatge als drets de tanteig i retracte que, entre altres mesures, contempla l'exercici del tanteig a favor de terceres persones i la compra conjunta o compartida. Aquesta ordenança obre, doncs, la possibilitat de generar noves fórmules de CPP per la compra i rehabilitació d'habitatge destinat a polítiques socials, així com a la possible creació d'un operador publicoprivat que permeti atraure capital privat per la compra i rehabilitació d'habitatges per ser llogats a preus assequibles.

4. Conclusions

La CPP en habitatge pot adoptar diverses formes legals i de gestió, i no es pot categoritzar de forma unànime. Històricament, la CPP s'associa a pràctiques d'externalització o privatització de serveis públics. En el cas espanyol, és paradigmàtica l'experiència de col·laboració entre l'Estat i el sector de la construcció per subvencionar l'habitatge de protecció oficial de venda, que només s'ha mantingut assequible durant un temps i ha acabat al mercat lliure.

Malgrat això, la diversitat de regulacions i models existents permeten identificar models de CPP més favorables a l'interès públic. En el subàmbit de la CPP en habitatge de lloguer o cessió d'ús permanentment assequible, la protecció indefinida dels habitatges i el manteniment de la titularitat pública del sòl emergeixen com a garanties de l'interès públic més enllà dels mecanismes operatius adoptats.

Adicionalment, la col·laboració público-comunitària fa valdre alguns elements que van més enllà de l'assequibilitat de l'habitatge, com podrien ser l'arrelament a la comunitat, el disseny participatiu del projecte o l'adopció de sistemes de governança i gestió centrats en les cures. L'habitatge cooperatiu en cessió d'ús ha construït sobre aquests valors, que podrien adaptar-se també a projectes d'habitatge de lloguer, malgrat que les iniciatives en aquest sentit encara són limitades a casa nostra.

Barcelona ha impulsat durant els últims anys dos models complementaris de CPP en habitatge que garanteixen en ambdós casos l'assequibilitat permanent dels habitatges i la seguretat de tinença, així com l'interès general, mitjançant diversos mecanismes: la titularitat pública del sòl, la qualificació permanent dels habitatges de pro-



tecció oficial i l'adjudicació mitjançant registre únic de sol·licitants, i la creació d'una societat mixta en el cas d'Habitatge Metròpolis Barcelona. En el cas del Conveni ESAL, cal valorar el paper de la societat civil organitzada i les entitats socials del tercer sector, que també vetllen per l'interès general mitjançant sistemes de governança participativa i arrelament a la comunitat que impulsa els projectes.

La principal contribució pública als models de CPP en habitatge durant els últims anys a Catalunya ha consistit a facilitar sòl públic, subsidis (puntuals i limitats, en molts casos en forma de bonificació d'interessos financers) i suport tècnic. La manca de línies de finançament i subvenció favorables i estables, i l'augment dels costos de construcció, suposen actualment els principals reptes de cara a la consolidació d'aquests models.

A l'espera de materialitzar molts dels projectes que es troben actualment en fase de disseny o promoció, els avantatges i limitacions de cada model de CPP només es poden intuir. La creació d'Habitatge Metròpolis Barcelona ha suposat un procés administratiu molt llarg, però la seva capacitat de produir habitatge de lloguer assequible es preveu més efectiva que la d'altres models gràcies a les capacitats financeres i de promoció i gestió de les entitats privades que hi participen. Malgrat això, el Conveni ESAL s'ha demostrat més flexible i efectiu a curt termini, provant la seva capacitat de mobilització de recursos malgrat les debilitats relatives del sector de les entitats socials sense ànim de lucre. Alguns autors també apunten a un avantatge qualitatiu dels projectes cooperatius o de lloguer social d'escala més petita respecte als projectes que puguin impulsar un operador com HMB, entenent que el nivell de participació i sentiment de pertinença de les persones residents dels primers seria més gran i, per tant, generarien dinàmiques de convivència i sentiment comunitari més fortes.

Aquests dos models de CPP (i els que es desenvolupin a Barcelona i Catalunya en els pròxims anys) són fruit d'un marc normatiu canviant i d'una realitat socioeconòmica i cultural favorable a la propietat. Malgrat això, el seu impuls ja ha generat un efecte dominó en altres municipis de Catalunya i l'Estat, la qual cosa hauria de donar lloc progressivament a nous instruments normatius, financers i d'accés al sòl més favorables a la

col·laboració publicoprivada en habitatge social de lloguer i cessió d'ús.

Sigui com sigui, només el temps i l'experiència real dirà quins són a la pràctica els punts forts i febles de cadascuna d'aquestes fórmules. La reproducció de models similars a altres municipis metropolitans i de la resta de Catalunya posarà també a prova l'adaptabilitat i replicabilitat de cadascun dels models en contextos diversos.

Referències

AEDES (2016). Dutch social housing in a nutshell. Accessible a (22 setembre 2023): <https://dkvvg750av2j6.cloudfront.net/m/6c2c81c-93f5a9522/original/Brochure-Aedes-Dutch-social-housing-in-a-nutshell-examples-of-social-innovation-for-people-and-communities-2016.pdf>

Agència de l'Habitatge de Catalunya (2022). Resolució DSO/1503/2022, de 18 de maig, de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, de selecció d'actuacions del programa d'ajuts a la construcció d'habitatges en arrendament social.

Alsina, V. i González de Molina, E (2019). La Col·laboración Público-Privada como Vector de Innovación: Casos de Éxito en España. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Núm. especial 3/2019. (pp. 122-139). e-ISSN: 2531-2103. Accessible a (22 juny 2023): https://www.ivap.euskadi.eus/contenidos/informacion/especial_3_revpg/en_def/Alsina%20&%20Gonzalez%20122_139.pdf

Boelhouwer, P. i Van der Heijden, H (1992). *Housing systems in Europe. Part I: A comparative study of housing policy*. Delft: Delft University Press.

Bourne, Larry S. (1981). *The Geography of Housing*. London: V.H. Winston.

Cabré, E. i Torres S. (2022), Housing systems and urban and territorial inequalities: Bottom-up pathways to more equality-driven housing systems. *GOLD VI Working Paper Series #15*. Accessible a (22 setembre 2023): https://gold.uclg.org/sites/default/files/15_housing_systems_and_urban_and_territorial_inequalities_-_bottom-up_pathways_to_more_equality-drive_housing_systems_by_eduard_cabre_and_sophia_torres.pdf

Castro, M. i Forné, L. (2021). *Patrimoni Ciutadà. Un marc per a la col·laboració públic-comunitària*. Barcelona: La Hidra Cooperativa. Accessible a (22 juny 2021): <https://lahidra.net/wp-content/uploads/2021/04/informePatrimoni.pdf>

Celobert (2021). *Facilitar l'accés al sòl a cooperatives des de l'administració*. Barcelona. Accessible a (22 juny 2023): <https://celobert.coop/pro-jecte/facilitem-acces-al-sol/>

City of Vienna. *Limited-profit housing construction. Urban development and land policy*. Accessible a (22 setembre 2023): <https://socialhousing.wien/tools/limited-profit-housing-construction> i <https://socialhousing.wien/tools/urban-development-and-land-policy>

CLTB. *Notre histoire*. Accessible a (22 setembre 2023): <https://www.cltb.be/notre-histoire/>

Co-operative Housing International. *About Switzerland*. Accessible a (22 setembre 2023): <https://www.housinginternational.coop/co-ops/switzerland/>

Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària. DOGC núm. 6839 (2015).

Donat, C. i Campaña, A. (2022). *El parc d'habitatge protegit a la metròpoli de Barcelona: estoc existent i la seva evolució*. Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona. Accessible a (22 setembre 2023): https://www.ohb.cat/wp-content/uploads/2023/03/informe_HPO_OHB_ODESC.pdf

Elsinga, M. (2020). About Housing Systems and Underlying Ideologies. *Housing, Theory and Society*. Volume 37, Issue 5 (pp 557-561). Accessible a (22 juny 2023): <https://doi.org/10.1080/14036096.2020.1816572>

Fell, T. i Mattsson, J. (2021). *The Role of Public-Private Partnerships in Housing as a Potential Contributor to Sustainable Cities and Communities: A Systematic Review*. *Sustainability*. 13. 7783. [10.3390/su13147783](https://doi.org/10.3390/su13147783).

Garcia-Montalvo, J., Raya, J. M. i Sala, C. (2021). *Col·laboració Público-privada en el mercat de l'habitatge a Catalunya*. Barcelona: Càtedra APCE-UPF Habitatge i Futur. Accessible a (30 juny 2023): https://www.upf.edu/documents/244440153/248756268/Policy_brief2+-Càtedra+HiF+-Col.laboració+Publicoprivada_def.pdf/a1d23940-0562-742f-b52f-f0e71b981c2f

Hoekstra, J., Heras, I. i Etxezarreta, A. (2010). Recent changes in Spanish housing policies: subsidized owner-occupancy dwellings as a new tenure sector? *Journal of Housing and the Built Environment*, 25 (pp. 125-138). Doi [10.1007/s10901-009-9169-6](https://doi.org/10.1007/s10901-009-9169-6)



Housing Europe (2010). *Social Housing in Europe. The Netherlands*. Accessible a (22 setembre 2023): <https://www.housingeurope.eu/resource-117/social-housing-in-europe>

Lang, R. i Novy, A. (2011). Housing Cooperatives and Social Capital: The Case of Vienna. *SRE-Discussion Papers* (pp.1-46). Institut für Regional- und Umweltwirtschaft.

Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge. DOGC núm. 5044 (2008).

Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014. BOE núm. 272 (2017).

Martínez, R., Forné, L. i Castro, M. (2023). *Fent Economia Plural. 10 casos rellevants de col·laboracions públic-cooperatives-comunitàries*. Coòpolis i Idra. Accessible a (26 de juliol 2023): <https://www.bcn.coop/wp-content/uploads/2023/06/economiaplural-print.pdf>

Mazzucato, M. (2014). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press.

OCDE (2012). *Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. Accessible a (22 setembre 2023): <https://www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-principles-for-public-governance-of-public-private-partnerships.htm>

OECD. Affordable Housing Database. *PH4.2 Social rental housing stock*. Accessible a (22 setembre 2023): <https://www.oecd.org/els/family/PH4-2-Social-rental-housing-stock.pdf>

Pareja-Eastaway, M., i Sánchez-Martínez, T. (2015). El sistema de vivienda en España y el papel de las políticas: ¿qué falta por resolver? *La vivienda tras la crisis financiera global: nueva visión, viejos problemas* (pp. 149-174). Cuadernos Económicos del ICE.

Phillips, S. (2020). *The Affordable City: Strategies for Putting Housing Within Reach (and Keeping it There)*. Washington DC: Island Press.

Scanlon, Fernández i Whitehead. (2014). *Social Housing in Europe*. Oxford: Wiley Blackwell.

The Housing Agency (2020). *Social, affordable, and co-operative housing in Europe*. Dublin: The Housing Agency. Accessible a (22 setembre 2023): [https://www.housingagency.ie/sites/default/files/2020-12/Social%2C%20affordable%2C%20and%20co-operative%20housing%20in%20Europe%20\(2\).pdf](https://www.housingagency.ie/sites/default/files/2020-12/Social%2C%20affordable%2C%20and%20co-operative%20housing%20in%20Europe%20(2).pdf)

Tribunal de Cuentas Europeo (2018). *Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados*. Luxemburgo: Unión Europea. Accessible a (22 setembre 2023): https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_ES.pdf

Trilla, C. i Bosch, J. (2018). *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo*. Fundación Alternativas. Accessible a (22 juny 2023): <https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/df921b0eb942d0ce4c114e5463934e1a.pdf>

Un-Habitat (2011). Public-private partnerships in Housing and Urban Development. *The Global Economic Dialogue Series*. UN-Habitat, Nairobi. Accessible a (22 juny 2023): <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Public-Private%20Partnership%20in%20Housing%20and%20Urban%20Development.pdf>

United Nations Economic Commission for Europe (2021). #Housing2030. *Effective policies for affordable housing in the UNECE region*. United Nations Publication. ISBN: 978-92-1-117267-6. Accessible a (22 setembre 2023): https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf

Van der Heijden, H. (2013). *West European housing systems in a comparative perspective*. Amsterdam: IOS Press.

Whitehead, C., Scanlon, K., Voigtländer, M., Karlsson, J., Blanc, F. & Rotolo, M. (2023). *Financialization in 13 cities. An International comparative report*. London: LSE. Accessible a (3 juliol 2023) <https://www.lse.ac.uk/geography-and-environment/research/lse-london/documents/Reports/Rapport-Financialization-Samlet-05.06.pdf>

World Bank (2017). *Public-Private Partnerships. Reference Guide*. Washington DC: World Bank. Accessible a (22 juny 2023): <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp>

worldbank.org/files/documents/PPP%20Reference%20Guide%20Version%203.pdf

World Bank (2020). *Public-Private Partnerships for Investment and Delivery of Affordable Housing in Emerging Market Economies*. Washington DC: World Bank. Accessible a (22 juny 2023): <https://documents1.worldbank.org/curated/en/850561606165749844/pdf/Public-Private-Partnerships-for-Investment-and-Delivery-of-Affordable-Housing-in-Emerging-Market-Economies.pdf>

La llei estatal 12/2023, de 24 de maig, *por el derecho a la vivienda*: les novetats més destacades i la seva incidència sobre el lloguer d'habitatges a Catalunya

JULI PONCE SOLÉ¹
jponce@ub.edu

¹ Càtedra Barcelona d'Estudis d'Habitatge
(<https://cbeh.cat/es>)

Resum

L'article analitza la llei estatal 12/2023, de 24 de maig, *por el derecho a la vivienda*, publicada al BOE de 24 de maig. S'estudien les seves novetats més rellevants pel que fa a diferents aspectes relacionats amb la regulació de l'actuació dels poders públics i de les relacions entre particulars en l'àmbit de l'habitatge, parant especial esment en la seva incidència sobre aspectes de lloguer, com ara el topall de preus en les anomenades per la llei *zones de mercat residencial tensionat* o, en l'àmbit de l'urbanisme, l'obligació de dedicar el 50 % de les reserves per habitatge protegit a lloguer, entre d'altres.

Paraules clau: dret, habitatge, lloguer, urbanisme
Introducció: realitat social, influència del Dret internacional i europeu i distribució de competències.

1. Introducció: realitat social, influència del Dret internacional i europeu i distribució de competències

L'objecte d'aquesta breu anàlisi és realitzar una primera consideració sobre l'impacte que la llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge té sobre la legislació catalana d'habitatge. Una anàlisi a fons del tema haurà de quedar per a una altra ocasió, ja que la limitació d'espai aconsella ara dur a terme només una aproximació preliminar.

Catalunya, des de 2007, ha estat pionera en la regulació innovadora en aquest àmbit i, com veurem, la llei estatal adopta, en part, algunes de les tècniques reguladores d'aquesta.

Una primera idea que convé destacar és que l'habitatge assequible ha estat **un tema abandonat històricament** pel legislador tant estatal com autonòmic i per les regulacions locals (PONCE i SIBINA, 2008), si bé en les últimes dècades, **especialment des de la llei**

catalana del dret a l'habitatge de 2007, en l'àmbit autonòmic i local s'han aprovat nombroses lleis d'habitatge i ordenances locals en la matèria (QUINTIÀ, 2022 a).

De fet, en el cas català podríem afirmar que s'han aprovat a la darrera dècada massa lleis i d'una qualitat jurídica discutible, que a més han donat lloc a diverses sentències del Tribunal Constitucional anul·lant-les. La proliferació de normes jurídiques en l'àmbit de l'habitatge ha estat tan gran i desordenada que ha afectat greument la seguretat jurídica dels operadors i, probablement, al desenvolupament econòmic en aquesta matèria¹. Semblant hemorràgia normativa, de dubtosa qualitat, ha portat el legislador català a exigir-li al govern català l'elaboració d'un projecte de llei per modificar la llei catalana del dret d'habitatge de 2007 i adequar-la als múltiples canvis soferts, així com l'enviament al Parlament

1. Com a mostra, podem esmentar algunes de les normes aprovades en els últims anys a Catalunya, diverses d'elles afectades per SSTC, com vam veure:

Llei 14/2015 (impost habitatges buits, secundada per STC 4/2019).

Llei 24/2015 (pobresa energètica i expropiació d'ús habitatges buits, salvada per STC 13/2019).

Llei 4/2016 (expropiació d'ús habitatges buits, declarada inconstitucional per STC 8/2019).

Dos decrets llei el 2019 no convalidats, un sobre urbanisme, un altre sobre límits de lloguers.

Decret llei 17/2019, de mesures urgents (modificat per l'1/2020, art. 3 sobre definició habitatge buit), anul·lat parcialment per STC de 2021.

DECRET 75/2020, de 4 d'agost, de turisme de Catalunya (llars compartides).

DECRET LLEI 50/2020, de 9 de desembre, de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatge amb protecció oficial i de noves modalitats d'allotjament en règim de lloguer.

Llei 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge (declarada inconstitucional per dues SSTC de 2022, com vam veure).

català d'un projecte de llei per l'elaboració d'un Text Refós en matèria d'habitatge, **tasca urgent i important, encara pendent**².

D'altra banda, aquesta rellevància jurídica creixent ha anat acompanyada d'un augment paral·lel de les polítiques públiques desenvolupades en aquest àmbit, **després d'un prolongat període de mal govern i mala administració que ha conduït a una situació difícil per a molts conciutadans**.

Així, una regulació defectuosa ha permès que dels **gairebé 6 milions d'habitatges protegits construïts de 1962 a 2020 (gairebé un 32 % del total del parc residencial), la majoria hagin estat desqualificats i hagin passat al mercat lliure**, a preus actualment estratosfèrics, com ens explica el preàmbul de la nova **Llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge**.

Això explica que **el parc d'habitatge social actual sigui dels més baixos d'Europa**, no arribant al 2 % dels més de 18 milions d'habitatges existents. La **construcció de VPO** ha anat caient en picat en els últims anys, passant d'unes 68.000 en 2008 a 5000 en 2017. La **despesa pública**, francament miserable (7 vegades inferior al de la UE), ha caigut fins al 38 % entre 2007 i 2018, al 50 %, per exemple, a Catalunya, entre 2008 i 2020 (CONSELL DEL TREBALL, ECONÒMIC I SOCIAL DE CATALUNYA, 2021), si bé en el cas d'Euskadi la despesa se situaria entorn del 0,50 % del PIB, enfront del 0,08 %

de Catalunya, acostant-se al 0,60 % de la UE, d'acord amb dades d'Economistes pel Benestar³. Paral·lelament, **entre 2008 i 2019 es van realitzar gairebé 700.000 desallotjaments, que van afectar gairebé 2 milions de persones**. Només el 2010, es van realitzar a Espanya 248 processos d'execució hipotecària al dia (QUINTIÀ, 2022 a).

Tot això ha comportat diverses **conseqüències negatives**. Trastorns de la salut mental amb suïcidis inclosos, augment del sensellarisme, de la segregació residencial (i escolar, vinculada), de la despesa de les llars en habitatge, o una emancipació dels joves a Espanya que es troba molt per sobre de la mitjana de la UE: 30 anys enfront de 26, com també assenyala el preàmbul de la nova llei estatal.

En matèria d'habitatge, cal tenir molt en compte també, la qual cosa no sempre es fa, **el Dret aplicable en l'estat espanyol pels convenis internacional subscrits** (així, Espanya ha estat ja condemnada diverses vegades pel comitè encarregat de vetllar per l'aplicació del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals)⁴, i la **jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans i el Dret i la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, que limiten i orienten la discrecionalitat del legislador en l'Estat espanyol**.

Pel que fa al Dret de la Unió Europea, que considera l'habitatge assequible com un servei

2. Llei 24/2015:

"Disposició final Quarta

Presentació d'un projecte de llei de modificació de la Llei 18/2007 i d'un projecte de llei de refosa i millora dels disposicions legals vigents en matèria del dret a l'habitatge i de lluita contra la pobresa energètica

1. El Govern ha de presentar, si escau, al Parlament, en el termini de sis mesos a comptar de l'entrada en vigor d'aquesta llei, un projecte de llei de modificació de la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge, que contingui els modificacions necessàries per a garantir l'aplicació efectiva de totes els mesuris establertes per la llei present.

2. El Govern, en el termini d'un any a comptar de l'entrada en vigor d'aquesta llei, ha de presentar al Parlament un projecte de llei de refosa i millora dels disposicions legals vigents a Catalunya en matèria de dret a l'habitatge, del fons social de l'habitatge, de mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària, de lluita contra la pobresa energètica i de garantia de subministraments bàsics i dels altres normes legals que incideixen en el dret a un habitatge digne"

Llei 1/2022, del 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge

"Disposició addicional. Decret legislatiu en matèria de dret a l'habitatge

El Govern, en el termini d'un any des de l'entrada en vigor d'aquesta llei, ha d'elaborar un text refós de tota la normativa en matèria del dret a l'habitatge"

3. [Economistes pel benestar - Habitatge \(google.com\)](#)

4. [La ONU condena a España por vulnerar el derecho a la vivienda \(newtral.es\)](#)

d'interès general, un dret fonamental i una raó imperiosa d'interès general, la propietat del qual pot ser delimitada per les lleis nacionals (PON-CE, 2019), aquest Dret apareix ja esmentat des del preàmbul de la nova llei estatal pel dret a l'habitatge de 2023, que assenyala el següent (traducció pròpia):

“Així mateix, l'aprovació de la present llei compleix amb la fita establerta en el Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència d'Espanya, relatiu a la reforma C02.R03 «Llei d'Habitatge», recollida en el número 22 de l'annex a la Proposta de Decisió d'Execució del Consell, de 16 de juny de 2021, relativa a l'entrada en vigor d'una norma que inclou accions de suport a l'augment de l'oferta d'habitatges que compleixin els requisits dels edificis de consum d'energia gairebé nul, estretament vinculat als objectius que marca la mateixa definició d'habitatge digne i adequat als quals s'orienta el conjunt de mesures adoptades”.

En definitiva, si bé, com veurem, la llei estatal impacta en l'àmbit autonòmic, **no és menys cert afirmar que el Dret internacional, el Conveni Europeu de Drets Humans i el Dret de la Unió Europea, i la jurisprudència associada, impacten, al seu torn, sobre les solucions que el legislador nacional, el català i l'estatal ara també, adopta en la regulació de l'habitatge.**

Pel que fa a les **competències** esmentades en la llei estatal de 2023 com a fonament per a la seva promulgació (DF 7a), cal assenyalar que s'esmenten els arts. de la CE 149.1.1, potser la referència més rellevant i nova, 149.1.13, 149.1.18 (legislació civil), 149.1.6 (legislació processal), 149.1.14 (hisenda general), sent alguns dels seus preceptes només aplicables a l'AGE (22, 23, 24, 26 i DA 2da).

Per comprendre l'abast i els límits de les competències estatals és imprescindible considerar les decisions del Tribunal Constitucional (TC) ja recaigudes en relació a l'habitatge. Com ens explica el professor Andrei Quintià (2022 b), el **TC**

ha dictat des de la Constitució 48 sentències en la matèria (una mica erràtiques i confuses, cal assenyalar), un 75 % d'elles des de 2012 i un 40 % des d'una data tan pròxima com 2017, la qual cosa és un indicador de la rellevància jurídica creixent de la matèria.

Quines conclusions poden extreure's d'aquest conjunt de SSTC des d'una perspectiva jurídica-dogmàtica?

En primer lloc, l'existència de canvis de criteri, malgrat les remissions a prèvies sentències per reforçar l'argumentació de posteriors. En segon lloc, la importància de l'art. 149.1.13 CE en la jurisprudència del TC i la seva visió predominantment economicista de l'habitatge. En tercer lloc, un rebuig a considerar la connexió entre l'article 47 CE i l'art. 149.1 CE. En quart lloc, no són infreqüents els vots particulars, en alguns casos molt durs, contra la decisió majoritària.

Com assenyala Quintià (2022b), la distribució dels títols competencials considerats pel Tribunal Constitucional en els fonaments jurídics de les sentències és diversa. **Mentre que l'art. 149.1.13 CE està present en més de la meitat dels assumptes (56,25 %)**, la invocació de l'art. 149.1.8 CE sobre legislació civil apareix en menys d'una tercera part (27,08 %) i els restants s'observen només en un 20,83 % (l'art. 149.1.18 CE en un 20.83 %) i **12,50 % (art. 149.1.1 CE i art. 149.1.11 CE)**.

Quintià (2022b) destaca com l'estadística mostra que la representació estatal hauria invocat reiteradament l'art. 149.1.1 CE, però aquest ha estat absent de la fonamentació jurídica de les sentències. Encara que l'associació no és significativa d'acord amb els seus càlculs, $\chi^2(1, 48) = 1,26, p < 260$, l'autor observa que **en un 83,33 % de les ocasions en les quals l'art. 149.1.1 CE va ser invocat per la representació estatal, no va arribar a ser considerat per l'Alt Tribunal.**

En definitiva, del conjunt de la jurisprudència del TC, se n'extreuen les conclusions següents:

- Es tracta d'una jurisprudència dubitativa, oscil·lant, amb vots particulars.
- S'accepta que la regulació autonòmica inclogui el deure d'ocupar l'habitatge com a component de la funció social de la propietat i s'accepta l'expropiació de l'ús i la imposició de sancions, conforme a l'art.

149.1.13 CE, però es declara violat aquest mateix article si l'expropiació de l'ús afecta els bancs com a creditors hipotecaris.

- S'assenyala que un impost autonòmic sobre habitatges buits no incorre en doble imposició.
- S'accepta la regulació autonòmica sobre reserves per a *vivienda de protección oficial en suelo urbano consolidado*.
- No s'accepta que una regulació autonòmica imposi controls de renda.
- S'accepta la regulació autonòmica establint acció pública en matèria d'habitatge en l'àmbit del procediment administratiu, però no en seu judicial.
- No s'ha acceptat fins al moment l'art. 149.1.1 CE en relació amb l'art. 47 CE com a títol competencial de l'Estat aplicable, davant la falta de desenvolupament estatal de les condicions bàsiques a què es refereix el precepte que ha existit fins a la nova llei estatal.

D'altra banda, llei estatal regula els tradicionals Plans estatals d'habitatge que vehiculen part de l'**activitat de foment** estatal en l'àmbit de l'habitatge protegit, la qual es desplega mitjançant préstecs qualificats i l'atorgament d'ajudes econòmiques directes, que comprenen tant la subsidiació del crèdit com les mateixes subvencions al promotor o als adquirents d'aquests habitatges. En aquesta activitat de foment prenen part tant les comunitats autònomes com l'Estat, malgrat que aquest no tingui cap competència en matèria d'habitatge. **La raó d'aquesta intervenció estatal, radica, com és sabut, en la interpretació efectuada per la crucial STC 152/1988 (continuada per la STC 59/1995, de 17 de març) que és la decisió constitucional essencial en aquest punt. Donat que l'estat no té competències en matèria d'habitatge, ha estat discutida, però, en matèries vinculades a l'habitatge; creiem que amb encert, aquesta capacitat estatal per disposar i repartir de fons en aquest àmbit en base només a l'art. 140.1.13 CE (IGLESIAS GONZÁLEZ, 2000, p. 323 i s.).**

2. Aspectes constitucionals desenvolupats en la nova llei estatal de 2023

En connexió amb l'art. 53.3 CE, **la llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge desenvolupa les competències estatals i el dret a l'habitatge de l'art. 47 CE, que el TC s'ha negat sistemàticament a acceptar que existeixi en aquest precepte, a diferència del TS i dels TSJ de les CCAA, que accepten amb naturalitat les alegacions de violació d'aquest, sinó que al·ludeix a les interconnexions d'aquest amb altres drets constitucionals** (MOLTÓ i PONCE, 2017).

Pel que fa al dret a l'habitatge, abans de res, cal assenyalar, perquè continua existint notable confusió en aquest àmbit, que de tot dret es poden derivar obligacions de mitjans i de resultat⁵.

Doncs bé, la llei estatal no afecta les declaracions d'aquest dret contingudes en les lleis autonòmiques (així, per exemple, l'art. 3 de la llei catalana 18/2017, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge), establint obligacions de mitjans.

5. Com assenyala la STS de 15 de febrer o de 2022, sala del contenciós (traducció pròpia): "En les obligacions de resultat existeix un compromís consistent en el compliment d'un determinat objectiu, assegurant l'assoliment o resultat proposat [...]. En les obligacions de mitjans, el compromís que s'adquireix és el d'adoptar els mitjans tècnics i organitzatius, així com desplegar una activitat diligent en la seva implantació i utilització que tendeixi a aconseguir el resultat esperat amb mitjans que raonablement puguin qualificar-se d'ídonis i suficients per a la seva consecució, per això se les denomina obligacions "de diligència" o "de comportament". La diferència radica en la responsabilitat, en un cas i altre, ja que mentre que en l'obligació de resultat es respon davant un resultat lesiu [...] qualsevol que sigui la seva causa i la diligència utilitzada. En l'obligació de mitjans n'hi ha prou amb establir mesures tècnicament adequades i implantar-les i utilitzar-les amb una diligència raonable".

La llei estatal no implica alteració d'aquesta regulació. Ara bé, en relació amb les obligacions de resultat, la llei estableix la **necessitat de fixar obligacions públiques específiques** respecte al creixement dels parcs públics d'habitatge i un **compromís general per defecte del 20 % d'habitatges socials sobre el total del parc de residencial en 20 anys en les Zones de Mercat Residencial Tensionat, que de seguida explicarem, mancant regulació autonòmica específica.**

Una obligació de resultat d'aquest tipus és inusual en la legislació autonòmica. Es troba un exemple, inspirat en la legislació francesa, en la llei catalana del dret a l'habitatge de 2007. Explicat ara de forma molt esquemàtica, la mateixa preveu en el seu art. 73, sota el títol "objectiu de solidaritat urbana", que per fer efectiu el dret a l'habitatge a tot el territori de Catalunya, "els municipis inclosos en àrees declarades pel Pla territorial sectorial d'habitatge com a àmbits de demanda residencial forta i acreditada han de disposar, en el termini de vint anys, d'un parc mínim d'habitatges destinats a polítiques socials, definides en el següent article 74, del 15 % respecte al total d'habitatges principals existents, tal com les defineix l'article 3, considerant les circumstàncies pròpies de cada municipi i d'acord amb el calendari que s'estableixi per reglament. El creixement del nombre d'habitatges establert per l'apartat 1 obtingut en cada quinquenni mitjançant la nova construcció, la rehabilitació o l'adquisició no pot ser inferior al 25 % del nombre d'habitatges que faltin per arribar a l'objectiu final del 15 % del total d'habitatges principals.

El sistema català es tanca amb la previsió d'un fons de solidaritat urbana, art. 76, el qual ha de finançar-se, entre altres vies, amb les quantitats econòmiques que han d'aportar els ajuntaments que no compleixin les obligacions quinquen-

nals de construcció establertes per l'article 73. Aquestes quantitats es preveuen fixes per cada unitat d'habitatge no construït i ha d'establir-se per decret la forma i condicions en què ha d'efectuar-se l'aportació i la seva quantia.

El problema en la pràctica d'aquesta regulació ha estat que el Pla Territorial sectorial d'habitatge, que suposa el detonant d'aquesta obligació i que la llei preveia havia d'aprovar-se el 2008, encara no ha estat aprovat en data de juliol 2023, és a dir, 15 anys més tard, com tampoc ho ha estat el Decret del fons de solidaritat urbana. Però la llei estatal no s'ocupa únicament del dret a l'habitatge. Així, es dediquen, per exemple, diversos articles a la interacció entre el dret a l'habitatge amb el **dret a la igualtat (amb al·lusió a diferents tipus de discriminació que poden produir-se en l'àmbit de l'habitatge, art. 6)**, la qual cosa no suposa cap novetat en l'àmbit català, on la llei de 2007 ja estableix una regulació sobre aquest tema que ha donat lloc a diverses reaccions administratives contra la discriminació en l'àmbit de l'habitatge (arts. 45 i s. de la llei de 2007); amb el dret a la **salut** (per exemple, en els esments al **sinhogarismo en arts. com el 3 lletra l**), al **dret a la ciutat** (PONCE, CAPDEFERRO, MIGLIARI, 2019, dret que, si bé no s'esmenta explícitament, batega en els preceptes relatius a l'urbanisme, arts. 15, com ho fa des de 2007 en la llei catalana, art. 16) o amb el dret a la **propietat i a la llibertat d'empresa (arts. 33 i 38 de la Constitució)**, com de seguida veurem.

La llei es refereix al fet que l'habitatge compleix una **funció social**, atès que constitueix un bé destinat a satisfer les necessitats d'allotjament bàsic de les persones i a la que ja havia fet referència amb meridiana claredat la STC 89/1994, en referència a la LAU⁶. Ha de destacar-se que diverses legislacions autonòmiques, entre elles

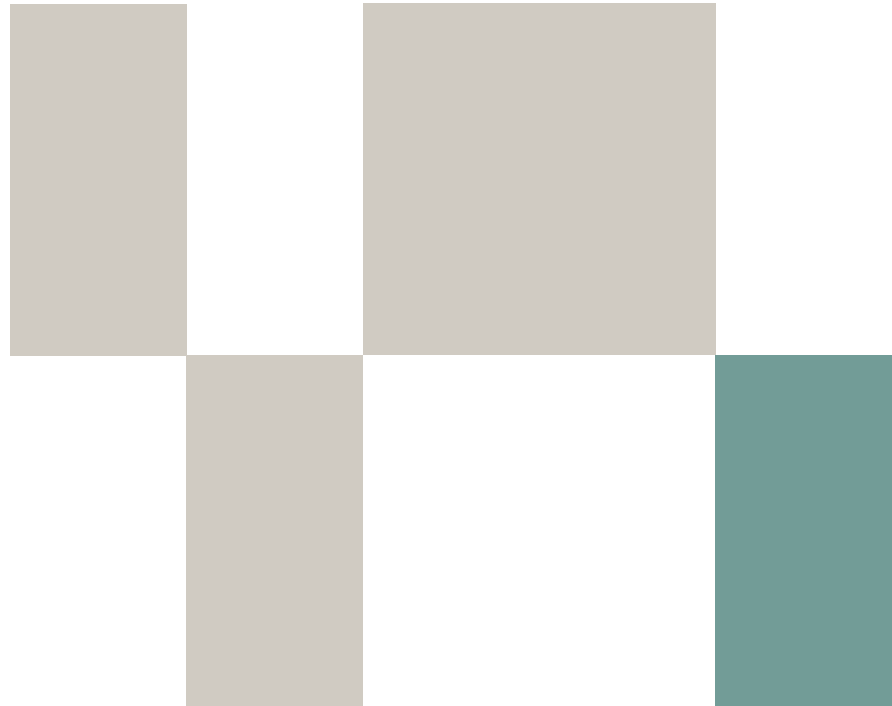
6. Traducció pròpia del text de la STC: "La història de la regulació dels arrendaments urbans mostra efectivament que la introducció de la pròrroga forçosa, entre altres mesures, responia a una finalitat tuitiva d'interessos que es consideraven necessitats d'una especial protecció, concretament la dels arrendataris davant la situació del mercat immobiliari; això es verifica fins i tot en les mateixes Exposicions de Motius de les lleis reguladores d'aquesta mena d'arrendaments (així, en la de la Llei de Bases de 22 de desembre de 1959). **En el context de la vigent Constitució, aquesta delimitació del dret de propietat troba una justificació en la proclamació de l'art. 47 del Text fonamental, que recull el dret a gaudir d'un habitatge i ordena als poders públics que promoguin les condicions per a això necessàries. A més, no pot oblidar-se la rellevància que la continuïtat de l'arrendament revesteix per a la protecció de l'estabilitat del domicili familiar, i de la mateixa família, en la línia del que es disposa en l'art. 39.1 de la Constitució. Respon així a la funció social de la propietat immobiliària, sense vulneració constitucional, que el legislador estableixi una limitació d'aquesta propietat que, sense suposar el seu buidament o desfiguració, pugui contribuir (amb major o menor fortuna, segons les diferents teories econòmiques) a satisfer un dret constitucionalment afirmat".**

la catalana (MOLTÓ i PONCE, 2017), havien ja recollit que la funció social de la propietat d'habitatge implicava el seu ús efectiu com a tal i que suposava una violació d'aquesta funció social mantenir habitatges buits sense causa justificada durant determinats períodes de temps, sobre ocupades o sense les condicions mínimes d'habitabilitat (infrahabitatge), com va fer ja primerencament la llei catalana d'habitatge de 2007.

Aquestes regulacions autonòmiques connecten amb les previsions estatals vistes i havien estat ja declarades conformes a la Constitució pel TC, després d'una primera sentència sobre la

legislació andalusa de 14 de maig 2015⁷, rectificada en una sentència posterior de 22 de febrer de 2018 sobre la legislació navarresa⁸.

El que s'ha dit es constata en la mateixa definició d'habitatge de la llei (art. 3k). La funció social de la propietat de l'habitatge consisteix en la llei en el deure de destinar aquesta a l'ús residencial, d'acord amb el que s'estableix en l'ordenament jurídic (art. 1.2), incloent-hi en el règim jurídic del dret de propietat d'habitatge un deure "d'ús i gaudi propis i efectius de l'habitatge" (art. 11.1 a), d'acord amb la legislació vigent.



7. Un comentari de la mateixa a: [¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda? A propósito de la STC de 14 de mayo de 2015, declarando la inconstitucionalidad de la regulación andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos\[1\]. | \(wordpress.com\)](#)

8. Un comentari de la mateixa a: [¿Ha devuelto el Tribunal Constitucional a las Comunidades Autónomas su competencia sobre vivienda? Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de febrero de 2018 | \(wordpress.com\)](#)

3. El concepte de gran tenidor i les seves implicacions jurídiques

Aquest aspecte suposa una notable incidència en la legislació autonòmica. En el cas català, el concepte de gran tenidor és usat en diverses lleis referides a l'habitatge, per a diferents propòsits (i amb diferents continguts). Així, en el cas català, la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, a l'efecte d'establir determinades obligacions jurídiques d'oferiment d'un lloguer social, en les quals no ens detindrem ara⁹.

Al seu torn, un segon exemple català el trobem a la Llei 14/2015, de 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits, i de modificació de normes tributàries i de la Llei 3/2012, la inconstitucionalitat de la qual ha rebutjat el TC¹⁰.

La llei estatal realitza una **distinció entre dos tipus de propietaris: els grans tenidors i la**

resta. Els grans tenidors són persones físiques o jurídiques que **tenen en propietat més de 10 habitatges** o 1500 m² d'ús residencial (sense comptar garatges ni trasters), art. 3k.

Per contextualitzar la previsió legal en la realitat social i econòmica, val a dir que en el cas de **Barcelona**, per exemple, el 36 % del parc residencial està en mans d'ells, d'acord amb un estudi de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge¹¹. En el conjunt de **Catalunya**, d'acord amb dades de Civio¹², que utilitza el terme *megatenidors*, a 31 de desembre de 2022, hi havia un total de 728.142 habitatges llogats amb fiança dipositada en l'Institut Català del Sòl. D'aquestes, 69.910 habitatges, el 9,60 %, són propietat d'empreses amb més de 50 habitatges llogats. Al voltant del 41 % dels habitatges llogats per *megatenidores* són de grans empreses immobiliàries catalanes¹³. A Catalunya, un total de 284 societats matriu

9. Assenyala en el seu art. 5 que:

"9. A l'efecte de la present llei, s'entén que són grans tenidors d'habitatges:

a) Les entitats financeres, les filials immobiliàries d'aquestes entitats, els fons d'inversió i les entitats de gestió d'actius, inclosos els procedents de la reestructuració bancària, d'acord amb la legislació mercantil.

b) Les persones jurídiques que, per si soles o a través d'un grup d'empreses, siguin titulars de més de deu habitatges situats en territori de l'Estat, amb les següents excepcions:

1r Els promotors socials als quals es refereixen les lletres a i b de l'article 51.2 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

2n Les persones jurídiques que tinguin més d'un 15 % de la superfície habitable de la propietat definit com a habitatges protegits destinats a lloguer.

3r Les entitats privades sense ànim de lucre que proveeixen d'habitatge a persones i famílies en situació de vulnerabilitat residencial.

c) Els fons de capital de risc i de titulització d'actius.

d) Les persones físiques que siguin propietàries de més de quinze habitatges, o copropietàries si la seva quota de participació en la comunitat representa més de 1.500 metres quadrats de sòl destinat a habitatge, amb referència en tots dos casos a habitatges situats en territori de l'Estat, amb les mateixes excepcions que estableixen per a les persones jurídiques els punts 1r i 2n de la lletra b)."

10. Assenyala que:

"4. Són subjectes passius de l'impost, a títol de contribuents, en els mateixos termes de l'apartat 1, les persones físiques que tenen la condició de grans tenidors.

A l'efecte d'aquest impost, es considera gran tenidor la persona física que és titular d'un dret de propietat, d'usdefruit, d'un dret de superfície o de qualsevol altre dret real que atorgui la facultat d'explotació econòmica de l'habitatge, de més de quinze habitatges".

11. [NdP_Lab_Propietat_Barcelona_2021.pdf \(ohb.cat\)](#)

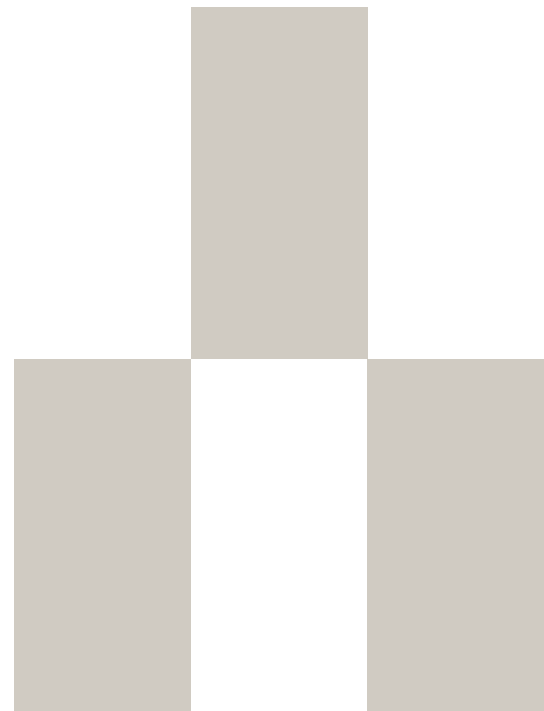
12. [CaixaBank es el segundo casero de Cataluña, solo por detrás de la Generalitat | Civio](#)

13. Com Cevasa, controlada per la família Vaque —2.191 lloguers—, immobles en Renda, presidida per l'exdirectivo de l'Espanyol



controlen aquest 9,60 % del parc d'habitatges llogats a través de 321 societats dependents. D'aquestes, 252 empreses són privades, 10 amb seu a l'estranger, principalment als EUA. Els fons d'inversió estatunidencs Cerberus i Blackstone sumen gairebé 5.500 habitatges llogats. Del total d'habitatges exposats, 18.800 d'aquests són propietat de 15 entitats financeres. Només Caixabanc té més de 5000 habitatges. D'acord amb Civio, **també existeix una concentració de propietat d'habitatge en mans privades a altres llocs de l'Estat Espanyol, com ara Madrid, Andalusia o les Balears**¹⁴.

Aquesta definició legal de *gran tenidor* **pot ser canviada en certes àrees urbanes per les CCAA, en les seves possibles declaracions de les anomenades Zones de Mercat Residencial Tensionat (ZMRT, que de seguida explicarem)**. La inclusió d'un propietari en la categoria de gran tenidor implica una sèrie **de conseqüències jurídiques** vinculades a la major funció social de les seves propietats (com assenyala l'art. 14 de la Constitució alemanya, "la propietat obliga. El seu ús ha de servir al mateix temps al bé comú", i afegim nosaltres, obliga més en aquests casos), conseqüències jurídiques que anirem al·ludint a continuació.¹⁵



José Suñer-Humet —1.027—, Núñez i Navarro —790 lloguers— o l'hereva del Grup Sanahuja Indicesa L'Illa SL, amb 923. També hi ha empreses dirigides per famílies conegudes en altres sectors, com els germans Gallardo, fundadors de la farmacèutica Almirall, que són arrendadors de 359 habitatges a través d'Alcotas Immobiliària; Jordi Xiol Quingles, empresari del sector farmacèutic i d'assegurances —274 habitatges a través de Visoren—; els joiers Tous —142 lloguers a través de Saro 2015 SL— o els Sans Domènec, hereus del fundador de Banderer —137 lloguers a través del Grup Volumetric— o la família Lao, fundadora de la recreativa Círsa —119 lloguers a través de Braker i Conei.

¹⁴. [Diez empresas concentran el 12% de los inmuebles alquilados en toda la Comunidad de Madrid | Civio](#); [CaixaBank es el segundo mayor casero de Andalucía | Civio](#); [Diez empresas concentran una de cada 10 viviendas alquiladas en Islas Baleares | Civio](#)

¹⁵. Cal plantejar-se si les CCAA, en desenvolupament de la llei estatal, podrien establir diferents conceptes de gran tenidor, afegint, o restant, habitatges d'aquest. Si bé pogués semblar que aquest aspecte formaria part un element bàsic estatal, la defectuosa regulació de la llei estatal sembla plantejar algun dubte. Efectivament, l'art. 3k de la llei estatal és el que estableix el concepte de gran tenidor vista. No obstant això, aquest mateix art. 3, en el seu inici, assenyala que "A l'efecte del que es disposa en aquesta llei, **i en tant no entrin en contradicció amb les regulades per les administracions competents en matèria d'habitatge, i en aquest cas, i a l'efecte de la seva regulació, prevaldran aquelles**, s'estableixen les següents definicions", entre les quals es troba, precisament, la de gran tenidor.

4. Mesures relacionades amb la protecció de deutors hipotecaris i propietaris

En aquest àmbit, la llei estatal modifica la LAU i la LEC, normes de competència estatal, per la qual cosa no hi ha dubte que l'impacte en l'àmbit autonòmic és ple i directe.

4.1. LLANÇAMENTS

La protecció respecte als primers es refereix a llançaments **suspesos per la legislació a causa de la pandèmia, d'una banda, i en general, de l'altra (DT 3 i DF 5, respectivament).**

En el primer cas, si el propietari arrendador és gran tenidor, els llançaments no es reprendran, tret que existeixi petició expressa d'aquest, amb acreditació d'haver seguit un procediment de conciliació o intermediació (a establir) en un període determinat anterior a la sol·licitud (o si s'ha intentat i hi ha hagut inactivitat administrativa superior a dos mesos, bastarà amb una declaració responsable del creditor hipotecari sobre aquest tema).

En el segon cas, es modifica la LEC, i si el deutor hipotecari és una empresa d'habitatge o un gran tenidor (si no ho és, ha de justificar-ho amb certificat del Registre de la propietat), haurà d'acreditar en el procés (o si no, no serà admesa la demanda ni es realitzarà l'execució), si hi ha o no vulnerabilitat econòmica del deutor que resideixi en el seu habitatge habitual, mitjançant un document acreditatiu administratiu (amb vigència de 3 mesos) o un document alternatiu deixant constància que el deutor no consent en l'estudi de la seva situació econòmica o, en cas d'inactivitat administrativa de més de 2 mesos, una declaració responsable del deutor sobre aquest tema, cas aquest en el qual òrgan judicial donarà un termini extra de 10 dies a l'Administració perquè actuï.

Si no existeix vulnerabilitat econòmica, se seguirà el procés i, en el seu cas, el llançament. **Si existeix vulnerabilitat**, el creditor haurà de justificar que ha seguit un procediment de conciliació o intermediació (a regular en el futur) i haurà d'acreditar-lo amb un document administratiu (amb vigència de 3 mesos) o bé aportar declaració responsable (amb vigència de 5 mesos) en cas d'inactivitat administrativa (concedint el jutge en el procés d'execució 10 dies extra a l'Administració per actuar). El llançament haurà de ser fixat amb dia i hora exacta (i es donarà trasllat a les administracions).

4.2. L'OCUPACIÓ DE L'HABITATGE: USURPACIÓ D'HABITATGES BUITS, GRUPS VULNERABLES I LA PROTECCIÓ ADMINISTRATIVA DAVANT EL SEU DESALLOTJAMENT

La llei no realitza **cap modificació** de la regulació de la usurpació (entrada en habitatge buit) ni de la violació de domicili (ocupació en habitatge habitat). Es limita a assenyalar que, en el primer cas, l'ocupació d'habitatge buit, si entre els ocupants existeixen persones dependents o víctimes de la violència sobre dones o menors, serà necessari donar trasllat d'aquesta situació a les AAPP per adoptar mesures de protecció. Per això, no afecta la llei catalana 1/2023, de 15 de febrer, de modificació de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, i del llibre cinquè del Codi Civil de Catalunya, relatiu als drets reals, en relació amb l'adopció de mesures urgents per afrontar la inactivitat dels propietaris en els casos d'ocupació il·legal d'habitatges amb alteració de la convivència veïnal, que, essencialment, permet als ajuntaments catalans accionar contra l'ocupació d'un habitatge privat sense títol legítim en certs supòsits que afecten l'ordre públic¹⁶.

16. Efectivament, es modifica, entre altres preceptes, l'art. 44 de la llei catalana d'habitatge de 2007, afegint un apartat bis: "En els supòsits d'ocupació d'un immoble sense títol habilitant, el propietari o propietària, si té la condició de gran forquilla, ha d'exercir les accions necessàries per a desallotjar-ho si aquesta situació ha provocat una alteració de la convivència o de l'ordre públic o posa en perill la seguretat o integritat de l'immoble.



5. Mesures legals relacionades amb la protecció dels arrendataris

5.1. LES ZONES DE MERCAT RESIDENCIAL TENSIONAT

Les ZMRT ja esmentades (art. 18) són declarades per les “Administracions competents” en matèria d’habitatge, en principi les CCAA (148.1.3 CE i Estatuts d’Autonomia). D’especial interès, per ser prèvia a la llei estatal, és la Llei catalana 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d’arrendament d’habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l’habitatge. Aquesta llei va ser declarada en gran part, però no totalment, inconstitucional, per les SSTC 37 i 57 de 2022, en entendre que l’establiment de topalls als preus de lloguer per una comunitat autònoma suposava una violació de la competència estatal sobre dret civil prevista en l’art. 149.1.8 CE.

Depenent de la regulació autonòmica en la matèria, però, també podrien ser municipis (PONCE, 2005 a). Quant a la manera de fer-lo, la llei remet a la normativa autonòmica, però **estableix certes normes bàsiques** respecte al **procediment administratiu degut**, amb informació pública a seguir, a l’existència d’una **Memòria i d’una**

motivació, que fonamenti i justifiqui que concorren les circumstàncies per aquesta declaració (que la llei assenyala són una pujada del preu de lloguer de l’habitatge en els 5 anys anteriors a la declaració de més de tres punts per sobre de l’IPC o la incapacitat del mercat d’atendre la demanda a preu raonable, que cal entendre que concorre quan els arrendataris o deutors hipotecaris dediquin més del 30 % dels seus ingressos al pagament de la renda o deute, incloent-hi el pagament dels subministraments bàsics).

Aquestes circumstàncies previstes legalment hauran de ser avaluades *ex post*, 3 anys després de l’entrada en vigor de la llei (DA 3), amb la qual cosa se segueix la línia de la llei francesa de 2018 anomenada ELAN, tal com s’ha posat en relleu per Chambas en l’Anuari del Bon Govern i de la Qualitat de la Regulació (PONCE i VILLORIA, 2023a). Així mateix, realitzada la declaració, durarà 3 anys, podent prorrogar-se anualment en funció de l’evolució de les circumstàncies descrites.

La declaració, com vam dir, pot establir que el concepte de gran tenidor es vinculi a 5 habitatges, no a més de 10. D’ella deriva la necessitat d’establir un pla específic amb calendari

2. En cas que es produeixi el supòsit a què fa referència l’apartat 1 i el propietari o propietària no exerceixi les accions necessàries per al desallotjament, l’ajuntament del municipi on estigui situat l’immoble, com a administració competent i sense perjudici de la competència d’altres entitats públiques, pot instar al propietari o propietària, d’ofici o a instàncies de la junta de propietaris de la finca on estigui situat l’immoble o a instàncies dels veïns de l’espai residencial contigu, a complir la seva obligació.
3. L’ajuntament ha de requerir al propietari o propietària i a l’ocupant que, en el termini de cinc dies hàbils, acreditin documentalment l’existència del títol habilitant de l’ocupació, si escau, i en el mateix requeriment ha d’exigir al propietari o propietària que, en el termini d’un mes, acrediti documentalment el compliment de l’obligació d’exercir l’acció de desnonament corresponent.
4. Si en el termini d’un mes a comptar des de la recepció del requeriment, o si la notificació ha estat infructuosa, atenen sempre el que determina la legislació en matèria de procediment administratiu, el propietari o propietària no ha acreditat documentalment que l’ocupant de l’immoble té el títol habilitant per a ocupar-lo, no ha acreditat documentalment haver fet efectiu el desallotjament o no ha acreditat documentalment haver exercit les accions judicials corresponents per al desnonament, l’ajuntament, com a administració competent i sense perjudici de la competència d’altres entitats públiques, queda legitimat per a iniciar el procediment de desnonament i fer efectiu el desallotjament de l’immoble ocupat.
5. L’ajuntament que actui en substitució del propietari o propietària té dret al reemborsament íntegre dels costos derivats del procediment, sense perjudici de la imposició de les sancions que procedeixin.
6. L’exercici de l’acció de desnonament per part de l’ajuntament correspon a l’alcalde o alcaldessa”.



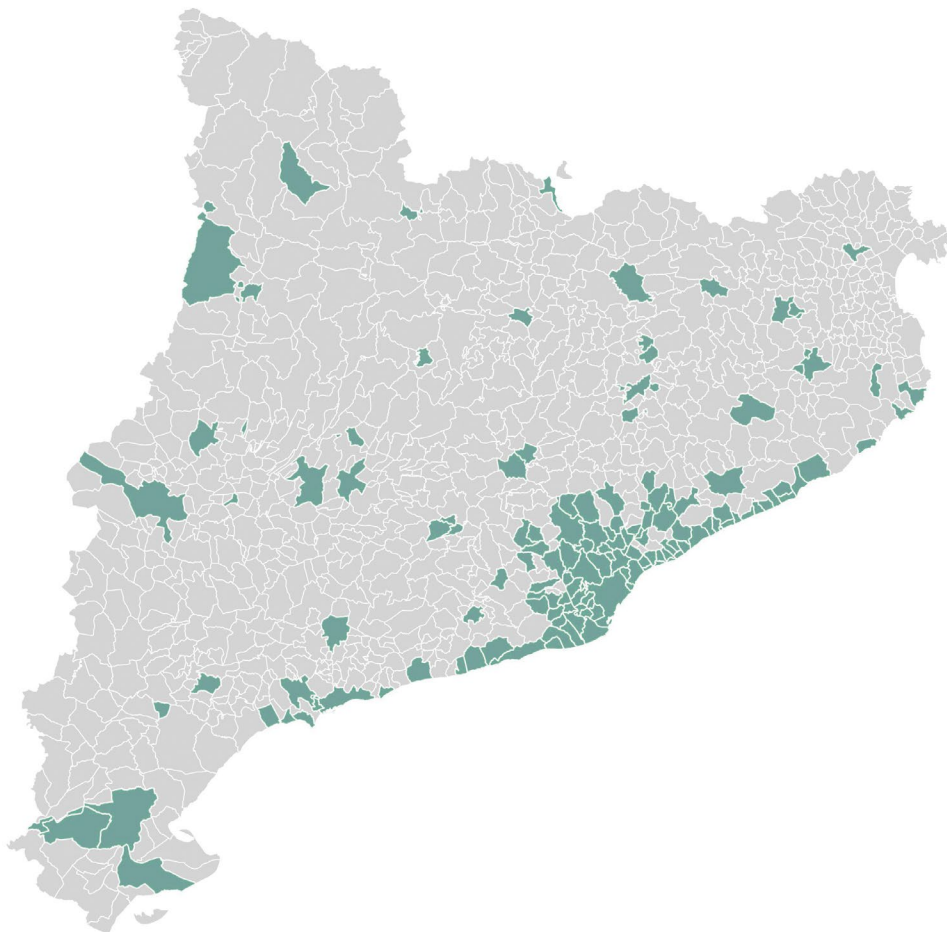
de mesures a desenvolupar en la ZMRT. També deriva d'ella que, com a regla general, excepcionalment motivadament, el sòl obtingut per cessions urbanístiques i que integri els patrimonis públics del sòl haurà de destinar-se exclusivament a construcció i gestió d'habitatges socials o dotacionals, la qual cosa vincula, doncs, als municipis (art. 15e, que contempla altres usos només de manera excepcional i acreditada). A més, els grans tenidors en aquestes ZMRT tenen determinades obligacions específiques d'informació a les AAPP (art. 19).

El 22 de juny de 2023 es va publicar al DOGC l'anunci segons el qual es sotmetia al tràmit d'informació pública el procés per a la declaració de les zones de mercat residencial tensionat (ZMRT) que ha promogut l'Agència de l'Habitatge de Catalunya.

Realitzat el tràmit d'informació pública, en el que es varen presentar diverses al·legacions, el dia el dia 22 d'agost de 2023 es va publicar al DOGC la Resolució TER/2940/2023, d'11 d'agost. Cal assenyalar que es determina que serà gran tenidor qui tingui 5 o més habitatges en alguns dels 140 municipis afectats, un canvi produït en el procés de resposta a les al·legacions presentades.

En el moment d'escriure aquestes línies, aquesta declaració resta a l'espera de la publicació al BOE del "Sistema Estatal de Referència de Precios de Alquiler de Vivienda" previst a la llei de 2023. Es preveu la seva publicació el 13 de març de 2024, tot i que el sistema ja és consultable a: <https://serpavi.mivau.gob.es/>

Figura 1. Municipis en zones de mercat residencial tensionat



Font: Secretaria d'Habitatge. Generalitat de Catalunya

5.2. EFECTES DE LES ZMRT

Declarada la ZMRT, es produeixen **dos efectes**: la **pròrroga** dels contractes d'arrendament amb les mateixes condicions originals, obligatòria per a l'arrendador, i l'establiment d'un **control del preu del lloguer**, previsions ambdues que, en venir en una norma de competència estatal, la LAU, seran d'aplicació plena en les CCAA¹⁷.

5.3. ALTRES PROTECCIONS LEGALS DELS ARRENDATARIS

La llei es refereix també a desnonaments **suspesos per la legislació a causa de la pandèmia (DF 3) i en general (DF 5). Inclou també un supòsit de limitació extraordinària de l'actuació anual de la renda només per a 2023 i 2024 (DF 6), tot això d'incidència plena en les CCAA.**

Quant als desnonaments, en el primer cas, si el propietari arrendador és gran tenidor, els desnonaments no es reprendran, tret que existeixi petició expressa, amb idèntiques condicions a les ja vistes abans en exposar el cas dels lloguers.

En el segon cas, es modifica també la LEC i **no s'admetran demandes de desnonament** tret que el propietari arrendador justifiqui, si es tracta de l'habitatge habitual de l'arrendatari, si és o no gran tenidor i si a l'arrendatari sofreix de vulnerabilitat econòmica (mitjançant els sistemes ja descrits en relació amb els deutors hipotecaris: document administratiu acreditant o expressant oposició arrendatària a l'estudi de la

seva situació, declaració responsable de l'arrendador per inactivitat administrativa). En cas de vulnerabilitat econòmica, haurà de justificar-se el seguiment de procediment de conciliació o intermediació, en els termes també exposats abans en parlar dels deutors hipotecaris.

En el procés de desnonament **ha d'informar-se a l'ocupant de l'habitatge de les dades exactes de les Administracions a les quals pot acudir per sol·licitar ajuda**, informació que l'òrgan judicial deurà, d'ofici, cursar a aquestes. L'òrgan judicial **podrà dictar un acte de suspensió del llançament perquè les mateixes actuïn** (2 mesos si el propietari és persona física, 4 si és jurídica), ponderant en la seva decisió diversos factors indicats en la llei (vulnerabilitat de la part actora, despesa en arrendament per part de l'arrendatari superior al 30 % de la seva renda, si aquesta renda és inferior als ingressos establerts per la mateixa llei, així com si en l'habitatge es troben persones dependents, víctimes de la violència contra les dones o menors). **En tot cas, el desnonament haurà de fixar-se amb dia i hora exactes.**

Al costat de la pròrroga obligatòria per a l'arrendador de fins a 3 anys en les ZMRT, ja esmentada, **la llei preveu que en els contractes d'arrendament d'habitatge habitual podran aplicar-se, prèvia sol·licitud de l'arrendatari, una pròrroga extraordinària del termini del contracte d'arrendament per un període màxim d'un any**, durant el qual es continuarà aplicant els termes i condicions establerts per al contracte en vigor. Aquesta sol·licitud de pròrroga extraordinària requerirà l'acreditació per part de l'arrendatari d'una situació de vulnerabilitat

17. Respecte a la pròrroga (nou art. 10.2 LAU), serà obligatòria per a arrendador si la sol·licita l'arrendatari, la qual cosa podrà fer anualment fins a un màxim de 3 anys, excepte en diversos casos previstos en la llei (necessitat d'ocupar habitatge per als seus familiars o conjuges en cas de sentència ferma de separació o dissolució del vincle matrimonial).

Quant al control del preu del lloguer, **aquest serà diferent, en funció de si el propietari és o no gran tenidor (DF 3, modificant art. 17 LAU).**

Si el propietari arrendador no és gran tenidor, la regla general és que en els contractes successius de lloguer d'un habitatge **la renda no podrà excedir la de l'anterior contracte**, una vegada aplicada l'actualització anual. Excepcionalment, **es podrà pujar la renda fins a un màxim del 10 %** si concorren una sèrie de casos fixats en la llei, basats en la realització de rehabilitacions i millores, incloent-hi energia primària no renovable, en els dos anys anteriors, la millora de l'accessibilitat o formalització d'un contracte per 10 anys com a mínim o amb dret de pròrroga de l'arrendatari per aquest mateix període.

Si el propietari arrendador és un gran tenidor, llavors la renda dels nous contractes serà igual o inferior al límit màxim del preu aplicable conforme al sistema d'índexs de preus de referència, que haurà de fixar l'INE abans de final de 2024, usant la nova base de dades a constituir (DONA 1), afectant el límit tant a nous contractes (si s'indica en la declaració de ZMRT, respecte a habitatges no arrendats en els últims cinc anys) com a contractes successius.

social i econòmica sobre la base d'un informe o certificat emès en l'últim any pels serveis socials d'àmbit municipal o autonòmic i **haurà de ser acceptada obligatòriament per l'arrendador quan aquest sigui un gran tenidor d'habitatge**, tret que s'hagués subscrit entre les parts un nou contracte d'arrendament.

Finalment, la **limitació extraordinària de l'actualització** de la renda durant 2023 i 2024 s'aplicarà tant si l'arrendador és gran tenidor o no, sent en el primer cas més àmplia la limitació, ja que el 2023, si ho és, el pacte entre les parts

no pot superar la variació anual de l'índex de garantia de la competitivitat i el 2024, el 3 %.

A més, la llei estableix que **les despeses de gestió immobiliària i formalització del contracte seran a càrrec del propietari**.

Finalment, els arts. 30 i 31 de la llei estableixen una sèrie de prescripcions també sobre transparència i arrendament, **incloent-hi l'obligació del propietari que arrendi un habitatge d'indicar si aquest es troba en una ZRMT** i les condicions del contracte (art. 31).

6. Altres qüestions de Dret administratiu, Dret urbanístic i habitatge. Mesures legals relacionades amb el foment del lloguer i la lluita contra l'habitatge buit: el paper municipal

Si bé ja hem fet referència a alguns aspectes de Dret administratiu (qui i com s'estableixen les ZMRT, l'actuació d'AAPP en casos de llançament o desnonament, etc.), concentrem-nos ara en uns altres que destaquen també.

6.1 TIPOLOGIES D'HABITATGE

La llei distingeix (implícitament) entre habitatge de mercat lliure i habitatge protegit (art. 3, art. 16). En aquesta última, al seu torn, distingeix entre l'habitatge social de titularitat pública (en sòl públic amb dret de superfície o similar, dotacional o adquirida, per exemple, mitjançant tanteig i retracte), habitatge protegit de preu limitat, d'iniciativa pública o privada, qualificada així administrativament i, **novetat, habitatge assequible incentivat, de titularitat privada i que no necessita qualificació administrativa com la protegida (art. 17)**. Si bé caldria fer una anàlisi del seu impacte, no sembla que aquestes definicions, a priori, comprometin les ja existents, en el seu cas amb denominacions que poden variar més o menys.

6.2 PARCS PÚBLICS D'HABITATGE

La llei fa menció als parcs públics d'habitatge (arts. 27 a 29, especialment), establint la **imposibilitat de vendre béns patrimonials dels mateixos a privats amb ànim de lucre (només a AAPP i a entitats sense ànim de lucre), venda que havia generat ja pronunciaments judicials pronunciant-se en contra** (STSJ de Madrid, sala contenciosa, de 14 de maig de 2019 i interlocutòria del TS, de 29 de novembre del mateix any, desestimant el recurs de cassació per part de l'Ajuntament de Madrid).

El seu finançament provindrà de diverses vies, incloent-hi obligatòriament les sancions cobrades per l'incompliment de la funció social de la propietat. Com vam dir, la llei estableix la **necessitat de fixar obligacions públiques específiques** respecte al creixement d'aquests parcs i un **compromís general per defecte del 20 % d'habitatges socials sobre el total del parc residencial en 20 anys en les ZMRT mancant regulació autonòmica específica**, com ja hem vist.

6.3. DRET URBANÍSTIC I HABITATGE

Quant al Dret urbanístic i l'habitatge (art. 15), una perspectiva que afecta no sols la legislació d'habitatge sinó també a la d'urbanisme de les CCAA, es produeix, com vam veure, **una regulació per la nova llei dels patrimonis públics de sòl en ZMRT, obligant a una única destinació, excepte excepcions previstes en la llei, de construcció d'habitatge protegit**. Així mateix, la llei declara compatible l'ús de construcció d'habitatges dotacionals en sòls dotacionals: **declara que la qualificació com a habitatge protegit, a què es refereix l'art. 20.1 b del Text Refós estatal de Sòl de 2015 (TRS), no pot modificar-se pels plans d'urbanisme**, excepte justificació de la falta de necessitat o la impossibilitat sobrevinguda de la construcció d'habitatge. A més, **els habitatges protegits no es poden desqualificar administrativament si se situen en sòls qualificats urbanísticament per això**, llevat de causes excepcionals, i fins i tot si no se situen en aquests sòls, la regla general serà de manteniment de la qualificació almenys 30 anys.

L'impacte d'aquestes previsions estatals variarà en funció de la legislació de cada comunitat autònoma, sent menor en alguns casos. En el cas català, per exemple, el Decret Llei 17/2019 assenyala que la permanència en la qualificació administrativa com a habitatge protegit ha d'estar vinculada a la durada de la qualificació urbanística del sòl, en la línia de la llei estatal, modificant l'article 79 de la llei del dret a l'habitatge, si bé ara caldrà tenir en compte l'excepcionalitat de la modificació de la qualificació urbanística. Així, s'assenyala que la qualificació dels habitatges amb protecció oficial és vigent mentre concorri alguna de les circumstàncies següents:

- a. Que el planejament urbanístic les reservi a l'ús d'habitatge de protecció pública: ara la llei estatal matisa que aquest ús haurà de mantenir-se, excepte causes excepcionals, com vam veure.
- b. Que estiguin integrades en un patrimoni públic de sòl i d'habitatge.

D'altra banda, en supòsits diferents d'aquests, la vigència de la qualificació dels habitatges amb protecció oficial pot ser de durada determinada d'acord amb el que s'estableixi reglamentàriament, considerant si s'han atorgat ajudes públiques o no per a la seva promoció i la naturalesa d'aquestes, inclosa la cessió gratuïta del sòl o el vol afectats o per un preu inferior al seu valor. En tot cas, aquesta regulació ara haurà de tenir en compte els 30 anys a què es refereix la llei estatal.

En tot cas, només es pot desqualificar a iniciativa de la mateixa Administració per raons d'interès públic vinculades a les necessitats de l'habitatge i sempre que la qualificació urbanística del sòl no la destini a l'ús d'habitatge de protecció pública, cas que ara **"no podrá modificarse, salvo en los casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística justifique la innecesariadad de este tipo de viviendas o la imposibilidad sobrenvenida de dicho destino, con independencia de que puedan modificarse las condiciones o características de la vivienda protegida para atender a la demanda y necesidades del ámbito territorial"** (art. 15 llei estatal, que cal interpretar conjuntament amb l'art. 17.5 i 6 de la llei pel dret a l'habitatge, en la seva modificació de 2019¹⁸).

A més, aquest art. 79 de la llei catalana assenyala que la resolució que, si escau, autoritzi la

18. "5. El planejament urbanístic general de nova implantació, sens perjudici del compliment dels estàndards de reserva mínima destinada a habitatges de protecció pública que estableix la legislació urbanística, **ha de garantir i justificar que no es redueix en el conjunt del pla el total de sostre qualificat d'habitatge de protecció pública pel planejament anterior, llevat que es justifiqui adequadament a la memòria social que s'han produït canvis estructurals en la demanda d'habitatge que permetin reconsiderar les qualificacions amb aquesta destinació i, en els municipis inclosos en una àrea de demanda residencial forta i acreditada, que es compleix l'objectiu de solidaritat urbana**. Aquesta darrera possibilitat té caràcter excepcional i sempre s'ha de respectar la durada de la subjecció al règim jurídic de protecció establerta en la qualificació dels habitatges amb protecció oficial que hi estiguin edificats.

6. Les modificacions puntuals del planejament urbanístic general que afectin la qualificació urbanística del sòl d'habitatge de protecció pública i que comportin la reducció del sostre amb aquesta destinació tenen caràcter excepcional i s'han de justificar adequadament, sigui per la necessitat de creació de sistemes urbanístics de titularitat pública, sigui pels canvis estructurals produïts en la demanda d'habitatge. En aquest darrer cas, si es tracta d'un municipi inclòs en una àrea de demanda residencial forta i acreditada, s'ha de justificar que es compleix l'objectiu de solidaritat urbana. En tot cas, aquestes modificacions han de respectar la durada de la subjecció al règim jurídic de protecció establerta en la qualificació dels habitatges amb protecció oficial que hi estiguin edificats".

desqualificació conforme al que es preveu pot fixar com a condició la necessitat de devolució de totes o de part de les ajudes percebudes, alguna cosa sobre el que res es diu en la llei estatal, però que entenem és perfectament possible regular en funció de la competència exclusiva autonòmica en matèria d'habitatge.

La llei estatal modifica també l'art. 20.1b TRS per augmentar **els percentatges de reserves per a habitatge protegit**: en sòl urbanitzable, els terrenys precisos per situar el 40 % de l'edificabilitat residencial prevista, tret que es faci una excepció, garantint el compliment íntegre i la cohesió social, i en sòl urbà no consolidat, el 20 %¹⁹. D'aquests percentatges, **el 50 % haurà**

19. Recordis que a Catalunya el règim vigent, com ja hem dit, de notable complexitat, es troba:

-*El general*, a l'art. 57.3 del Text Refós d'urbanisme, després de la seva modificació el 2019, que és inferior al 40 % fixat per la llei estatal en el cas del sòl urbanitzable (és superior, però, pel cas del sòl urbà no consolidat, en un 10 %, cosa que és possible legalment, donat que la llei estatal estableix un mínim, no un màxim):

"Els plans d'ordenació urbanística municipal i les seves modificacions i revisions han de reservar per a la construcció d'habitatges de protecció pública sòl suficient per al compliment dels objectius definits en la memòria social i, com a mínim, el sòl corresponent al 30 % del sostre que es qualifiqui per a l'ús residencial de nova implantació, destinats a la venda, al lloguer o a altres formes de cessió d'ús. Resten exempts d'aquesta obligació mínima els plans d'ordenació urbanística municipal següents, llevat que el planejament territorial o director urbanístic determini una altra cosa:

a) Els dels municipis que, per llur escassa complexitat urbanística, només distingeixen entre sòl urbà i sòl no urbanitzable.

b) Els dels municipis de menys de cinc mil habitants, que no són capitals de comarca i que compleixen els requisits següents:

Primer. Si en els dos anys anteriors a l'aprovació inicial del pla, la dinàmica d'atorgament de llicències ha estat inferior a cinc habitatges per cada mil habitants i any.

Segon. Si el pla no permet més de dos-cents habitatges de nova implantació per al conjunt dels àmbits d'actuació urbanística en sòl urbà no consolidat i en sòl urbanitzable a què fa referència l'apartat 4."

-*L'específic de l'àrea metropolitana*, a la DA 6 del Decret llei de 2019 esmentat, que sí que compleix amb el mínim estatal (tot i que podria discutir-se en el cas de rebaixes autoritzades per la llei catalana per sota del 20 % en sòl urbà no consolidat):

"Disposició addicional sisena

Règim especial aplicable als municipis compresos a l'Àrea Metropolitana de Barcelona en matèria de reserves d'habitatge de protecció pública.

1. Quan el planejament urbanístic dels municipis compresos a l'àmbit territorial de l'Àrea Metropolitana de Barcelona hagin d'establir reserves d'habitatge de protecció pública d'acord amb l'article 57.3 i la disposició transitòria tercera del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei d'Urbanisme, **són exigibles els percentatges mínims del sostre que es qualifiqui per a l'ús residencial de nova implantació següents:**

a) **El 40 % en sòl urbanitzable delimitat.**

b) **El 40 % en sectors de sòl urbà no consolidat que tinguin per objecte la transformació global dels usos principals cap a l'ús residencial.**

Aquests percentatges es poden reduir fins al 30 % quan no es pugui garantir la viabilitat econòmica financera de les actuacions.

2. La meitat com a mínim de les reserves d'habitatges de protecció pública a què fa referència l'apartat 1 s'han de destinar específicament al règim d'arrendament.

3. El règim especial que estableix aquesta disposició és aplicable al planejament urbanístic general dels municipis afectats i les seves revisions i modificacions, així com als plans urbanístics derivats i llurs modificacions, que s'aprovin inicialment en el termini de 45 dies hàbils comptadors des de l'entrada en vigor del Decret llei de 23 de desembre de 2019, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge."

-*Finalment, les reserves que estableixi el Pla Territorial Sectorial d'Habitatge*, quan sigui aprovat, en zones que qualifiqui com de demanda forta i acreditada, que compleixen amb escriu el mínim estatal, d'acord amb el que també estableix el Decret llei de 2019:

"Disposició final quarta

Aprovació del Pla territorial sectorial d'habitatge i increment dels estàndards de reserva de sòl destinat a habitatges de protecció pública.

El Govern ha d'aprovar el Pla territorial sectorial d'habitatge en el termini d'un any a partir de l'entrada en vigor d'aquest Decret llei. Aquest Pla ha de determinar els estàndards de reserva de sòl destinat a habitatges de protecció pública **en els municipis inclosos en les àrees de demanda residencial forta i acreditada que, per les especials dificultats d'accés a l'habitatge de la població, requereixen uns estàndards superiors als establerts pel text refós de la Llei d'urbanisme. Aquests estàndards han de ser, com a mínim, el 50 % del sostre que es qualifiqui per a l'ús residencial de nova implantació en sòl urbanitzable delimitat i el 40 % en sòl urbà no consolidat, amb possibilitat de reduir, en aquest darrer cas, fins al 30 % quan sigui necessari per garantir la viabilitat econòmica de l'actuació. La meitat com a mínim d'aquestes reserves s'han de destinar específicament al règim d'arrendament"**.

de ser en règim de lloguer, tret que el pla d'urbanisme justifiqui que això no és possible per les característiques dels demandants o altres circumstàncies econòmiques o socials²⁰.

Res s'assenyala a la llei estatal sobre el sòl urbà consolidat, més enllà d'exigir que la legislació autonòmica ha d'establir instruments efectius per assegurar l'equilibri, la qualitat de vida l'accés a l'habitatge i el principi de desenvolupament territorial i urbà sostenible. Ha de recordar-se que el Tribunal Constitucional en la seva sentència 16/2021 ha considerat constitucionalment acceptable la reserva per a habitatge protegit en sòl urbà consolidat establerta per la legislació catalana (apartats 6 i 7 de l'article 57 i art. 100.2 bis del text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya, amb la modificació de 2019), i desenvolupat per una modificació del Pla General Metropolità per a Barcelona en 2018, possibilitat que ha estat també considerada vàlida legalment, amb cita de la STC citada, per la STSJ de Catalunya de 6 de juliol de 2021, número de recurs 33/2019 (PONCE, 2020).

Finalment, és força interessant la previsió de l'art. 17.4 de la llei estatal:

“Los instrumentos de ordenación urbanística podrán promover la puesta en el mercado de viviendas en régimen de alquiler durante períodos de tiempo determinados y a precios asequibles permitiendo incrementos de edificabilidad o densidad o la asignación de nuevos usos a una vivienda o a un edificio de viviendas, incluidos en ámbitos delimitados al efecto”

6.4. DADES, DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ I PUBLICITAT ACTIVA EN MATÈRIA DE SÒL I HABITATGE: LES NOVES OBLIGACIONS PÚBLIQUES

Els arts. 32 a 36. estableixen una sèrie d'obligacions **públiques de publicitat activa anual** d'una sèrie d'informacions al parc públic d'habitatge (realització d'inventari i memòria), inversió presupostària, habitatge buit, aplicació de recàrrecs d'IBI, registre de demandants d'habitatge protegit i sòl públic disponible.

Pel que fa a informació i dades, **és aquesta una matèria de gran rellevància, a parer nostre, a causa de la deficiència de dades que les Administracions**, enfront del sector privat, han tingut històricament en aquest sector per poder desenvolupar polítiques públiques informades.

Ara, la llei inclou un Títol V, cap. II., titulat “Informació i transparència en matèria d'habitatge i sòl”, (que la DF 7 vincula amb la competència estatal d'art. 149.1.8 CE, la qual cosa ens sembla un error), que implica una sèrie d'obligacions de l'Estat i fa necessària una interpretació jurídica sistemàtica, ja que la Llei de transparència, accés a la informació i bon govern estatal de 2013 (basada en els articles 149.1.1a, 149.1.13a i 149.1.18a CE) estableix, com és sabut, en el seu art. 5 la necessitat de la publicació de (traducció pròpia) “informació el coneixement de la qual sigui rellevant per a garantir la transparència de la seva activitat relacionada amb el funcionament i control de l'actuació pública”, la qual cosa ara concreta la llei d'habitatge.

Així mateix, encara que s'esmenti que l'obligació de publicació és de l'estat, ha de tenir-se en compte la LRJSP de 2015, que els seus arts. 140

²⁰. Recordem que a Catalunya, la legislació, a partir de 2019, exigeix un percentatge determinat de les reserves per HPO en règim jurídic determinat només en dos casos: en el cas de reserves en l'àmbit metropolità (vegeu nota anterior sobre DA del Decret Llei de 2019) i en el cas les actuacions urbanístiques amb reserva de sòl destinat a habitatges de protecció pública (art. 46 text refós llei d'urbanisme), supòsit en el qual el sòl amb aprofitament urbanístic de cessió obligatòria s'ha d'emplaçar sobre la reserva esmentada i ha de romandre en el patrimoni públic de sòl i d'habitatge de l'Administració adjudicatària mentre el planejament urbanístic mantingui aquesta destinació, sense perjudici de poder constituir un dret real de superfície sobre aquests terrenys (tot i que l'Administració titular d'aquests terrenys pot alienar-los excepcionalment en uns supòsits fixats per la llei d'urbanisme), havent-se de destinar al règim de lloguer, dret de superfície o altres formes de cessió de l'ús sense transmissió de la propietat del sòl els habitatges de protecció pública construïts sobre aquests terrenys.

i s. al·ludeixen, com la llei d'habitatge, als principis de col·laboració i cooperació, **assenyalant l'obligació de les CCAA i ens locals de proporcionar la informació precisa a l'Estat per al compliment de la llei²¹.**

Tingui's en compte, d'altra banda, que, d'acord amb la **Disposició adicional primera, titulada "Base de dades de contractes d'arrendament d'habitatge i reforç de la coordinació en la informació sobre contractes d'arrendament"**:

"es conformarà" una base de dades de contractes d'arrendament d'habitatge;

s'establiran mecanismes de col·laboració amb les comunitats autònomes i altres organismes i institucions, per a disposar de la informació veraç sobre els contractes d'arrendament d'habitatge vigents, a través de les dades recollides en els diferents registres autonòmics i estatals;

s'iniciarà un procés específic de col·laboració entre el Departament Ministerial competent en matèria d'habitatge i les comunitats autònomes que hagin desenvolupat sistemes de referència del preu del lloguer en els seus respectius àmbits territorials, això és, Catalunya.

6.5. ORGANITZACIÓ ADMINISTRATIVA: CONSELL ASSESSOR D'HABITATGE

En aquest àmbit destaca aquest nou òrgan, obert a integrar interessos socials, econòmics i acadèmics (art. 26)²².

Aquest Consell Assessor es configura, òbviament, afegint-se al que es preveu en el Títol II de la llei estatal, titulat "**Acció dels poders públics en matèria d'habitatge**", el capítol de la qual dedica diversos articles a la "Col·laboració i cooperació entre administracions públiques en matèria d'habitatge" (Article 20. Col·laboració entre les administracions públiques en matèria d'habitatge; Article 21. Òrgans de Cooperació en matèria d'habitatge i sòl; Article 22. Coordinació Inter ministerial).

6.6. FONTS D'HABITATGE ASSEQUIBLE

Fruit de la col·laboració públicoprivada, la seva regulació queda en mans "d'acords específics", art. 25. Aquest fons és diferent del poc reeixit Fons Social d'Habitatge²³, previst en el Reial decret llei 27/2012, de 15 de novembre, de mesures urgents per a reforçar la protecció als deutors hipotecaris, que va incloure un mandat al Govern perquè prengués les mesures necessàries per a impulsar, amb el sector financer, la constitució d'un fons social d'habitatges destinats a oferir cobertura a aquelles persones que haguessin estat desallotjades del seu habitatge habitual per l'impagament d'un préstec hipotecari.

21. Com assenyala aquesta llei (traducció pròpia):

"L'assistència i col·laboració requerida només podrà negar-se quan l'organisme públic o l'entitat del qual se sol·licita no estigui facultat per a prestar-la d'acord amb el que es preveu en la seva normativa específica, no disposi de mitjans suficients per a això o quan, de fer-ho, causés un perjudici greu als interessos la tutela dels quals té encomanada o al compliment de les seves pròpies funcions o quan la informació sol·licitada tingui caràcter confidencial o reservat. La negativa a prestar l'assistència es comunicarà motivadament a l'Administració sol·licitant".

22. Traducció nostra:

"Article 26. Consell Assessor d'Habitatge.

1. Amb la finalitat d'assegurar la participació dels diferents agents socials en l'elaboració i desenvolupament de la política d'habitatge, el Consell Assessor d'Habitatge serà l'òrgan col·legiat, de caràcter tècnic, assessor i consultiu del Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana en matèria de programació estatal de la política d'habitatge.

Aquest Consell podrà estar integrat per representants dels diferents Departaments Ministerials amb competències relacionades amb l'habitatge, d'associacions empresarials, d'associacions i col·legis professionals, d'entitats financeres, d'associacions del tercer sector, de l'economia social i d'associacions representatives d'interessos afectats per la llei. També podran formar part del Consell diferents professionals experts en matèria d'habitatge, així com de l'àmbit universitari i de la recerca.

2. Reglamentàriament, s'establirà la creació del Consell Assessor d'Habitatge, definint la seva composició, atribucions i funcionament."

23. [Fondo Social de Viviendas](#)

6.7. ACCIÓ PÚBLICA

Legislacions d'habitatge com la catalana, la basca o la valenciana ja havien recollit l'acció pública en matèria d'habitatge.

Entre les nombroses SSTC sobre habitatge, ja al·ludides, destaca sobre aquest tema la STC 97/2018, que conegué de la Llei basca 3/2015. La STC nega, matisant el seu criteri anterior en una sentència seva prèvia, la STC 80/2018, en referència a la Llei valenciana 2/2017, que l'acció pública prevista en la llei basca sigui inconstitucional, acceptant-la, però en l'àmbit exclusiu dels procediments administratius, no en el procés contenciós, en sostenir-se que les CCAA manquen de competència en matèria processal per declarar-la.

Ara, l'art. 5 de la llei estatal reconeix l'acció pública en matèria d'habitatge en l'àmbit judicial. La mateixa, no obstant això, **queda en mans únicament de persones jurídiques sense ànim de lucre que defensin interessos generals vinculats amb la protecció de l'habitatge**. A més, assenyalava que el seu ús se circumscriu als actes i disposicions dictats en aplicació del **títol II, del títol III i del capítol II del títol IV** d'aquesta llei. També es precisa que (traducció pròpia) "Aquest exercici no podrà ser contrari a la bona fe, ni constituir un abús de dret", innecessàriament, ja que aquests principis jurídics estan ja recollits, com és sabut, en el Codi Civil, així com que "A l'efecte del que s'estableix en l'article 31 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció contenciosa administrativa, l'exercici d'aquesta acció no podrà en cap cas comprendre una pretensió de reconeixement i restabliment d'una situació jurídica individualitzada, tret que qui exerciti l'acció sigui qui estigui legitimat per ostentar un dret o interès legítim afectat. La renúncia o el desistiment d'aquesta, ja sigui en via administrativa, ja en via contenciosa administrativa, no podrà implicar contrapartides econòmiques", també de forma una mica supèrflua, ja que la normativa i la jurisprudència ja havien establert tots dos extrems.

Per a les CCAA que no tinguessin prevista l'acció pública, la regulació estatal suposarà una novetat. Per a les quals, com la catalana, ja la tinguessin recollida, la seva interpretació haurà de fer-se ara en el marc d'aquest art. 5.

6.8. SERVEI D'INTERÈS GENERAL

L'art. 4 de la llei assenyalava que **tenen la consideració de serveis d'interès general, com a elements clau de la cohesió econòmica, social i territorial, els determinats per les administracions competents en la matèria**, la qual cosa no constitueix estrictament una novetat, puix que diverses legislacions autonòmiques havien ja declarat activitats relacionades amb l'habitatge serveis d'interès general (així, la llei catalana del dret a l'habitatge de 2007, pionera en aquest sentit, art. 4, o la llei basca, per exemple).

La llei no aclareix si es tracta de serveis d'interès general no econòmics (SIGNE) o de serveis d'interès econòmic general (SIEG), la qual cosa sembla raonable (VAQUER, 2022), atès que en l'àmbit de l'habitatge existirà l'un o l'altre, a determinar cas per cas, en funció del criteri de si hi ha activitat econòmica o no. Si no n'hi ha, estarem davant un SIGNE, per exemple, cessió gratuïta d'habitatge en l'àmbit dels serveis socials, la qual cosa situa a aquest fora de les regles de la competència del Dret de la Unió. En canvi, si estem davant una política pública consistent a proveir un arrendament assequible, caldria sostenir l'existència d'un SIEG, la qual cosa implica l'aplicació de les regles de les competències europees, però notablement matisades, almenys en 4 àmbits.

En primer lloc, serà possible establir per l'Administració obligacions de servei públic al prestador del SIEG d'habitatge. En aquest sentit, l'art. 19 de la llei estatal pel dret a l'habitatge assenyalava en el seu primer paràgraf que (traducció nostra): "**En desenvolupament del servei d'interès general establert en la present llei**, els grans tenidors d'habitatge tindran l'obligació de col·laborar amb les administracions públiques competents en matèria d'habitatge. A aquest efecte, les administracions públiques competents en matèria d'habitatge podran exigir a els grans tenidors d'habitatge en les zones de mercat residencial tensionat declarades segons el que es preveu en l'apartat 2 de l'article anterior, el compliment de l'obligació de col·laboració i subministrament d'informació sobre l'ús i destinació dels habitatges de la seva titularitat que es trobin en tals zones de mercat residencial tensionat", detallant la resta del precepte en què consisteixen les obligacions de servei públic de provisió d'informació de els grans tenidors.

En segon lloc, l'existència d'un SIEG suposa per a les AAPP la possibilitat de condicionar la gestió d'aquest, per exemple, restringint-ho a entitats sense ànim de lucre.

En tercer lloc, l'existència d'un SIEG implica la possibilitat de compensar al prestador del servei. Aquesta compensació precisa per a la prestació, d'acord amb l'art. 106.2 TFUE, no suposa una ajuda pública i, per tant, no són aplicable els arts. 107 i s. d'aquest, sempre que la compensació compleixi amb els requisits detallats per la doctrina del TJUE establerta en sentències com la coneguda Altmark de 2003, que ha establert els concrets requisits precisos perquè no s'estigui davant ajudes²⁴.

En quart lloc, si s'està davant ajudes, no existirà necessitat de notificar les mateixes a la Comissió, si es refereixen a habitatge social dirigit a població que no pot satisfer la necessitat del seu allotjament mitjançant el mercat, com assenyalava la Decisió de la Comissió de 20 de desembre de 2011, que assenyalava com "les empreses encarregades de serveis socials, incloses les que proveeixen habitatges protegits per a ciutadans desfavorits o grups menys afavorits socialment que, per problemes de solvència, no puguin trobar habitatge en condicions de mercat, han de beneficiar-se també de l'exempció de notificació prevista en la present Decisió"²⁵.

En l'àmbit de competència estatal o de col·laboració de l'Estat amb les altres administracions **la llei estableix directament les activitats que són servei d'interès general**. Així, per part de les Administracions, ho són les relacionades amb els **parcs públics** d'habitatge, així com la **construcció o rehabilitació d'habitatges sotmesos**

a algun règim de protecció pública i la millora de les condicions d'habitabilitat, d'accessibilitat o d'eficiència energètica dels edificis d'habitatges, de titularitat pública i privada. També ho són les **activitats privades la fi de les quals sigui la construcció o rehabilitació d'habitatges sotmesos a algun règim de protecció pública**.

Aquests serveis podran gestionar-se de manera directa o indirecta mitjançant diferents fórmules de col·laboració públicoprivada.

Aquesta consideració ho és, segons la llei, a "els **efectes de l'orientació del finançament públic**", connectant així, entenem aquest precepte amb els arts. 106.2 i s. del Tractat de Funcionament de la Unió Europea, que, com hem vist, van més enllà del finançament públic, malgrat la dicció literal de la llei.

6.9. MESURES LEGALS RELACIONADES AMB EL FOMENT DEL LLOGUER I LA LLUITA CONTRA L'HABITATGE BUIT: EL PAPER MUNICIPAL

Aquestes disposicions, dictades en exercici de competències estatals tindran una incidència plena en les CCAA.

D'acord amb la DF 2, en relació amb els contractes subscrits a partir de l'entrada en vigor de la llei, es preveu una **reducció del rendiment net positiu per al propietari declarant calculat en el 50 % (sempre), el 60 % (si existeix rehabilitació en els 2 anys anteriors al contracte), el 70 % (si és primer lloguer d'habitatge en ZMRT, o l'arrendatari està entre els 15 i 35 anys o és una**

24. 1) l'empresa beneficiària està efectivament encarregada de l'execució d'obligacions de servei públic i aquestes obligacions s'han definit clarament; 2) els paràmetres per al càlcul de la compensació s'han establert prèviament de manera objectiva i transparent; 3) la compensació no supera el nivell necessari per a cobrir totalment o parcialment les despeses ocasionades per l'execució de les obligacions de servei públic, tenint en compte els ingressos corresponents i un benefici raonable; 4) quan l'elecció de l'empresa encarregada d'executar obligacions de servei públic no s'hagi realitzat en el marc d'un procediment de contractació pública, el nivell de la compensació necessària s'ha calculat sobre la base d'una anàlisi dels costos que una empresa mitjana, ben gestionada i adequadament equipada per a poder satisfer les exigències de servei públic requerides hauria suportat per a executar aquestes obligacions, tenint en compte els ingressos corresponents i un benefici raonable per l'execució d'aquestes obligacions

25. [Decisión de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general \[notificada con el número C\(2011\) 9380\] Texto pertinente a efectos del EEE \(boe.es\)](#)

administració pública o entitat sense ànim de lucre amb rendes controlades) o fins al 90 % (si es tracta d'una repetició d'un nou contracte en una ZMRT i es baixa la renda en un 5 % respecte del contracte anterior).

Quant a l'habitatge **buit**, la llei, en connexió amb la funció social ja al·ludida, en la seva DF3 modifica l'art. 72.4 LHL i –després de l'aprovació de la modificació de la llei d'hisendes locals el 2004 i la impossibilitat d'aplicar-la per no estar definits normativament els seus supòsits fins a la seva activació amb el Reial decret llei 7/2019, d'1 de març– una llei precisa el que és habitatge buit a l'efecte dels **possibles recàrrecs municipals de l'IBI**.

És immoble desocupat amb caràcter permanent aquell que romangui desocupat, de forma

continuada i sense causa justificada (la llei fixa ja algunes), per un termini superior a dos anys (quatre, si és habitatge de segona residència) conforme a requisits, mitjans de prova i procediment **que estableixi la corresponent ordenança fiscal**, i pertanyi a titulars de quatre o més immobles d'ús residencial. Els recàrrecs en IBI són, doncs, potestatsius per als municipis, fixant-los la llei en fins a 50 % (l'estàndard), fins a 100 % (si l'habitatge ha estat buida més de 3 anys) i fins al 150 % (en el cas de titulars de dos o més immobles desocupats en el mateix municipi).

Aquelles CCAA que ja tinguin regulacions tributàries sobre l'habitatge buit o desocupat, com en el cas català, ja al·ludit abans, a propòsit del concepte de gran tenidor, entenem que mantindran aquestes regulacions, mentre que per al cas de l'IBI, aquesta regulació estatal s'imposarà.

7. Entrada en vigor. Calendari d'aplicació de la llei

L'entrada en vigor de la llei no suposa l'activació immediata de tots els seus instruments ni l'afectació per igual de totes les CCAA:

- 1. Després de la seva publicació en el BOE**, tots aquells aspectes descrits que no exigeixen ulterior activitat
- 2. Sense data específica:** així, constitució del fons d'habitatge assequible, creació del Consell Assessor d'Habitatge, regulació de l'habitatge assequible incentivada o creació una base de dades pública sobre habitatge.
- 3. 2024:** així, fixació per CCAA dels objectius específics d'ampliació dels parcs públics d'habitatge (que en el cas català poden ja entendre's establerts en l'art. 73 i s. de la llei d'habitatge de 2007, abans sumàriament exposats), detall del pressupost invertit en els mateixos i grau d'avanç d'objectius, fixació per INE del sistema d'índexs de preus de referència, constitució d'un grup de treball sobre contractes d'arrendament diferents de l'habitatge

especialment per temporada, o publicitat activa relacionada amb parcs públics (realització d'inventari), inversió, habitatges buits, demandants d'habitatge protegit, sòl públic disponible), possibilitat d'incrementar IBI en habitatges buits.

- 4. 2026:** les circumstàncies previstes legalment per a les ZMRT hauran de ser avaluades **ex post**, a cap de 3 anys de l'entrada en vigor de la llei (DONA 3).
- 5. 2044:** activació de la necessitat de compliment de l'obligació de resultat d'un parc mínim d'habitatges públics del 20% sobre parc total, mancant regulació específica autonòmica en 2024, en municipis amb ZMRT.

8. Aspectes no considerats en la nova llei: el sistema de finançament de l'habitatge i els plans estatals, la inversió pública en habitatge, el món local i l'habitatge, la bona administració i l'habitatge

En la nova llei estatal **no existeix regulació d'aspectes com** els habitatges d'ús turístic (tot i que es preveu la constitució d'una comissió d'estudi en 6 mesos), el lloguer d'habitacions, l'existència d'un dret subjectiu exigible, com sí que existeix en altres països (com en l'exemple francès de la llei de 5 de març de 2007 del *Droit au Logement Opposable*, o **DALO**) i s'ha intentat ja en les regulacions d'habitatge, ja al·ludides, basca de 2015 i valenciana de 2017, la consagració expressa del dret a la ciutat, les *treves hivernals* establertes com les establertes en la legislació francesa (que impedeix el desallotjament de cap persona del seu habitatge entre novembre i març de cada any), la reforma del sistema de plans d'habitatge estatals, la fixació d'una part concreta dels futurs pressupostos generals de l'Estat per a ser invertits en habitatge (les anomenades preassignacions pressupostàries, sí que utilitzades, en canvi, en la legislació estatal sobre canvi climàtic), el paper del món local o la rellevància del dret a una bona administració, per exemple.

Ens detindrem breument en algunes d'aquestes qüestions.

La llei estatal no preveu la reserva d'un percentatge dels pressupostos estatals d'habitatge, això és, una preassignació pressupostària, per a garantir la suficiència i estabilitat de la inversió pública estatal (PONCE, 2022b). Cal asse-

nyalar que tampoc ho fa la legislació autonòmica.

Res impedeix al legislador autonòmic 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 Catalunya²⁶.

Però si es troba a faltar alguna cosa, és una **major sensibilitat per les competències, recursos i polítiques públiques dels ens locals**. Actualment, la regulació de la LBRL sobre **serveis mínims obligatoris** (art. 26) no inclou cap previsió sobre allotjament i la mateixa **competència sobre habitatge dels municipis**, prevista en l'art. 25 LBRL, en redacció de la LRSAL, és insuficient i confusa, la qual cosa ha generat ja litigació autonòmica a Catalunya, negant-se pel TSJ de Catalunya, sala contenciosa, la competència municipal per a intervenir en matèria d'habitatge privat **buit (AAVV. 2018)**. Per tot això, s'hauria agraït una major cura del legislador estatal cap al món local, crucial en aquesta matèria d'habitatge, en el qual la col·laboració lleial entre AAPP ha de ser fonamental.

Confiam que aquesta cura es mostri en la fase d'aplicació i avaluació *ex post* de la llei.

La comparació entre la llei estatal de 2023 i la legislació d'urbanisme i habitatge haurà de ser objecte d'una anàlisi més aprofundida de la que

26. [Pla drets humans de Catalunya EDHC_cat.pdf \(idhc.org\)](#), pág. 39 :

"És imprescindible incrementar la despesa pública en matèria d'habitatge i assegurar-ne, des d'un punt de vista legislatiu, la disponibilitat amb caràcter obligatori. Amb aquesta finalitat, es recomana fer ús de la tècnica de les preassignacions pressupostàries, ja utilitzada en altres països. La determinació de l'import de la despesa pública hauria de tenir en compte les necessitats d'habitatge presents i futures partint de la insuficient, i fins i tot decreixent, inversió en polítiques d'habitatge dels darrers anys. Les preassignacions pressupostàries reserven un percentatge de les despeses dels futurs pressupostos públics anuals, percentatge que es pot calcular sobre el PIB, per a sectors específics (salut, educació o, pel que ara interessa, habitatge). Aquestes preassignacions són establertes en l'ordenament jurídic vigent (Constitució, Estatut d'Autonomia, legislació pressupostària general, etc.), amb l'objectiu de comprometre amb antelació un percentatge de la despesa pública per fer efectius determinats drets".

ara es pot oferir. En tot cas, **volem finalitzar assenyalant que ni en la llei estatal ni en les lleis autonòmiques s'insisteix en la importància del dret a una bona administració com a acompanyant del dret a l'habitatge.**

Creiem que aquesta és una perspectiva que valdria la pena explorar. Des del reconeixement d'aquest dret per la jurisprudència constant del TEDH, del TJUE i del Tribunal Suprem espanyol, que ho entén implícit en la nostra constitució (i inclòs explícitament en diverses normatives autonòmiques com l'art. 22 de la llei catalana 22/2010), i en connexió amb la gestió pública d'habitatge i el dret a l'habitatge i la deguda cura i diligència emfatitzada per la jurisprudència europea i espanyola, tècniques com les cartes de servei, amb estàndards temporals respecte a la durada de l'espera en els Registres de demanants d'habitatge (art. 59 de la llei 19/2014, de transparència, accés a la informació o bon govern) o les aportacions conductuals i els *nudges*, o esperons, ja emprats en altres països com França o Anglaterra per lluitar contra l'habitatge buit i aconseguir el pagament puntual de les rendes dels parcs públics d'habitatge, poden ser rellevants en l'assoliment de prestacions de qualitat (PONCE, 2001, PONCE 2022).

Bibliografia

AA.VV. (2007). La distribució de competències en el nou Estatut. Barcelona: IEA.

AA.VV (2018) La ley del derecho a la vivienda de Catalunya: diez años de vigencia. Balance y futuro. Pamplona: Aranzadi, TransJus, DESC

Barnes, J. (2004) Legislación básica y artículo 149.1.1 CE. Dins AA.VV. Informe de las comunidades autónomas 2003 (p. 816 y ss.). Barcelona: Instituto de Derecho Público

Bassols Coma, M. (1983). Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978. *Revista de Derecho Urbanístico*, 85, 167 i ss.

Bassols Coma, M. (1989). La vivienda como producto finalista de las ordenaciones territorial y urbanística. *Ciudad y Territorio*, 80(2), 21 y ss.

Bassols Coma, M. (2000). La intervención administrativa en la vivienda. Valladolid: Lex Nova

Bassols Coma, M. (2004). Las relaciones entre la planificación territorial y la urbanística en la Ley de urbanismo de Cataluña. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 209, 39 y ss.

Beltrán de Felipe, M. (1997). Vivienda y urbanismo. Dins Muñoz Machado, S., García Delgado, J.L. & González Seara, L. (Dir.). Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España. Madrid: Civitas-Escuela Libre Editorial.

Castillo Blanco, F.A. (1999). La actividad de edificación, rehabilitación urbana y equipamiento comunitario como competencia de las sociedades urbanísticas. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, abril-mayo, 49 y ss.

Cerrillo, A. (Coord.). (2007). Governança i bona administració. Barcelona: EAPC,

Chiti, M.P. (2003). Il ruolo della comunità europea nel governo del territorio. Dins Civitarese, S., Ferrari, E. & Urbani, P., (Eds.) Il governo del territorio (pp. 162 y ss.), Milán: Giuffrè editore

Consell del treball, econòmic i social de Catalunya (2021), El Dret a l'Habitatge

- Costas, A. (Dir.). (2006). Llibre blanc de l'habitatge a Barcelona
- Deschamps, E. (1998) Le Droit Public et la Ségrégation Urbaine (1943-1997). París: LGDJ
- Font Llovet, T. & Ponce Solé, J. (2002). La organización y competencias de las administraciones públicas. Los principios constitucionales sobre organización territorial del Estado. Dins Rodríguez Arana, J. (Dir.), Calvo Charro, M. (Coord.). La Administración pública española. Madrid: INAP
- Gómez Giménez, M. L. (2006). La intervención administrativa en la vivienda en España 1938-2005. Madrid: Montecorvo-Grupo Pinar
- Iglesias González, F. (2000a). Administración pública y vivienda. Madrid: Montecorvo
- Iglesias González, F. (2000b). Régimen jurídico de la protección en la promoción y adquisición de viviendas. Pamplona: Aranzadi
- Iglesias González, F. (2022). Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda. *Cuadernos de Derecho Local*, 59 i ss.
- López Ramón, F. (2005). Introducción en el Derecho Urbanístico. Madrid: Marcial Pons
- López Ramón, F. (2020). Las vinculaciones singulares urbanísticas. Barcelona: Atelier,
- Menéndez Rexach, A. (2001). La ordenación del territorio y la ordenación urbanística en la legislación estatal y de las comunidades autónomas Dins Manual de Derecho Urbanístico (pp.9 y ss.). Madrid: INAP
- Muñoz Castillo, J. (2000). El Derecho en una vivienda digna y adecuada. Madrid: Colex
- Muñoz Castillo, J. (2003). Constitución y vivienda. Madrid: CEPC
- Organización de Naciones Unidas. (2008). Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari. Adición. Misión a España
- Pareja, M.; Ponce, J. & García, L. (2004). Urbanisme i habitatge com a eines de desenvolupament sostenible. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer
- Mialot, C. y Ponce, J. (2017) Ten Years of the French DALO and the Catalan Right to Housing Act: European Innovation in the Fields of Land Use Planning and Housing, *JCULP* , Vol. 2 (2017), Iss. 1
- Ponce Solé, J. (2001). Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido. Valladolid: Lex Nova
- Ponce Solé, J. (2004). Solidaridad, cohesión social y Derecho público: A propósito de las reservas legales de vivienda protegida como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible. Dins AA.VV. Diversidad y convivencia en las ciudades. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer-CEMCI-UIM
- Ponce Solé, J. (2005a). Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio. Dins Instituto de Derecho Público. *Informe comunidades autónomas*. Barcelona, 800 y ss.
- Ponce Solé, J. (2005b). *Urbanisme, habitatge i cohesió social*. Barcelona: Barcelona 2000.
- Ponce Solé, J. (Coord.). (2006). Derecho Urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial. Madrid: Marcial Pons
- Ponce Solé, J. y Sibina, D. (Coords) (2008). El derecho de la vivienda en el Siglo XXI: Sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo Con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional, Marcial Pons.
- Ponce Solé, J. (2007). Dret, bona administració i governança. Dins Cerrillo, A., (Coord.) Governança i bona administració (pp.31 y ss.). Barcelona: EAPC, Barcelona, 2007, p. 31 y ss.
- Moltó Darner, J.M y Ponce Solé, J. (Coords) (2017) Derecho a la vivienda y función social de la propiedad, Pamplona: Thompson Reuters Aranzadi, Registradores de España.
- Ponce Solé, J. (2019). El derecho de la Unión Europea y la vivienda. Análisis de experiencias nacionales e internacionales. Madrid: INAP-McGraw Hill

Ponce Solé, J. (2020). La reserva para vivienda de protección oficial en suelo urbano consolidado en Barcelona Nuevas perspectivas en las relaciones entre derecho urbanístico y derecho a la vivienda. Dins Paleo Mosquera, N. & Nogueira López, A., (Coords.). Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente (pp.377-410). *Tirant Lo Blanch*

Ponce Solé, J. (Coord.) (2022a), Acicates (Nudges), buen gobierno y buena administración. Aportaciones de las ciencias conductuales, nudging y sectores público y privado, Madrid: Marcial Pons

Ponce Solé, J. (2022b) Una propuesta al proyecto de ley por el derecho a la vivienda, el gasto público y las preasignaciones presupuestarias (Informe independiente). Madrid: Fundación ¿Hay Derecho?. Consultable a: [Estudios independientes sobre el funcionamiento de nuestras instituciones \(hayderecho.com\)](https://www.hayderecho.com/estudios-independientes-sobre-el-funcionamiento-de-nuestras-instituciones) (darrera visita: 21 de juliol de 2023)

Ponce Solé, J., Capdeferro, O., Migliari, W. (2019) El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano. Barcelona: Atelier.

Ponce Solé, J y Villoria Mendieta, M. (Drs.) (2023a), Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2022, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2023.

Ponce Solé, J. (2023b) Estudio sobre las novedades jurídicas de la Ley Estatal 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Madrid: Fundación ¿Hay Derecho?. Consultable a [Las-novedades-de-la-ley-estatal-ijponce.pdf](https://www.hayderecho.com/las-novedades-de-la-ley-estatal-ijponce.pdf) (hayderecho.com) (darrera visita: 21 de juliol de 2023)

Pound, R. (1910). Law in Books and Law in Action. *American Law Review*, 44, 12-36

Quintiá, A (2022a). Derecho a la vivienda y vulnerabilidad, Thompson Reuters Aranzadi.

Quintiá, A. (2022b). Más allá del art. 47CE: derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 6, 2022.

Sáenz Royo, E. (2003). Estado social y descentralización política. Madrid: Thomson-Civitas

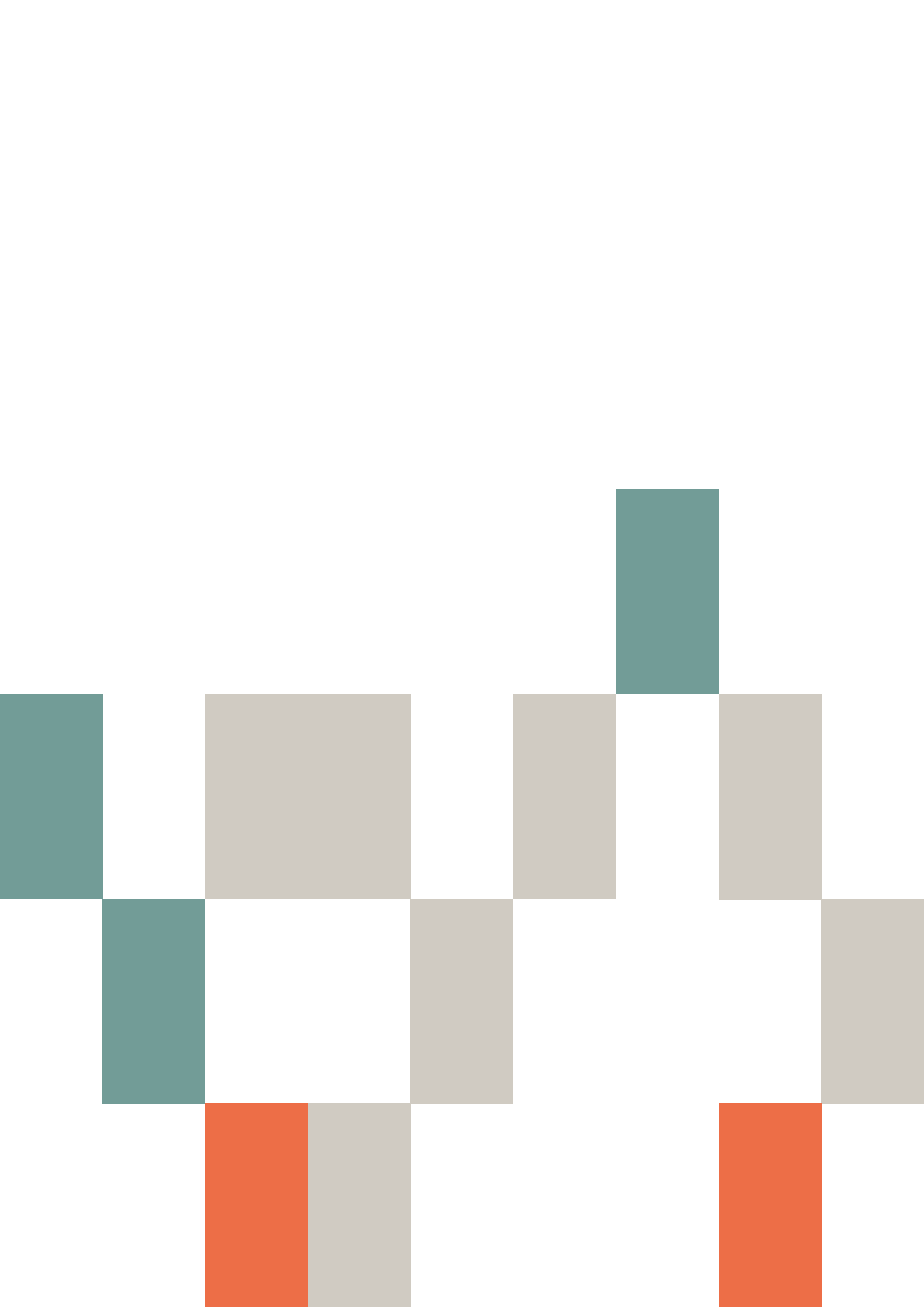
Sarmiento, D. (2004). El control de la proporcionalidad de la actividad administrativa. Valencia: Tirant lo Blanch

Síndic de Greuges. (2007). Informe extraordinari de julio de 2007. El dret a l'habitatge: obstacles i límits.

Vaquer, M. (2022). El proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda y la intervención local en la materia. *Cuadernos de Derecho Local*, 59

Villar Palasí, J. L. (1981). La protección pública a la vivienda. Madrid

Viver Pi i Sunyer, C. (2006, octubre). L'Estatut de 2006. *Activitat Parlamentària*, 10, 34 y ss.



Las recientes medidas de control de alquileres en Berlín y Barcelona: procesos, debates e impactos

MAXIMILIAN VOLLMER¹
maximilianvollmer@gmx.de

JORDI BOSCH MEDA²
jordi.bosch@hotmail.es

¹ Urbanista e investigador urbano de Berlín
² Universitat Politècnica de Catalunya

Resumen

Ante el continuo aumento del precio del alquiler, tanto en Barcelona como en Berlín implementaron en 2020 mecanismos de control de rentas. El objetivo de este artículo es analizar de forma comparada dichas medidas, en particular, las normativas adoptadas, el debate en torno a ellas y sus impactos en los mercados de alquiler. Ambas leyes cumplieron su propósito, provocaron una reducción del precio del alquiler, pero no estuvieron exentas de externalidades negativas, en particular en Berlín, mientras que las evaluaciones de la norma catalana son contradictorias. El debate generado en ambas ciudades fue casi idéntico: mismo perfil de actores y bloques, muy polarizado y argumentos similares con una carga ideológica elevada. La derogación de ambas normas por inconstitucionales pone de manifiesto la existencia de un grave problema de gobernanza en las políticas de vivienda de ambos países.

Palabras clave:

política de vivienda, política de alquiler, control de alquileres, Barcelona, Berlín.



1. Introducción

Como muchas otras metrópolis del mundo, Barcelona y Berlín han experimentado un aumento sostenido del coste de la vivienda en la última década, de forma particularmente intensa en el segmento del alquiler. Para poner freno a la consiguiente crisis de asequibilidad, ambas ciudades implementaron en los últimos años regulaciones de control del precio del alquiler. Este artículo examina de forma comparada dichas medidas en Barcelona y Berlín desde tres aspectos: sus características técnicas y jurídicas, los impactos generados y los debates que se articularon alrededor de ellas.

Cabe señalar que los intentos de controlar legalmente la evolución del precio del alquiler en ambas ciudades han recibido la atención tanto de los medios de comunicación como del mundo académico, gracias a lo cual, por un lado, podemos conocer el impacto de dichas medidas mediante un análisis de los distintos estudios llevados a cabo y, por otro, comparar los procesos, en particular, examinar los debates y actores involucrados en relación con las leyes utilizando el análisis del discurso.

2. Los sistemas de vivienda de Berlín¹ y Barcelona: una mirada a escala local y nacional

Los sistemas de vivienda de ambos países y ciudades presentan diferencias sustanciales que hay que tener presentes para comprender los distintos contextos en los que se implementaron las medidas de control de alquileres.

Uno de los aspectos más divergentes entre España y Alemania es el peso del alquiler. La política de vivienda en España, al igual que en el resto de países mediterráneos, históricamente se ha centrado en fomentar la vivienda en propiedad, lo cual explica en gran parte el bajo porcentaje de alquiler de estos sistemas. En 2022, tan solo el 24 % de la población española vivía en alquiler, mientras que en Alemania el porcentaje ascendía al 53,3 %, el mayor de toda la Unión Europea (EUROSTAT, 2023). Y dicha diferencia era aún mayor entre ciudades. Ese mismo año, en Berlín, un 84 % de los hogares vivía en alquiler y, en cambio, en Barcelona solamente lo hacía un 38 %.

Es muy probable que esta gran diferencia en el peso del alquiler responda también al distinto modo en que ambos países regulan los arrendamientos urbanos. La normativa alemana, particularmente sofisticada, tienen dos elementos clave: la duración indefinida de los contratos (según la Ley de protección de la tenencia o *Wohnraumkündigungsschutzgesetz* de 1971, la propiedad solo puede finalizar la relación arrendaticia en unas circunstancias muy concretas) y la existencia de mecanismos oficiales de actualización de las rentas para equipararlas con los precios de mercado (el *Vergleichsmietensystem* o sistema de alquileres equiparables y el *Mietspiegel* o espejos de los alquileres, consistentes en unas tablas de precios) (véase al respecto, entre otros, Gigling, 2022). Por el contrario, en España, los contratos de alquiler, de acuerdo con la modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 2019, tienen una duración mínima de cinco años para las personas físicas, y de siete años para

1. Berlín es a la vez una ciudad y un estado federal de Alemania.

las personas jurídicas, más la posibilidad de una prórroga de hasta tres años, y la renta se negocia libremente entre las partes.

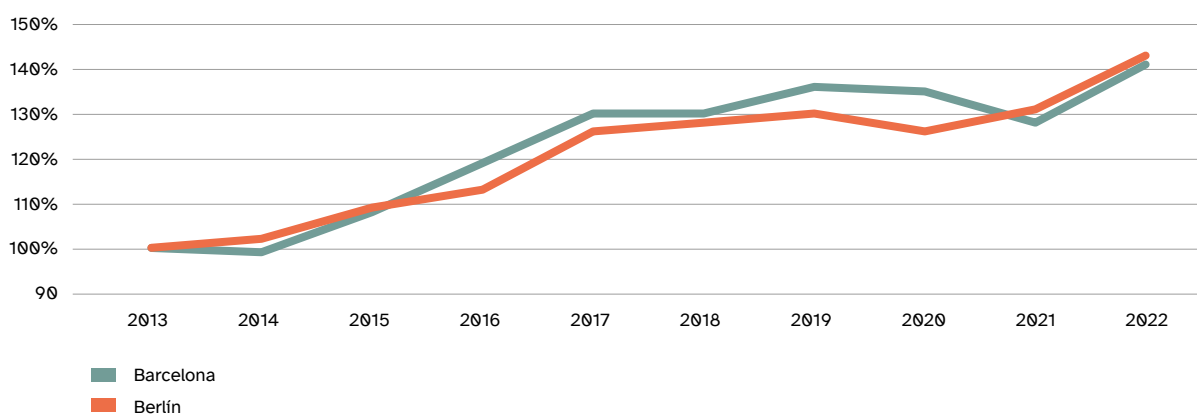
Los indicadores de política de vivienda también revelan diferencias entre ambos sistemas residenciales. En cuestión de gasto público en desarrollo residencial y protección social en vivienda en porcentaje de producto interior bruto, las diferencias son significativas. Según datos de Eurostat, en 2019, en España, los recursos presupuestarios destinados a los conceptos anteriores no llegaron al 0,16 % del PIB y, en cambio, en Alemania, fueron más del doble, del 0,34 %, un porcentaje similar a la media comunitaria (0,35 %) (Bosch y Trilla, 2022, p. 144).

En cuestión de vivienda de alquiler social, ninguno de los dos países destaca por disponer de un gran parque: en España solo representa entre un 2 % (Bosch y Trilla, 2022) y un 3,3 % de las viviendas (Housing Europe, 2023), y en Alemania dicho porcentaje sube levemente (en consonancia con su mayor gasto público) hasta el 4 % (Housing Europe, 2023). Estas diferencias se ensanchan al comparar ambas ciudades. Mientras que el alquiler social en Barcelona es apenas del 1,9 % (datos referidos a 2019, según Bosch y Donat, 2021), en Berlín aumenta hasta el 7,1 % (datos referidos a 2021, según IBB, 2023), gracias al creciente esfuerzo público de los últimos años en su promoción. Esta participación activa del Esta-

do en el mercado residencial a través de la vivienda pública no solo asegura la existencia de una oferta residencial asequible con precios, por lo general, un tercio por debajo de los de mercado (WVB, 2022), sino que también contribuye a moderar la tendencia alcista del resto del mercado.

Este desigual grado de desarrollo de la política de vivienda en ambas ciudades explicaría en gran medida por qué, a pesar de que el precio del alquiler experimentó un crecimiento intenso y prácticamente idéntico en Barcelona y Berlín durante el periodo 2013-2022, con un incremento superior al 40 % (Gráfico 1), el esfuerzo que deben realizar los inquilinos es muy superior en Barcelona. Los hogares en alquiler de la capital catalana destinan a satisfacer los costes de su vivienda más del 40 % de sus ingresos (datos referidos al bienio 2018-2019, según Bosch y Donat, 2021), un porcentaje difícilmente asumible para aquellos hogares situados en los dos quintiles de ingresos más bajos; mientras que en Berlín este porcentaje solo representa el 25,6 % (datos referidos a 2018, según Berlin Hyp y CBRE, 2019). A nivel nacional, se repite el mismo patrón, aunque con porcentajes inferiores. En 2019, España fue el país de la Unión Europea en el que la renta del alquiler representaba un porcentaje mayor de los ingresos disponibles del hogar, un 32,1 %, frente al 20,6 % de Alemania (Bosch y Donat, 2021).

Gráfico 1. Evolución del precio del alquiler en Barcelona y Berlín, 2013-2022 (2013= base 100)



Fuentes: Barcelona, Servicio de Estudios y Documentación de Vivienda, a partir de las fianzas de alquiler depositadas en el INCASÖL; Berlín, Wohnungsmarktberichte der Investitionsbank Berlin (IBB).

Nota: los precios de los alquileres de Barcelona están calculados según contratos, y el de los alquileres de Berlín según las ofertas en plataformas inmobiliarias. Pese a estas diferencias metodológicas entre fuentes, en mercados tensos no es de esperar grandes diferencias entre ambas en términos relativos

3. Los intentos de control legislativo de los precios del alquiler de Berlín y Barcelona

3.1. ANTECEDENTES Y ORÍGENES

El punto de partida para el *Mietendeckel* (límite de alquileres) de Berlín fue un artículo publicado en una revista jurídica, en el cual el autor defendía la posibilidad de regular los alquileres a nivel estatal (Weber, 2018). Esta idea, inicialmente adoptada por el Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD), luego fue desarrollada y presentada como documento de puntos clave por la senadora de Desarrollo Urbano y Vivienda de La Izquierda (*Die Linke*). Finalmente, el Senado y la Cámara de Representantes (*Abgeordnetenhaus*) de Berlín aprobaron la Ley para la nueva regulación de las disposiciones legales sobre límites de alquiler (*Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung - MietenWoG Bln*), más conocida como *Mietendeckel*, y esta entró en vigor el 23 de febrero de 2020.

Por su parte, el diseño de la Ley 11/2020 de Cataluña surgió a partir de la colaboración del Sindicato de Inquilinas con el gobierno catalán, tomando como referencia la tentativa de regulación realizada el año anterior, a saber, el Decreto Ley 9/2019, el cual no fue validado por el Parlamento. La nueva Ley fue aprobada por el Parlamento el 10 de septiembre de 2020, con los votos a favor de JxCat, ERC, Catalunya en Comú Podem y la CUP, y entró en vigor el 22 de septiembre de 2020.

3.2. UN ANÁLISIS TÉCNICO COMPARADO

El límite de alquiler de Berlín se aplicaba por lo general a toda la vivienda de alquiler. Solamente estaban exentas de la regulación las viviendas subvencionadas públicamente (viviendas sociales, las cuales ya tenían sus propios umbrales de precio), las viviendas nuevas que estuvieran listas para ser ocupadas por primera vez a partir del 1 de enero de 2014 y los alojamientos de asistencia social reconocidos como tales.

De un modo similar, en Cataluña, la Ley 11/2020 limitaba la renta de aquellas viviendas de alquiler destinadas a residencia permanente situadas en un área denominada *de mercado de vivienda tenso* (incluida la ciudad de Barcelona), con la excepción de aquellas con contratos de alquiler anteriores al 1 de enero de 1995 o que ya se encontraban bajo un régimen específico de determinación de rentas (bien por tratarse de vivienda de protección oficial, integradas en la red pública de viviendas de inserción o mediación para el alquiler social, en el fondo de vivienda de alquiler destinado a políticas sociales, viviendas de carácter asistencial o sujetas a un contrato de alquiler social obligatorio). La Tabla 1 resume de forma comparada ambas normas.

Desde un punto de vista teórico, en función de sus características y del marco legislativo de arrendamientos urbanos en el que se implementó, el *Mietendeckel* de Berlín era un control de alquiler de primera generación. Se trataba de un control duro que se aplicaba a todos los contratos de alquiler, los cuales se congelaban a un determinado nivel en un contexto de contratos de arrendamientos, por lo general, de duración indefinida. En cambio, la Ley 11/2020 era un control de alquiler de segunda generación, puesto que se trataba de una regulación más suave que solo afectaba a los nuevos contratos, cuyas rentas e incrementos quedaban regulados sobre la base de garantizar un beneficio razonable a la propiedad (Kettunen y Ruonavaara, 2021) y tenía lugar en un contexto de contratos de arrendamiento de duración limitada.

Tabla 1. Síntesis de los principales aspectos de la *Mietendeckel* y de la Ley 11/2020

	<i>Mietendeckel</i> Berlín	Ley 11/2020
Entrada en vigor	23 de febrero de 2020	22 de septiembre de 2020
Congelación de alquileres	Prohibición de precios superiores al alquiler de la fecha de referencia (18 de junio de 2019)	
Evolución de alquileres en contratos vigentes	Incremento de un máximo de 1,3 % anual a partir del 1 de enero de 2022	
Limitación de alquileres para nuevos contratos	<p>El límite del alquiler es el alquiler acordado con el inquilino anterior (alquiler de la fecha de referencia).</p> <p>Si el alquiler en la fecha de referencia estaba por encima de los límites máximos de la ley, se aplica el límite máximo.</p>	<p>El alquiler no puede rebasar ninguno de estos dos límites: (i) el precio de referencia para el alquiler de una vivienda de características análogas en el mismo entorno urbano; (ii) el alquiler anterior actualizado de acuerdo con el índice de competitividad si la vivienda ha sido arrendada en los últimos 5 años.</p>
Reducción de alquiler	Posibilidad de reducir el precio de aquellos alquileres excesivos (si excede el límite de precio permitido en más del 20 %) nueve meses después de la entrada en vigor de la Ley.	Si el alquiler en un contrato vigente está por encima del límite superior, hay un reclamo de reducción en el próximo contrato.
Sanciones por infringir la ley	Multas de hasta 500.000 €	<p>Sanciones leves: 3.000 – 9.000 €</p> <p>Sanciones graves: 9.001 – 90.000 €</p>
Publicación de la sentencia judicial sobre la nulidad	15 de abril de 2021	8 de abril de 2022

Fuente: elaboración propia a partir de Berlín, Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietbegrenzung (MietenWoG Bln) vom 11. Februar 2020; Catalunya, Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda

3.3. SU DEROGACIÓN

Ante la demanda que presentaron numerosos diputados de la Unión Demócrata Cristiana (CDU), la Unión Social Cristiana (CSU) y del Partido Democrático Libre (FDP) del parlamento federal (*Bundestag*) contra el *Mietendeckel*, finalmente, el 15 de abril de 2021, el segundo Senado del Tribunal Constitucional Federal declaró nulo desde el principio dicha regulación. Según la sentencia, el Estado federal de Berlín no tenía competencia para fijar normas sobre los precios del alquiler (BVerfG, 2021). El Tribunal Constitucional Federal limitó su decisión a la cuestión de competencia y no se pronunció sobre el contenido de la ley.

La Ley 11/2020 tuvo un final similar. Tras un año y medio de vigencia, en marzo de 2022 el Tribunal Constitucional resolvió el recurso presentado por el Partido Popular declarando el sistema de control de rentas inconstitucional por invasión de competencias del legislador catalán en materias reservadas al Estado (Tribunal Constitucional, 2022). Sin embargo, por razones de seguridad ju-

ridica, el Tribunal dictaminó que la sentencia no tendría impacto en los contratos vigentes.

Aunque ambas leyes fueron anuladas por el tribunal constitucional respectivo por falta de competencia, todavía existe una diferencia significativa en las sentencias judiciales. Si bien la sentencia del Tribunal Constitucional español se adoptó deliberadamente de tal manera que no tuviera consecuencias para los contratos de alquiler vigentes suscritos al amparo de la norma, la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania abrió la puerta a que los inquilinos se enfrentaran a reclamaciones de reembolso por parte de los propietarios. De hecho, el Senado de Berlín ya había aconsejado desde el principio a los inquilinos que reservaran dinero en caso de una decisión judicial de este tipo, e incluso había creado un programa de ayuda con este fin, la Asistencia de Vivienda Segura (*Sicher-Wohnen-Hilfe*) para inquilinos no pudieran hacer frente estas exigencias de reembolso. Pese a ello, la derogación de la ley provocó grandes dificultades de pago a muchos inquilinos.

4. El impacto de las leyes

4.1. EL MIETENDECKEL EN BERLÍN

Los estudios sobre el impacto del *Mietendeckel* examinaron fundamentalmente tres efectos. El primero fue la reducción del coste de los alquileres prevista por la ley. Todos los estudios coinciden en que la medida produjo una disminución de los precios. Según Sagner y Voigtländer (2022) el descenso de las rentas fue del 10,3 %. Arlia et al. (2022), utilizando un enfoque hedónico de diferencias, constataron una caída agregada inmediata de entre el 7 % y el 11 % en los precios de alquiler. De igual modo, Hahn et al. (2022) también concluyeron que los alquileres afectados por la ley disminuyeron en comparación con los alquileres no regulados, con reducciones “muy significativas tanto en términos económicos como estadísticos” (Hahn et al., 2022, p. 40). Sin embargo, los trabajos de Arlia et al. (2022) apuntaban a que hubo muchas ofertas de viviendas con rentas superiores al máximo permitido. Esta circunstancia muy probablemente se produjo por

el hecho de que algunos propietarios anunciaron sus inmuebles con dos precios, uno acorde con la norma y otro mayor (*Schattenmiete*), previendo su posible derogación por inconstitucional (Doll et al., 2021; Hahn et al., 2022).

Un segundo efecto no deseado fue el incremento del precio de los alquileres en los alrededores de Berlín. La renta de las viviendas anunciadas justo al otro lado de la frontera administrativa “aumentó sustancialmente tras la promulgación de la congelación de los alquileres” (Hahn et al., 2022, p. 40). Según Hahn et al. (ibid.), se creó “una frontera de precios artificial”, similar a la existente entre naciones con mercados inmobiliarios y marcos regulatorios distintos. Un tercer efecto fue la caída de la oferta de vivienda de alquiler. Tanto Sagner y Voigtländer (2022) como Hahn et al. (2022) concluyeron que la medida provocó una disminución de la oferta de más del 50 %. Por su parte, Arlia et al. (2022) estimaron que el volumen de las ofertas de alquiler se redujo un 70 % entre 2017 y 2021.

Sin embargo, esta reducción de la oferta tuvo un comportamiento diferenciado en función del tipo de vivienda, de la naturaleza de la propiedad y de su estrategia de gestión. Según Holm (2022), los proveedores privados de vivienda reaccionaron a las oportunidades de menores ingresos reteniendo las ofertas de vivienda y, en cambio, el volumen de oferta de vivienda pública se mantuvo en los mismos niveles a pesar del límite de alquiler y la pandemia.

Más allá de la retención especulativa de viviendas vacías, otro componente de la reducción de la oferta de alquiler a tener en cuenta fue su venta y posterior conversión a viviendas ocupadas en régimen de propiedad. La estadística al respecto no da lugar a dudas sobre la expansión de este proceso. El número total de viviendas convertidas aumentó de 12.700 unidades en 2019 a 19.200 unidades en 2020 a hasta las 28.783 viviendas en 2021 (SenStadt, 2022).

4.2. LA LEY 11/2020 EN CATALUÑA

La Ley 11/2020 también cumplió su objetivo y provocó un descenso del precio de los alquileres. Según los diferentes estudios llevados a cabo, la caída en el conjunto de las zonas reguladas de Cataluña se situó en el 5 % (Monras y García Montalvo, 2023), el 4-6 % (Jofre-Monseny et al., 2022) y el 6-7 % (Kholodilin et al., 2022). Para la ciudad de Barcelona, Bosch y López (2023) cifraron dicha reducción en el 4,7 %, siendo esta, como en el caso de Berlín, especialmente intensa durante los primeros meses de vigencia de la medida.

Además, Monras y García Montalvo (2023) detectaron un descenso del número de contratos de alquiler con precios superiores al límite legal o precio de referencia, pero no su desaparición. Antes de la entrada en vigor de la ley, su proporción era del 50 % y, tras su implementación, su peso cayó entre 13 y 22 puntos porcentuales, lo cual pone de relieve que, al igual que en Berlín, se produjeron también en Cataluña incumplimientos de la norma.

Respecto al impacto de la ley en la evolución del volumen de viviendas en alquiler, los estudios desarrollados llegan a conclusiones divergentes. Mientras Monras y Montalvo (2023, p. 15) constataron un efecto en el número de nuevos contratos “negativo y estadísticamente significativo”,

para Kholodilin et al. (2022, p.38) solo se produjo “una reducción moderada” de las cantidades y, en cambio, otros trabajos no encontraron ninguna evidencia de tal descenso (Jofre-Monseny et al., 2022; Bosch y López, 2023).

Las investigaciones sobre el impacto en el total del parque de alquiler también llegan a conclusiones dispares. Según Kholodilin et al. (2022) la entrada en vigor de la medida estuvo acompañada de un fuerte aumento en el número de viviendas en venta tanto en las zonas reguladas como en las no reguladas (Kholodilin et al., 2022) y, por el contrario, según Bosch y López (2023), en Barcelona el total de viviendas en alquiler no disminuyó durante la vigencia de la ley, sino que aumentó.

Otro aspecto analizado del impacto de la norma fue su incidencia en la construcción de nuevas viviendas. Según Kholodilin et al. (2022), durante el control de alquileres, en Cataluña se iniciaron un 6 % menos de viviendas que antes en comparación con el conjunto de España o con la ciudad de Madrid, donde durante el mismo período la obra nueva residencial aumentó entre un 12 % y un 13 %. Sin embargo, el análisis de los datos del Servicio de Estudios y Documentación de Vivienda de la Generalitat de Cataluña arroja resultados opuestos. Según estos, el número de viviendas iniciadas creció de forma sostenida, de 1.892 unidades en 2019 a 2.144 en 2020 y hasta las 2.518 unidades en 2022, lo que significa una tasa de incremento aún mayor que la mencionada anteriormente para Madrid.

5. Debates

5.1. EN BERLÍN

En Berlín, el debate político tuvo unas posiciones muy marcadas: el gobierno de coalición estaba comprometido a introducir el control de los alquileres y todos los partidos de la oposición en contra. Los principales argumentos aducidos contra el gobierno fueron dos: la ilegalidad de la norma y el impacto adverso en la generación de nueva vivienda de alquiler (AGH, 2019).

Sin embargo, la posición de la opinión pública era muy distinta. A finales de 2019, las encuestas de opinión indicaban que la mayoría de la población de Berlín apoyaba el establecimiento de un límite al precio del alquiler. Además, se constató que la actitud negativa de los partidos de la oposición no se correspondía necesariamente con la postura de sus votantes. Aunque de nuevo, los resultados variaban significativamente entre encuestas. Mientras unas destacaban que la mayoría de los votantes tanto de la derecha AfD como de la centroderecha CDU estaban a favor del límite de alquiler (Fahrn, 2019), otras apuntaban a un apoyo mucho menor, del 40 %, entre los votantes de los partidos de la oposición (Paul, 2019).

Asimismo, como cabía esperar, desde el principio hubo una gran resistencia por parte del sector inmobiliario y de la industria de construcción. Además de la presunta inconstitucionalidad de la norma, las críticas se centraron sobre todo en el deterioro de las condiciones de inversión y el consiguiente descenso en la construcción de viviendas (GdW, 2019; FG Bau, 2019; BBU, 2020). Otro argumento aducido fue el carácter lineal de la medida, es decir, que también beneficiaba a inquilinos con rentas elevadas sin problemas de solvencia (ZIA, 2021).

Desde del sector social, algunas de las grandes cooperativas de vivienda, tradicionalmente cercanas a los inquilinos, se posicionaron en contra del control de alquileres e impulsaron una campaña de rechazo (Die Wohnungsbaugenossenschaften, 2019). Pese a ello, algunos cooperativistas a favor de la medida se unieron para apoyar el *Mietendeckel*, y oponerse a la campaña de signo contrario llevada a cabo por algunos compañeros de su junta directiva (Die Genossenschaftler*innen, 2019).

Por su parte, la asociación más grande de inquilinos de Berlín (*Berliner Mieterverein*), lógicamente, se posicionó con firmeza desde el principio a favor del control de los alquileres, no solo por sus efectos positivos en la moderación de precios, sino también como respuesta a la inadecuación de las leyes federales a sus necesidades (BMV, 2019).

Los sindicatos también defendieron la medida. El sindicato Ver.di cuestionó la narrativa de la industria inmobiliaria con el argumento que la construcción de nuevas viviendas no podía ser el único remedio contra el fuerte aumento de los alquileres, pues en mercados tensos la nueva construcción por sí sola no genera viviendas asequibles (ver.di, 2019). La Confederación Sindical Alemana (*Deutscher Gewerkschaftsbund*) también apoyó la norma aduciendo regulaciones inadecuadas a nivel federal, e insistió en que, además, se debía fomentar más la construcción de nuevas viviendas asequibles (DGB, 2019).

Todo este debate estuvo fuertemente influenciado por una serie de informes jurídicos sobre la constitucionalidad de la ley encargados por las diferentes partes en los juicios que se produjeron (Tabla 2).

Además, el grupo parlamentario de la CDU de la Cámara de Representantes de Berlín encargó al Instituto de Economía Alemana un informe sobre las consecuencias económicas de la ley. Este informe advertía de los importantes daños que podría causar la ley debido a la incertidumbre que generaría en el mercado, lo cual derivaría en una disminución de la actividad inversora (Sagner y Voigtländer, 2019).

Pero, más allá del *Mietendeckel*, no es posible comprender el contexto en el cual se desarrolló debate sobre la vivienda en Berlín durante esos años sin el intento de socialización de las grandes empresas inmobiliarias de la ciudad. El artículo 15 de la Constitución alemana, para evitar que determinados actores privados tengan una posición de dominio, un poder excesivo, en los mercados, prevé la posibilidad de que sus recursos (tierras, recursos naturales, medios de producción) puedan pasar a ser de propiedad pública o gestionados de forma comunitaria mediante

Tabla 2. Relación de informes y sentencias relacionadas sobre la constitucionalidad del *Mietendeckel*

Evaluadores	Cliente	Sentencia
Franz Mayer y Markus Artz (Mayer y Artz, 2019)	El grupo parlamentario de la SPD en la Cámara de Representantes de Berlín	Constitucionalidad formal confirmada. Partes de la Ley materialmente inconstitucionales.
Andreas Fischer-Lescano, Andreas Gutmann y Christoph U. Schmid (Fischer-Lescano et al., 2019)	Fundación Rosa Luxemburgo	Constitucionalidad formal confirmada
Servicio científico del Bundestag (WD, 2019)	Hans Michelbach (Miembro del Bundestag de la CSU)	Inconstitucionalidad formal
Hans-Jürgen Papier (Papier, 2019a; Papier, 2019b)	Asociación Federal de Empresas Alemanas de Vivienda e Inmobiliarias (GdW)	Inconstitucionalidad formal y sustantiva
Servicio científico de la Cámara de Representantes de Berlín (WP, 2019)	El grupo parlamentario de la CDU en la Cámara de Representantes de Berlín	Inconstitucionalidad sustantiva
Ulrich Battis (Zawatka-Gerlach, 2019)	Senado de Berlín	Partes de la Ley materialmente inconstitucionales

Fuente: Elaboración propia

la aprobación de una ley que regule, entre otros aspectos, el tipo y alcance de la compensación. Este artículo, existente antes de la redacción de la Constitución de 1949 y nunca aplicado, empezó a recibir la atención de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil de Berlín en defensa del derecho a la vivienda. Estos, organizados bajo el lema *Expropriar Deutsche Wohnen & Co*, impulsaron la recogida de firmas para la realización de un referéndum para la socialización de las inmobiliarias con más de 3.000 viviendas en Berlín, lo que supondría incrementar el parque de alquiler social en unas 240 mil unidades. Finalmente, el referéndum, cuyo resultado no era vinculante, tuvo lugar el 26 de septiembre de 2021 y recibió el apoyo del 59 % de los votantes, a la vez que superó los límites

mínimos de participación. Pese a que la iniciativa no tuvo continuidad en el Parlamento, es indicativa de la creciente tensión entre los actores privados con intereses económicos y los movimientos en defensa del derecho a la vivienda (como en el proceso de elaboración del *Mietendeckel*), así como de la necesidad de articular medidas para hacer frente a la crisis residencial.

5.2. EN BARCELONA Y CATALUÑA

En Cataluña, el debate político sobre la norma se inició en 2019 en la XII Legislatura. En mayo de ese año, el Parlamento catalán aprobó la Moción 84/XII mediante la cual se instaba al gobierno a impulsar de forma urgente de medidas legislati-



vas para, entre otras finalidades, limitar los precios del alquiler. Dicha Moción, presentada por el grupo de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), recibió el apoyo de Junts per Catalunya (JxCat), con quien gobernaba en coalición, así como el de Catalunya en Comú-Podem y el de la Candidatura d'Unitat Popular (CUP), mientras que el resto de partidos (Ciudadanos, socialistas y populares) votaron en contra argumentando, principalmente, falta de competencia del Parlamento en la materia.

A raíz de dicha moción, el gobierno aprobó el Decreto Ley 9/2019, de 21 de mayo, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación del libro quinto del Código Civil de Cataluña en el ámbito de la prenda. Sin embargo, el Parlamento no llegó a validar el texto dado que la CUP y Catalunya en Comú-Podem, a diferencia de lo que sucedió en la Moción aprobada, votaron en contra por considerar la medida electoralista y elaborada sin apenas participación de los agentes sociales. Cabe señalar que esta norma recibió un dictamen desfavorable no vinculante del Consejo de Garantías Estatutarias adoptado por unanimidad de sus miembros que calificaba la norma como inconstitucional por cuestiones competenciales.

Finalmente, al año siguiente, esta vez con la participación del Sindicato de Inquilinas en la elaboración de la misma, el Parlamento aprobó la Ley 11/2020 con el apoyo de todos los grupos que votaron a favor de la Moción 84/XII y, nuevamente, con un dictamen desfavorable del Consejo de Garantías Estatutarias.

Según diferentes encuestas y otros procesos participativos llevados a cabo a nivel local en el área metropolitana de Barcelona, por lo general, en el marco de la elaboración de un plan local de vivienda (p. ej. en Sabadell, Rubí, o Gavá), la ciudadanía se mostró mayoritariamente favorable a la implementación de un sistema de control de precios. Incluso un estudio realizado en el conjunto de España por el portal inmobiliario online Fotocasa y la Agencia Negociadora del Alquiler en 2021 (Fotocasa y ANA, 2021) mostraba un relativo amplio apoyo a este tipo de medidas por parte de los propietarios siempre que fueran acompañadas de incentivos fiscales (67 % de los propietarios encuestados), de medidas tendientes a garantizar una mayor agilidad en los procesos de desahucio (75 %) o simplemente con la

posibilidad de poder aumentar la garantía exigida al inquilino (53 %).

El debate público, al igual que el parlamentario, estuvo muy polarizado. Como cabía esperar, la Ley 11/2020 fue duramente criticada por el sector de la construcción y de la promoción e inversión residencial, así como por organizaciones empresariales. Actores clave como las cámaras de la Propiedad Urbana de Cataluña, la Asociación de Promotores y Constructores de Edificios de Cataluña, los agentes de la propiedad inmobiliaria, los colegios de administradores de fincas o la confederación de empresarios Foment del Treball, entre otros, basaron sus reprobaciones a la norma en su supuesta inconstitucionalidad, en la defensa de la libertad económica, en la necesidad de delimitar la función social de la propiedad y en los efectos negativos que previsiblemente causaría la medida (reducción de la oferta, desatención en el mantenimiento, etc.); y reclamaban resolver el problema fundamentalmente mediante un mayor fomento público de la construcción de vivienda de alquiler social. Además, estos postulados recibieron el apoyo de determinadas entidades económicas como el Colegio de Economistas de Cataluña o el Banco de España.

En el extremo opuesto, bajo el liderazgo del Sindicato de Inquilinas, un considerable número de entidades ampliamente representativo de la sociedad catalana manifestó su total apoyo a la regulación. Entre estas, cabe destacar la Mesa de Entidades del Tercer Sector Social, los dos sindicatos mayoritarios (Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras), la Confederación de Asociaciones de Vecinos de Cataluña, Òmnium Cultural, la Red de Economía Solidaria, el Consejo Nacional de la Juventud de Cataluña, las distintas plataformas de afectados por la hipoteca y la Alianza contra la Pobreza Energética. Un eje común de todas ellas en su defensa de la norma fue la creciente crisis de asequibilidad del mercado de alquiler de Cataluña y los problemas asociados de muchos hogares para satisfacer la renta.

6. Conclusiones

Los sistemas de control de alquileres que se implementaron en Berlín y Barcelona en 2020 cumplieron su propósito y provocaron una reducción del precio de los alquileres durante su vigencia. Sin embargo, ambas normas presentan diferencias significativas en su diseño debido fundamentalmente al distinto contexto jurídico, social, económico y político en el que se desarrollaron. Y a causa de dichas diferencias, las evidencias de los efectos no deseados que causaron en los mercados de alquiler también difieren. Al respecto, es importante recordar que ambas experiencias estuvieron vigentes un corto periodo de tiempo, por lo que no se pueden deducir efectos a largo plazo, y que su aplicación fue coincidente con la pandemia, por lo que cabe la posibilidad que esta circunstancia influyera en los resultados de las evaluaciones de sus impactos.

Los estudios llevados a cabo sobre los efectos no deseados del *Mietendeckel* en Berlín son concluyentes: la medida provocó una reducción de la oferta de vivienda en alquiler tanto por la retención especulativa de algunos propietarios como por la venta y conversión a vivienda en régimen de propiedad. Estos resultados son coherentes con la práctica totalidad de las investigaciones sobre las externalidades que generan los controles de alquiler de primera generación como el implementado en Berlín, algo del todo previsible pues son medidas que ponen el énfasis en la protección económica y jurídica del inquilino en detrimento de la propiedad.

Por su parte, los trabajos sobre las externalidades de la Ley 11/2020 son, paradójicamente, contradictorios, incluso empleando las mismas fuentes de datos, lo que induce a sospechar en el uso de metodologías inapropiadas o sesgadas en un sentido u otro. De hecho, no es inusual que evaluaciones de impacto de control de rentas de segunda generación lleguen a conclusiones diametralmente opuestas (véase, entre otros, Rajasekaran, Treskon y Greene, 2019). A pesar de ello, hay un amplio consenso sobre el riesgo de externalidades negativas en la aplicación de controles de segunda generación, por lo que son numerosos los autores que ponen el foco en la necesidad de un diseño correcto de la medida en función del contexto, en la realización de una evaluación continuada de su impacto y en la articulación de

medidas complementarias para mitigar o suprimir dichas externalidades (véase, entre otros, Rajasekaran, Treskon y Greene, 2019). Por ejemplo, según Kholodilin y Kohl (2023), la reducción de la oferta de alquiler podría compensarse en buena parte con medidas de fomento a la construcción de nueva vivienda de alquiler.

Otro aspecto a tener en cuenta es el incumplimiento de la norma, es decir, la existencia de alquileres con rentas por encima del límite legal, algo que sucedió tanto en Berlín como en Barcelona. Por ello, es imprescindible que la medida vaya acompañada de mecanismos ágiles de control de su cumplimiento y de un régimen sancionador que desincentive esta práctica pues, como subraya Molden (2023), las dinámicas del mercado tienden a ser más fuertes que los meros procesos jurídico-administrativos.

Por otro lado, el debate que se generó alrededor de estas medidas en Barcelona y Berlín muestra grandes similitudes, tanto por los actores involucrados como por la narrativa, formas de expresión y argumentos empleados. En general, estuvo extremadamente polarizado, con dos bloques muy definidos, sin apenas espacio para posiciones intermedias y con un fuerte componente ideológico articulado en esencia sobre tres ejes: (i) el conflicto entre el derecho a la propiedad y su función social (la prevalencia o sujeción de uno al otro), (ii) la contraposición del ideario neoliberal (y las virtudes del mercado libre) frente a los principios social-democráticos que abogan por la intervención pública para garantizar las necesidades básicas de la población, (iii) y las externalidades negativas que causaría la medida.

Los dos bloques que se fueron conformando en ambas ciudades a medida que el control de rentas tomaba forma refleja de forma nítida el conflicto permanente entre la dimensión económica del bien vivienda (como producto de ahorro, inversión, producción y especulación) y su dimensión social (como bien básico, como derecho humano imprescindible y necesario). A causa de la incompatibilidad de ambas dimensiones, un bloque estuvo conformado prácticamente solo por actores económicos (promotores, constructores, inversores, asociaciones de propietarios, agentes de la propiedad, empresas del sector inmo-

biliario, etc.) que legítimamente actuaron como lobbies en defensa de sus intereses económicos; y el otro por actores sociales (movimientos ciudadanos, organizaciones sociales, sindicatos, asociaciones de vecinos, etc.), entre los cuales, los sindicatos de inquilinos (y organizaciones análogas) desempeñaron un papel central clave, liderando la reivindicación de la necesidad de las medidas, participando en su diseño y presionando a los responsables políticos para su aprobación. De hecho, su lucha por el derecho a la vivienda se extiende a otras formas de exclusión residencial como, por ejemplo, la gentrificación o los desahucios (para más información sobre el movimiento de inquilinos en Berlín, entre otros, véase Vollmer, 2019).

Por último, subrayar que la derogación de ambas normas por falta de competencia de los gobiernos que las aprobaron pone de manifiesto la

existencia de un grave problema de gobernanza en las políticas de vivienda de ambos países, no solo por el amplio apoyo de la ciudadanía y del tejido social de ambas ciudades al control de alquileres, y la voluntad política de los gobiernos de Berlín y Cataluña en implementarlo, sino también por las diferentes expresiones territoriales de la exclusión residencial. Los problemas residenciales ni son lineales ni idénticos en ningún país, y mucho menos los de asequibilidad al alquiler. Estos se manifiestan con mayor frecuencia y gravedad en las grandes metrópolis, por lo que, de algún modo, el modelo de gobernanza en vivienda debería adaptarse a esta realidad social y política del fenómeno residencial.

Bibliografía

AGH – Abgeordnetenhaus Berlin (28 Nov 2019). Plenarprotokoll. 50. Sitzung. 18. Wahlperiode. Plenar- und Ausschusssdienst. Recuperado el 10 de octubre de 2023, de: <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/18/IIIPlen/protokoll/plen18-050-pp.pdf>

Artia, D., Dolls, M., Fuest, C., Gstrein, D., Krolage, C. (2022). Entwicklungen am Berliner Immobilienmarkt ein Jahr nach dem Mietendeckel. ifo Schnelldienst 4/2022.

BBU – Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V. (2020). BBU zum Mietendeckel. Pressemitteilung vom 30.01.2020. Recuperado el 10 de octubre de 2023, de: <https://bbu.de/presse-medien/pressemitteilungen?r=/reader/ajax/45868>

Berlin Hyp & CBRE (2019) Housing Market Report Berlin 2019. Recuperado el 10 de octubre de 2023, de: <https://www.berlinhyp.de/en/media/newsroom/housing-market-report-berlin-2019?file=files/media/corporate/newsroom/weitere-publikationen/en/2019/wohnmakrt-report-2019-en.pdf>

BMV – Berliner Mieterverein e.V. (2019). Mieterverein begrüßt Senatsbeschluss und unterstützt den Landes-Mietendeckel. Pressemitteilung Nr. 25/2019. Recuperado el 10 de octubre de 2023, de: <https://www.berliner-mieterverein.de/presse/pressearchiv/berliner-mietendeckel-mieterverein-begruesst-senatsbeschluss-und-unterstuetzt-den-landes-mietendeckel-pm1925.htm>

Bosch, J. & Donat, C. (2021). Impacte de la pandèmia en el mercat d'habitatge de lloguer a la metròpolis de Barcelona. En: La metròpoli (post) covid. Impactes, escenaris i reptes. Anuari Metropolità de Barcelona 2020 (pp. 79-101). Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona. Recuperado el 10 de octubre de 2023, de: https://iermb.uab.cat/wpcontent/uploads/2021/07/ANUARI_IERMB_2020_web.pdf

Bosch, J. & López, J. (2023). Impacto de la Ley 11/2020 en el mercado de alquiler en la demarcación de Barcelona. Informe final. Laboratorio continuidad. 01/2023. Barcelona: O-HB. <https://www.ohb.cat/wp-content/uploads/2023/01/>

[O22015_LAB_Control-lloguer_ampliada_Informe_CAST.pdf](#)

Bosch, J. & Trilla, C. (2022). ¿Un parque de alquiler social en España? Reflexiones para su futura creación. En: Noguera, A. (Coord) Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España, pp. 133-172. Tirant lo Blanch, Valencia.

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 25. März 2021 - 2 BvF 1/20 -, Rn. 1-188, https://www.bverfg.de/e/fs20210325a_2bvf000120.html

DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund (2019). Position des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Eckpunkte Mietendeckel. Recuperado el 10 de octubre de 2023, de: <https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++f875dfcc-cb24-11e9-82c2-52540088cada>

Die Genossenschaftler*innen (2019). Genossenschaftsmitglieder für den Mietendeckel. Recuperado el 10 de octubre de 2023, de: https://www.genossenschaftler-innen.de/wp-content/uploads/2020/03/191010_PM-Genossenschaftsmitgliederf%C3%BCrMietendeckel.pdf

Die Wohnungsbaugenossenschaften (2019). Der Mietendeckel. Schlecht für die Genossenschaften, schlecht für Berlin. Positionspapier. Recuperado el 10 de octubre de 2023, de: https://www.wohnungsbaugenossenschaften.de/application/files/2615/6567/7900/WBG_Mietendeckel_Positionspapier_A4_Web.pdf

Dolls, M., C. Fuest, C., Neumeier, F., Stöhlker, D. (2021). Ein Jahr Mietendeckel: Wie hat sich der Berliner Immobilienmarkt entwickelt?, ifo Schnelldienst 74(3), 26-29

EUROSTAT (2023). Distribution of population by tenure status, type of household and income group - EU-SILC survey. Recuperado el 06 de octubre de 2023, de: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO02_custom_7651660/default/table?lang=en

Fahrn, J. (22 Nov 2019). Umfrage: Berliner für den Mietendeckel, aber gegen Enteignungen. Morgenpost. Recuperado el 10 de octubre de 2023, de: <https://www.morgenpost.de/berlin/article227723927/Umfrage-Berliner-fuer-Mietendeckel-aber-gegen-Enteignungen.html>



FG Bau – Fachgemeinschaft Bau Berlin und Brandenburg e.V. (2021). Bau- und Wohnungswirtschaft sowie Vermieter fordern Gehör beim Berliner Senat und der Regierungskoalition im Berliner Abgeordnetenhaus. Position. Recuperado el 10 de octubre de 2023, de: <https://fg-bau.de/wp-content/uploads/2021/05/Mietendeckel.pdf>

Fischer-Lescano, A., Gutmann, A., Schmid, C. U. (2019): Landeskompetenzen für Maßnahmen der Mietpreisregulierung. Rechtsgutachten im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung

Fotocasa y ANA (2021) Radiografía del arrendador en España. ¿Cómo afectarían las medidas intervencionistas en el mercado del alquiler? Recuperado el 10 de octubre de 2023, de: <https://s36027.pcdn.co/wp-content/uploads/2021/04/Informe-RADIOGRAFIA-ARRENDADOR-ESPA-NA-1.pdf>

GdW - Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (2019). Mietendeckel würgt Investitionen in die Zukunft des Wohnens ab – Wohnsituation wird sich verschlechtern. Pressemitteilung vom 18.06.2019. Recuperado el 10 de octubre de 2023, de: <https://www.gdw.de/pressecenter/pressestatements/mietendeckel-wuergt-investitionen-in-die-zukunft-des-wohnens-ab-wohnsituation-wird-sich-verschlechtern/>

Gigling, M. (2022). Estudio comparado de la regulación del alquiler en Berlín y París. Versión actualizada 2022. Laboratorio continuidad. 10/2022. Barcelona: O-HB. https://www.ohb.cat/wp-content/uploads/2023/02/022015_Regulacion-alquileres-Berlin-Paris-actualizado.pdf

Hahn, A. M., Kholodilin, K. A., Wattl, S. R. y Fongoni, M. (2022). Forward to the Past: Short-Term Effects of the Rent Freeze in Berlin (February 2022). DIW Berlin Discussion Paper No. 1999. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3775507>

Holm, A. (2022). Die Lage der Sozialen Wohnraumversorgung in Berlin. Rosa-Luxemburg-Stiftung. Online-Publikation. August 2022. https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Artikel/3-22_Onl-Publ_Wohnraumversorgung.pdf

Housing Europe (2023) The State of Housing in Europe 2023. Recuperado el 10 de octubre de 2023, de: https://www.stateofhousing.eu/The_State_of_Housing_in_Europe_2023.pdf

IBB (2023). IBB Wohnungsmarktbericht 2022. Investitionsbank Berlin. <https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/ibb-wohnungsmarktbericht-2022.pdf>

Jofre-Monseny, J., Martínez-Mazza, R., Segú, M. (2022). Effectiveness and Supply Effects of High-Coverage Rent Control Policies. IEB Working Paper 2022/02

Kettunen, H. & Ruonavaara, H. (2021). Rent regulation in 21st century Europe. Comparative perspectives. Housing Studies. 36:9. <https://doi.org/10.1080/02673037.2020.1769564>

Kholodilin, K. A. & Kohl, S. (2023). Do rent controls and other tenancy regulations affect new construction? Some answers from long-run historical evidence, International Journal of Housing Policy. <https://doi.org/10.1080/19491247.2022.2164398>

Kholodilin, K. A., López, F. A., Rey Blanco, D., Gonzalez Arbués, P. (2022). Lessons from an Aborted Second-Generation Rent Control in Catalonia. DIW Berlin Discussion Paper No. 2008

Mayer, F. & Artz, M. (2019). Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Aspekte eines „Mietendeckels“ für das Land Berlin. Rechtsgutachten für die Fraktion der SPD im Abgeordnetenhaus von Berlin

Molden, M. (2023). The perils of regulation and the theory of interventionism – an application to the Berlin rent freeze. The Review of Austrian Economics. <https://doi.org/10.1007/s11138-023-00631-1>

Monras, J. & Montalvo, J. G. (2023). The Effect of Second Generation Rent Controls: New Evidence from Catalonia. BSE Working Paper 1345

Papier, H.-J. (2019a). Landeskompetenz zur Einführung eines sogenannten Mietendeckels? Rechtsgutachtliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. - GdW

Papier, H.-J. (2019b). Materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung. Rechtsgutachtliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. - GdW

Paul, U. (06 Dec 2019). Mehrheit der Berliner will den Mietendeckel. Berliner Zeitung. Recuperado el 10 de octubre de 2023, de: <https://www.berliner-zeitung.de/mensch-metropole/mietendeckel-berlin-mehrheit-der-berliner-will-den-mietendeckel-li.2770>

Rajasekaran, P., Treskon, M., Greene, S. (2019) Rent Control. What Does the Research Tell Us about the Effectiveness of Local Action? Urban Institute, Washington, DC. Recuperado el 10 de octubre de 2023, de: https://www.urban.org/sites/default/files/publication/99646/rent_control._what_does_the_research_tell_us_about_the_effectiveness_of_local_action_1.pdf?utm_source=alaska%20highway%20news&utm_campaign=alaska%20highway%20news%3A%20outbound&utm_medium=referral

Sagner, P. & Voigtländer, M. (2019). Volkswirtschaftliche Folgen des Berliner Mietendeckels. IW-Gutachten. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2019/IW-Gutachten_2019-Mietendeckel.pdf

Sagner, P. & Voigtländer, M. (2022). Supply side effects of the Berlin rent freeze, International Journal of Housing Policy. <https://doi.org/10.1080/19491247.2022.2059844>

SenStadt – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (2022). Monitoring zur Anwendung der Umwandlungsverordnungen nach § 172 und § 250 BauGB. Jahresbericht 2021

Tribunal Constitucional (2022). «Sentencia 37/2022, de 10 de marzo de 2022, por la que se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley catalana 11/2020.» BOE, 8 de abril de 2022. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-5807.

ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (2019). Mieten deckeln!. Wirtschaftspolitik aktuell 11/2019. <https://wipo.verdi.de/publikationen/++co++fee462a6-933a-11e9-8baf-525400b665de>

Vollmer, L. (2019). Mieter_innenbewegungen in Berlin und New York . Stadt, Raum und Gesellschaft. Springer VS. Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-24016-5_4

WD - Wissenschaftliche Dienste des deutschen Bundestages (2019). Gesetzgebungskompetenz für ein zeitlich begrenztes Verbot von Mieterhöhungen und Vereinbarkeit mit Art. 14 GG. WD 3 - 3000 - 149/19

Weber, P. (2018). Mittel und Wege landesrechtlichen Mietpreisrechts in angespannten Wohnungsmärkten. JuristenZeitung (JZ). Jahrgang 73 (2018)/Heft 21. p. 1022-1029

WP - Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin (2019). Gutachten zu einer Reihe von Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Rückwirkung des geplanten Berliner Mietengesetzes („Mietendeckel“)

Zawatka-Gerlach, U. (15 Dec 2019): Neues Gutachten zum Berliner Mietendeckel: Mietenstopp ist verfassungsgemäß, Mietabsenkung nicht. Recuperado el 10 de octubre de 2023, de: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/mietenstopp-ist-verfassungsgemass-mietabsenkung-nicht-5037319.html>

ZIA - Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (2022). Baugenehmigungen in Berlin gesunken: Mietendeckel und Enteignungskampagne zerstören Vertrauen. Pressemitteilung vom 16.03.2021. Recuperado el 10 de octubre de 2023, de: <https://zia-deutschland.de/pressrelease/baugenehmigungen-in-berlin-gesunken-mietendeckel-und-enteignungskampagne-zerstoeren-vertrauen/>



El papel de la regulación del suelo en el control de alquileres: la evolución divergente de Viena y Milán

MARCO PEVERINI¹

Marco.peverini@polimi.it
+34 349 347 3561

¹ Department of Architecture and Urban Studies, Politecnico di Milano, Milan, Italy

El control de alquileres se concibe principalmente como una forma de regulación del parque de viviendas existente para alcanzar unos resultados de asequibilidad aceptables y proteger a los inquilinos ante posibles aumentos de precios. Con el tiempo, la propensión a regular el mercado del alquiler ha disminuido en la mayoría de los países y se ha favorecido la liberalización como forma de incentivar la construcción y renovación de viviendas. Recientemente, a raíz de la creciente crisis de asequibilidad en el segmento de alquiler, especialmente en ciudades atractivas y en crecimiento, está surgiendo un nuevo debate sobre cómo conseguir viviendas más asequibles, en tanto que infraestructuras económicas fundamentales.

El presente artículo contribuye a este debate, introduciendo la hipótesis según la cual las políticas que configuran la regulación del suelo son esenciales para aplicar y mantener un control efectivo de alquileres. El artículo explora este argumento teórico, examinando las tendencias divergentes en las estrategias de control de alquileres en Viena y Milán, y trazando las relaciones con la regulación del suelo. Los resultados muestran que el control de alquileres se fue desregulando gradualmente en ambos casos. Sin embargo, mientras que en Viena las políticas activas de suelo han facilitado un giro hacia el sector de la vivienda de lucro limitado y un control del parque

de alquiler, en Milán, en cambio, el enfoque neoliberal en la regulación del suelo ha dificultado la generación de nuevas viviendas asequibles y ha amenazado el parque existente.

Palabras clave: vivienda de alquiler, vivienda asequible, regulación del suelo, Viena, Milán.



1. Asequibilidad de la vivienda para la *grounded city*

La vivienda puede considerarse una parte de la infraestructura de la *economía fundamental*: aquella que facilita una vida cotidiana segura y evolucionada (The Foundational Economy Collective, 2020). En un régimen local de vivienda, la calidad, la disponibilidad y la asequibilidad de vivienda –pero también capacidades relacionadas con la seguridad de la tenencia (Hoekstra, 2020)– pueden considerarse el resultado tanto del carácter de la vivienda en tanto que infraestructura de la economía fundamental. Sobre la misma base teórica, podemos deducir una interpretación dicotómica de la vivienda entre, por una parte, la visión de las ciudades competitivas, calificadas “al igual que las empresas, como máquinas que combinan insumos para producir productos mientras están inmersas en una lucha competitiva”, y la *grounded city* (o *ciudad fundamentada*) como “un espacio en el que podemos satisfacer de forma colectiva y accesible las necesidades cotidianas mejorando la cantidad y la calidad de los bienes y servicios fundacionales en ámbitos como la sanidad, la educación, los cuidados, la vivienda, el suministro de alimentos y la banca minorista” (Engelen et al., 2017, p.408, traducción del autor). La valorización de los activos inmobiliarios a través de los precios de la vivienda actúa como un acelerador del crecimiento de la ciudad. La vivienda asequible, en cambio, actúa como estabilizador, junto con “una amplia distribución de necesidades básicas asequibles de calidad decente” (Engelen et al., 2017, p.417, traducción del autor). Un buen nivel de asequibilidad de la vivienda es, en este sentido, un indicador tangible del grado de “fundamentación” de una ciudad. Reforzar el papel estabilizador de la economía fundacional significa, por tanto, mantener la vivienda asequible para los hogares con bajos ingresos. Según una amplia literatura, esto significa mantener la vivienda fuera del proceso de mercantilización (Kadi y Ronald, 2014; Aalbers, 2015; Madden y Marcuse, 2016).

Este artículo se centra en la provisión de viviendas de alquiler asequible. Los hogares con bajos ingresos y en situación de vulnerabilidad suelen residir en viviendas de alquiler. Tras un largo periodo de crecimiento de la vivienda en propiedad, la vivienda de alquiler está experimentando un resurgimiento a medida que el acceso a la propiedad es más difícil, especialmente en las

zonas con mayores niveles de demanda y entre las generaciones más jóvenes. El interés político por la vivienda de alquiler ha disminuido a lo largo del siglo XX, sobre todo gracias a las subvenciones públicas y a la oferta masiva en el sector de la vivienda en propiedad. En este sentido, el predominio de la vivienda en propiedad que ha caracterizado a la mayoría de las sociedades occidentales no es natural, sino que se construye social y políticamente (Kemeny, 1981). Gran parte de esta construcción tiene que ver con las no-decisiones: la propiedad de la vivienda se hace atractiva cuando el Estado decide no ofrecer alternativas a la misma, sobre todo teniendo en cuenta que la vivienda libre (no regulada) de alquiler en las economías de mercado es más precaria y susceptible a los cambios en el valor del suelo (Ruonavaara, 2020). No obstante, el alquiler tiene un valor clave para las infraestructuras urbanas como mecanismo para satisfacer las necesidades de vivienda vinculada únicamente al valor de uso –en lugar de a la inversión o la creación de activos en propiedad– y para facilitar la movilidad de los hogares en respuesta a las necesidades y oportunidades en constante cambio (Kemeny, 1994; Cucca y Gaeta, 2018).

2. Estabilizar el mercado de la vivienda mediante el control de alquileres

La regulación y el control de alquileres es un tipo de política destinada a lograr la función social de la infraestructura de la vivienda como parte de la economía fundamental. Su objetivo es mejorar la asequibilidad y la seguridad de la tenencia y actuar como estabilizador de la economía de la ciudad. El control de alquileres es una forma específica de regulación del sector del alquiler en lo que respecta a la fijación del precio inicial de un arrendamiento y a los aumentos de precio durante el mismo. Es solo una parte de un régimen de regulación de alquileres, que también incluye normas sobre la duración del contrato, la capacidad de recuperar la propiedad durante el arrendamiento, de venderla o transferirla a otro régimen de tenencia, o la posibilidad de ejecutar un desahucio si se incumple el contrato (Whitehead y Williams, 2018). El control de alquileres tiene como objetivo principal “proteger al inquilino de precios de alquiler y subidas de precio poco razonables o excesivas” (Haffner et al., 2018, p.20, traducción del autor) e igualar las condiciones entre inquilinos y propietarios (Whitehead y Williams, 2018).

En coherencia con las tendencias de neoliberalización y mercantilización, el control de alquileres ha perdido relevancia en la mayoría de los países europeos durante la segunda mitad del siglo XX y se ha producido una continua desregulación del sector privado del alquiler, especialmente a partir de los años 80, junto con una reducción del tamaño del parque regulado (Whitehead et al., 2012). Ha habido un amplio debate en torno al control de alquileres, con posiciones muy firmes de los economistas liberales, generalmente en contra, por diversas razones. Sin embargo,

“mientras que los economistas liberales están de acuerdo en su mayoría, otros comentaristas, normalmente más orientados al concepto de *gobernanza*, señalan países en los que sectores privados de alquiler amplios y bien gestionados cubren toda la gama de necesidades de vivienda, y sugieren que funcionan mejor como resultado de una regulación sólida y estable”

(Whitehead y Williams, 2018, p.9, traducción del autor).

El artículo sigue esta línea y explora el caso del buen funcionamiento del sector del alquiler de Viena en contraste con el de Milán, más bien orientado a la propiedad de la vivienda. El análisis pretende contribuir al debate en torno al control de alquileres adoptando una perspectiva diferente. Normalmente, el control de alquileres se aplica a las viviendas privadas existentes, a menudo solo a las producidas antes de una fecha determinada, mientras que hay excepciones para la nueva construcción y la renovación. Esto está motivado por la necesidad de fomentar la producción de un nuevo parque para superar la escasez de vivienda e incentivar la renovación y la calidad de la vivienda. Sin embargo, el control de alquileres también puede ser una herramienta para la nueva construcción vinculada a la normativa urbanística o a las herramientas de uso del suelo, lo que significa que las normas de control de alquileres están de alguna manera integradas en la vivienda en el momento de la producción. Esta perspectiva requiere examinar la relación del precio del alquiler con la “renta del suelo”.

3. Un principio más general: el control de la renta del suelo para fomentar la asequibilidad del alquiler

Un elemento clave para que un sistema de vivienda produzca (y mantenga) buenos resultados en materia de vivienda es el suelo urbano. El suelo, entendido como superficie edificable o edificada en una ubicación específica –ya sea en terrenos no urbanizados (por ejemplo, campos agrícolas) o en zonas edificadas (por ejemplo, polígonos industriales abandonados)–, ha sido el principal motor del aumento del precio de la vivienda y, en última instancia, de la crisis de asequibilidad. Un estudio realizado en 14 países mostró cómo los precios de la vivienda se dispararon desde la década de 1980 debido no tanto al coste de la construcción, sino más bien al aumento vertiginoso del valor del suelo y como, en ese periodo, el crecimiento real del precio de la vivienda superó al crecimiento de los ingresos por un margen considerable (Knoll et al., 2017). El valor subyacente del suelo se ha estudiado como el concepto de *renta del suelo urbano*, la contrapartida monetaria de las ventajas de las localizaciones urbanas (Camagni, 2016).

La importancia de la renta del suelo urbano a la hora de decidir cómo se distribuye el valor de la ciudad entre diversos agentes y usuarios a través de la vivienda ha sido destacada, entre otros, por Harvey (2001), Camagni (2016) y Haila (2015). Las ganancias generadas por los incrementos de valor en el mercado del suelo urbano suelen transferirse a los costes finales de la vivienda a través de mecanismos de mercado. Del mismo modo, en el marco de la Economía Fundamental, el suelo es el componente principal del crecimiento de las ciudades y, por tanto, un cierto grado de control sobre este a través de políticas de regulación del suelo –impidiendo que la reurbanización del suelo no siga la lógica de mercado de valorización de la renta del suelo, sino objetivos sociales como la asequibilidad– es un estabilizador esencial de la economía de una ciudad (Engelen et al., 2017).

En consecuencia, los teóricos de la renta del suelo abogan por una redistribución más equitativa de las plusvalías en su desarrollo. Esta redistribución la podrían llevar a cabo los organismos públicos, en particular a través de políticas de suelo, basándose en que, en caso de no intervenir, la renta del

suelo urbano suele ser apropiada por promotores o propietarios e incorporada a los precios de la vivienda, empeorando así las condiciones generales de asequibilidad. Haila (2015) sugiere que “la cuestión de la vivienda es esencialmente una cuestión de suelo” e introduce el concepto de *régimen del suelo*, caracterizado por la posición del suelo como mediador de las relaciones económicas y sociales, la justificación de la propiedad y los modos de desarrollo urbano: “El suelo puede utilizarse para el bien público o para maximizar las rentas de alquiler, y su uso, gestión y propiedad requieren una justificación” (Haila, 2015, p.208, traducción del autor). En este sentido, existe una clara compensación entre la *financiarización del suelo* (y la valorización y apropiación de la renta del suelo urbano) y los resultados en materia de asequibilidad, ya que los precios y las rentas de la vivienda producidos en los procesos de reurbanización financiarizados están anclados a las expectativas financieras de la reurbanización del suelo y no a las rentas locales.

Muchos estudiosos han destacado cómo el desarrollo urbano se ha caracterizado (y ha sido impulsado) cada vez más por la financiarización del suelo (Harvey 1982; Rutland, 2010; Kaika y Ruggiero, 2013). Estos estudios subrayaron que el Estado ha desempeñado un papel cada vez más importante en la financiarización del suelo a través de terrenos de propiedad pública o de empresas estatales debido a los paradigmas reforzados de valorización de sus activos al “mejor y más alto uso” económico (Adisson y Artioli, 2019; Christophers, 2017). La financiarización del suelo en la planificación va de la mano de la transformación de la gobernanza urbana desde el *managerialismo* al *empresarialismo* y de la adopción de “políticas de atracción” destinadas a aprovechar la renta del suelo urbano para fomentar el crecimiento (Harvey, 1989), especialmente a partir del proceso de reestructuración de las infraestructuras (por ejemplo, las redes ferroviarias) y las economías urbanas (normalmente, pero no solo, la conversión de emplazamientos productivos en terciarios y residenciales).

Si el papel de la planificación es impulsar el desarrollo hacia objetivos sociales, con un cierto nivel

de asequibilidad de la vivienda, podemos identificar conexiones entre la promoción de viviendas asequibles y las políticas de suelo (Gurran y Whitehead, 2011; Alves, 2020; Lawson y Ruonavaara, 2020). La estabilización de los precios de la vivienda en función de las rentas locales mediante políticas de suelo puede lograrse de muchas maneras (Lawson y Ruonavaara, 2020). En general, las políticas de suelo se pueden clasificar en dos tipos: las *pasivas*, en las que el sector público concede derechos de construcción, pero deja el desarrollo en manos de agentes privados; y las *activas*, en las que el sector público participa en la compra y el desarrollo del suelo (Hartmann y Spit, 2015). En términos más generales, la planificación puede implicar que el gobierno local se apodere del valor del suelo y lo reinvierta en el desarrollo de viviendas con alquileres y precios asequibles (Debrunner y Kaufmann, 2020, 2023; Camagni, 2016). Según Haila, se necesitan regímenes de suelo eficaces basados en la propiedad pública del suelo para redistribuir la renta del suelo urbano en la transformación del tejido urbano existente y para proporcionar viviendas asequibles.

Dos ejemplos de políticas de suelo que abordan las políticas de vivienda a través de la distribución y redistribución de la renta del suelo, una

activa y una pasiva, son: los bancos públicos de suelo y el *inclusionary zoning* (o zonificación inclusiva). Mediante el proceso de banco público de tierras, las organizaciones gubernamentales destinan la propiedad de la tierra a una serie de fines, principalmente para facilitar el desarrollo de viviendas e infraestructuras que satisfagan las demandas presentes y futuras, pero también para evitar la especulación con la tierra y eliminar la fijación de precios oligopolista. Dado que la compra suele beneficiar a las organizaciones a largo plazo, puede considerarse un instrumento estratégico. En cambio, la zonificación inclusiva es un instrumento provisional, ya que el beneficio de la planificación solo puede obtenerse principalmente en un mercado tenso. Dependiendo del criterio de asequibilidad real de la cuota asequible, esta repercute en la renta del suelo urbano y en la misma asequibilidad. Normalmente, ambos se emplean desde una lógica de expansión de la oferta. Los bancos públicos de suelo no eliminan por completo la renta del suelo urbano, pero la institución pública propietaria tiene la opción de renunciar a su capitalización y dejar que se desarrolle por sí mismo, cederlo (o arrendarlo) por poco o nada de dinero para construir viviendas sociales o imponer un control de alquileres a las viviendas privadas.

4. Políticas de alquiler y control de la renta del suelo en Viena

Numerosos estudiosos reconocen los notables resultados de la ciudad de Viena en materia de política de vivienda, que permitieron la construcción y el mantenimiento de uno de los mayores parques de viviendas públicas y asequibles del mundo, que representa más del 40 % de todo el parque de viviendas. También Austria tiene una historia de más de un siglo de leyes de regulación de alquileres para proteger a los inquilinos, lo cual es crucial para un país con un 40 % de los hogares viviendo en alquiler, y especialmente para Viena (80 %). Sin embargo, desde la década de 1960, el alquiler controlado ha empezado a desregularse gradualmente por el Estado bajo la justificación de que el parque edificado

no puede mantenerse bien con alquileres congelados y que se necesitan incentivos para los propietarios, mientras que el ayuntamiento debería proporcionar viviendas asequibles de nuevas formas (Kadi, 2015). La ley de alquileres de 1981 basó el control de los alquileres en el nivel de equipamiento de la vivienda (un indicador de la calidad de la vivienda) y reguló las condiciones y los tipos de pisos cuyos alquileres podían fijarse libremente; mientras que con la ley de alquileres de 1993 se permitieron los contratos de duración limitada (con un mínimo de 3 años) y se introdujo un sistema de referencia para la fijación de los alquileres, con lo que a partir de ese momento el control de precios de alquileres prácticamente

solo se aplica a las viviendas construidas antes de 1945 con contratos antiguos.

La desregulación gradual del sector privado del alquiler se produjo en gran medida durante un periodo de estancamiento y declive de la población, pero desde los años noventa la ciudad ha repositionado su papel territorial para convertirse en destino de importantes flujos de inmigración y ha experimentado un fuerte crecimiento demográfico (Kampschulte, 2006). El mercado de la vivienda ha estado sometido a una gran presión como consecuencia de un importante crecimiento de la población y del cambio de posición global de la ciudad, que ha aumentado la demanda y ha servido de acelerador de la economía local. La regulación de los alquileres, como vimos, disminuyó, mientras que el estabilizador habitual de la promoción municipal de viviendas se redujo rápidamente a partir de los años setenta y finalizó por completo en 2004. Sin embargo, las políticas de alquiler en este proceso de remercantilización del sector privado del alquiler no desaparecieron sin más: más bien se desplazaron siguiendo una trayectoria de cambio institucional hacia la promoción de un importante parque de viviendas por el sector de las asociaciones de vivienda con fines de lucro limitados (*Limited profit housing associations*, LPHA). Son asociaciones que construyen o renuevan viviendas para alquilarlas a precios módicos, reguladas por la homónima Ley de viviendas con fines de lucro limitados, que les ofrece una serie de ventajas (por ejemplo, exención del impuesto de sociedades) basadas en el cumplimiento de algunas restricciones, entre ellas: actividad empresarial restringida y obligación de construir, limitación de los beneficios con un rendimiento de las inversiones limitado o compromiso en activos (los fondos propios deben reinvertirse en vivienda asequible).

El control de alquileres es un componente crucial de la participación del sector privado de la vivienda de lucro limitado en las iniciativas de vivienda asequible. La Ley diferencia dos mecanismos para establecer los alquileres que pueden cobrar las LPHA, “ni más altos ni más bajos” de lo necesario. En primer lugar, para cada proyecto de LPHA, los alquileres se calculan utilizando la regla coste-alquiler, basada en los costes de construcción y mantenimiento, con la opción de añadir hasta un 3,5 % de interés por el capital invertido directamente por la asociación de vivienda de lucro limitado. En segundo lugar, la ley limita los alquileres a una cantidad básica una vez amorti-

zada la inversión. Se trata de la norma de la renta básica, que recuerda a la regulación clásica del control de alquileres, fijada por el gobierno y que se ajusta cada dos años en función de una serie de parámetros: Índice de Precios al Consumo, una cuota de mantenimiento y gastos administrativos, y una cuota del 2 % para un fondo de reserva destinado a reducir el riesgo (OECD, 2020).

Así, una parte cada vez mayor del parque de viviendas entra en el sector de la vivienda de alquiler controlado, ya que este tipo de ley de control de alquileres se aplica de forma permanente a las LPHA. En Austria hay 185 LPHA, más de la mitad de las cuales son cooperativas, que son responsables de la gestión de cerca de un millón de viviendas en total y representan casi el 30 % de todas las viviendas nuevas que se construyen cada año. En Viena, 57 LPHA gestionan más de 200.000 viviendas, lo que supone una media del 20 % del parque total (GBV, 2016).

El control de alquileres se ve reforzado por las subvenciones a la oferta de la ciudad de Viena, con una estratificación de regímenes de subvención que restringe el precio inicial del alquiler de una parte de la oferta a rangos concretos, con el objetivo explícito de atender las necesidades de una amplia variedad de hogares (Mundt y Amann, 2018). Uno de los principales componentes para que el cambio en el mercado del alquiler mantenga una cuota significativa de viviendas de alquiler controlado es, junto con las subvenciones y el marco regulador de las LPHA, el control sobre el suelo. Las políticas activas de suelo (principalmente en forma de bancos de suelo y desarrollo público del suelo urbano) se convirtieron en parte integrante de las políticas urbanas y de vivienda a lo largo de la trayectoria del sistema local de vivienda vienés, permitiendo el florecimiento del sector de las viviendas con fines de lucro limitados y dando lugar a la creación de un parque relevante (20 % del total) de residencias de alquiler controlado permanente (Lawson, 2010). La ordenación del territorio y las políticas activas del suelo tienen un gran impacto en la relación entre el alquiler del suelo urbano y la asequibilidad de la vivienda en cualquier ciudad. Los costes del suelo para viviendas protegidas no pueden superar legalmente un precio fijado por la administración municipal, que es entre tres y diez veces inferior a los precios de mercado del suelo urbano en Viena (Kadi et al., 2021). En consecuencia, la limitación de los precios del suelo es crucial para permitir la producción de vivien-

das asequibles en Viena, así como para permitir la orientación social y la hibridación de las LPHA.

El principal instrumento para proporcionar suelo para viviendas asequibles en Viena ha sido históricamente el banco público estratégico de suelo, en dos formas principales: la adquisición de parcelas a propietarios públicos (por ejemplo, antiguos patios de ferrocarril o terrenos del aeropuerto desestimados) y la compra por adelantado de parcelas suburbanas sin edificar. En ambos casos, la adquisición se produce antes de prever el desarrollo y, por tanto, antes de asignar una plusvalía urbanística. Los bancos públicos de suelo se han realizado casi continuamente desde la época de la Viena Roja, aprovechando algunas ventajas económicas que la ciudad tenía sobre el mercado y, hasta la década de 1980, controlando esencialmente la compra de terrenos no urbanizados en nuevas zonas de desarrollo (Lawson, 2010).

El desarrollo de la política de vivienda adoptó principalmente la forma de intervención directa y construcción de viviendas municipales durante la época de la Viena Roja, cuando “aprovechando el colapso del mercado del suelo a principios del siglo XX, Viena acabó convirtiéndose en un actor clave en la provisión de terrenos urbanizables y, desde entonces, ha sido capaz de dominar el mercado del suelo para cumplir sus ambiciones socialdemócratas en materia de vivienda” (Lawson, 2010, p.215, traducción del autor).

Después de la Segunda Guerra Mundial, los bancos públicos de suelo incrementaron el patrimonio anterior y volvieron a fomentar la construcción de viviendas de alquiler barato, esta vez a través tanto de construcción pública como de LPHA. El Fondo de Adquisición de Suelo y Renovación Urbana de Viena fue fundado por la ciudad en 1984 y actualmente se denomina Fondo de Vivienda de Viena (*Wohnfonds*). Se trata de una organización cuasi-pública o mixta, sin ánimo de lucro, controlada políticamente por el teniente de alcalde de Vivienda, que participa en el mercado del suelo urbano como promotor inmobiliario “social”. Sus dos responsabilidades principales son: adquirir y proporcionar propiedades para viviendas asequibles y llevar a cabo actividades de desarrollo del suelo de acuerdo con objetivos sociales y políticos. Los terrenos anteriormente

depositados en bancos se transfirieron al Fondo de Vivienda, que también empezó a diseñar bancos públicos de suelos con “las siguientes zonas de interés: terrenos no desarrollados en todas las ubicaciones con o sin designación de suelo edificable; zonas de uso agrícola; antiguas zonas u objetos de empresas”¹. El uso fructífero de los bancos públicos de suelo depende también de la capacidad de utilizar la planificación para tomar decisiones de adquisición sensatas. El Fondo de Vivienda, sin poder de negociación exclusivo, opera en un mercado hasta los años ochenta con poca competencia y en estrecha colaboración con el Departamento de Ordenación del Territorio de la ciudad de Viena (*MA18 Stadtplanung*).

La ciudad de Viena, a través del Fondo de Vivienda, lleva a cabo la urbanización del suelo internamente para fomentar la construcción de viviendas asequibles y ganar renta del suelo para pagar infraestructuras fundamentales. El Fondo de Vivienda controla directamente 3,2 millones de metros cuadrados de suelo destinado a políticas de vivienda, y el banco público de suelo sigue considerándose la principal política de suelo para viviendas asequibles.

Las políticas activas de suelo (principalmente en forma de bancos de suelo y desarrollo público del suelo urbano) se convirtieron en parte integrante de las políticas urbanas y de vivienda a lo largo de la trayectoria del sistema de vivienda local vienés, permitiendo que prosperara el sector de las LPHA y dando lugar a la creación de un importante parque de viviendas de alquiler controlado permanente (Lawson, 2010). Además, en algunos casos, el stock depositado en los bancos es un factor importante que determina la orientación de las infraestructuras y la planificación y, por tanto, la asignación de la renta del suelo.

Tras haber confiado durante mucho tiempo en la adquisición de suelo municipal y en la cooperación con empresas públicas, recientemente la política del suelo para vivienda asequible en Viena ha empezado a centrarse también en el suelo de propiedad privada. En 2018, la ciudad adoptó un plan de zonificación inclusiva en el nuevo reglamento de construcción, que entró en vigor en marzo de 2019 y comenzó a aplicarse en 2020. Se trata de una norma de planificación que impone la categoría de vivienda social en las nuevas

1. Fuente: <http://www.wohnfonds.wien.at/grundstuecksankauf> (Obtenido 02/15/2023).

zonas de más de 5.000 metros cuadrados de superficie residencial y que obliga a los promotores privados a destinar “la mayoría” de las unidades a vivienda social, lo que se especifica en “regularmente dos tercios”. La nueva categoría “debe utilizarse siempre que se mejoren los derechos de alguien mediante una modificación del plan de zonificación y uso del suelo” y cuando “se aumente la densidad de construcción permitida” (Kinschner, 2020, p.57, traducción del autor). Su objetivo es doble: proporcionar suelo para viviendas asequibles, que son promovidas por el Fondo de Vivienda, y evitar que los precios del suelo se disparen para las LPHA (Kinschner, 2020). Esta nueva política pretende ser un nuevo instrumento para estabilizar el mercado inmobiliario en una situación de escasez y encarecimiento del sue-

lo y, por tanto, de disminución de la actividad de adquisición de terrenos por el Fondo de Vivienda. Muchos actores la consideran una política clave para mantener el control municipal sobre el suelo, que es fundamental para la aplicación de las políticas de vivienda asequible. El resultado esperado es que el poder de los *Wohnfonds* a la hora de negociar porcentajes elevados de vivienda protegida en las nuevas promociones aumente significativamente también en el caso de los terrenos de propiedad privada. La política de zonificación inclusiva, introducida para hacer frente al creciente coste del suelo y a la mayor dificultad de su obtención, representa la última metamorfosis de estas políticas de suelo tan cruciales para el funcionamiento de las políticas de vivienda por el lado de la oferta (Kinschner, 2020).

5. Políticas de alquiler y control de la renta del suelo en Milán

El sector privado del alquiler fue muy importante en el Milán del siglo XX, albergando a la mayor parte de la población que se asentó durante el impetuoso crecimiento desencadenado por la industrialización. Todavía en la posguerra, más de la mitad de la población vivía en régimen de alquiler y “diversas leyes de control de alquileres habían impuesto al parque privado de alquiler la carga de ofrecer viviendas a precios muy bajos, a veces durante largos periodos” (Padovani, 1996, p.202, traducción del autor). En la posguerra, la promoción de vivienda pública fue muy relevante en Milán, llegando a representar más del 20 % de la producción anual. Hasta los años sesenta, la promoción de vivienda pública se localizaba principalmente en terrenos no urbanizados adquiridos por propietarios privados. Las infraestructuras previstas para los nuevos barrios de vivienda pública, que a menudo se construían tan lejos de las zonas urbanas existentes (dejando una zona tampón preparada para el desarrollo privado), hacían conveniente el nuevo desarrollo privado en los terrenos intermedios. Este mecanismo sirvió para la extracción de rentas del suelo urbano mediante la elección colusoria de la localización de las viviendas públicas (Pizzo, 2021).

Desde 1962, los municipios están obligados por una ley nacional a elaborar un Plan de Vivienda Pública y Asequible (PEEP) en función de la necesidad de vivienda evaluada, y deben destinar entre el 40 % y el 70 % de las nuevas promociones residenciales a programas de vivienda pública. La ley faculta a los municipios para llevar a cabo su ejecución mediante la compra forzosa de terrenos a precios inferiores al valor de mercado para viviendas públicas e iniciativas híbridas de vivienda. El plan PEEP milanés no aprovechó plenamente esta oportunidad porque las viviendas públicas se ubicaron principalmente en zonas periféricas y rurales, una gran parte de las cuales ya eran de propiedad pública, y lejos de donde se concentraba la inversión en infraestructuras (y el aumento de la renta del suelo). Esto se debe a que la planificación de infraestructuras suele estar desvinculada de las políticas de suelo, y las decisiones de planificación suelen asignar renta del suelo urbano a parcelas privadas.

No obstante, representó un giro histórico en los instrumentos de planificación del desarrollo urbano en Italia y tenía como objetivo proporcionar suelo para programas de vivienda pública y asequible y mitigar

la privatización de la renta del suelo urbano (Salzano, 1971). En Milán, y en Italia en general, las políticas de suelo se basaron en la venta en el mercado o en la expropiación forzosa para la realización de los planes PEEP y nunca se activó una política global para acumular un banco público de suelo.

En los años setenta, además, el gobierno italiano inició un periodo de intervención reguladora sobre la vivienda privada de alquiler, empujado por el papel de los sindicatos de inquilinos tras los movimientos sociales de finales de los sesenta, con la ley de alquiler justo (*equo canone*), que implantó un control exhaustivo de alquileres en todo el parque de viviendas de alquiler (público y privado). Sin embargo, al acortar el periodo de tenencia, en realidad la ley provocó una tremenda oleada de desahucios que causó una verdadera emergencia y engulló el sistema de adjudicación de viviendas públicas. La ley de alquiler justo se suprimió en los años noventa, cuando también se produjo una importante financiarización de la vivienda (Storto, 2018).

La ley sobre la compra obligatoria de terrenos para la construcción de viviendas de protección oficial se vio debilitada por las decisiones del Tribunal Constitucional en la década de 1980, cuando una sentencia declaró que los terrenos debían comprarse a precio de mercado y la viabilidad de la expropiación de terrenos por parte de los municipios disminuyó drásticamente. Esto socavó las condiciones para la construcción de viviendas públicas pertinentes y, en parte, también los anteriores mecanismos de hibridación de las cooperativas de viviendas. A raíz de la desindustrialización, desde la década de 1970, el desarrollo de la vivienda se llevó a cabo cada vez más en suelos privados, fuera de los planes PEEP y con planes de desarrollo privados que incluían pequeños requisitos de vivienda asequible. Este proceso se intensificó a principios del siglo XXI, cuando la financiarización y el mayor auge de la construcción hicieron subir los precios de la vivienda y del suelo urbano, atrayendo a un gran número de hogares a la propiedad hipotecada.

Como resultado de esos avances, Milán experimentó un proceso de reestructuración significativa de la tenencia que fue coherente con el impulso nacional a favor de la propiedad de la vivienda. Actualmente, menos del 29 % de la población del municipio central de Milán vive en alquiler, frente a más de la mitad en la posguerra (en 1991 aún era el 44 %). La propiedad de la vivienda se benefició de: exenciones fiscales y

herramientas de planificación más adaptables introducidas para fomentar la reurbanización de antiguos emplazamientos fabriles, la provisión de suelo y las subvenciones (que se desviaron cada vez más de la vivienda pública a la propiedad de vivienda asequible), y amplios planes de derecho a compra en el parque de vivienda pública, ya desde la década de 1950, pero especialmente desde la década de 1990. Mientras tanto, la mayoría de los hogares con ingresos más bajos permanecieron en el sector del alquiler, en el que la pobreza está muy sobrerrepresentada.

Desde 2015, Milán vive una fase de crecimiento vinculada a las inversiones nacionales e internacionales. En esta temporada de aceleración, la principal política de suelo para la vivienda asequible en Milán es una norma de zonificación inclusiva aprobada en 2015 que reserva una parte de la superficie habitable realizada en los nuevos desarrollos (a partir de 10.000 metros cuadrados) para vivienda social. Según la versión actual de la norma, el 20 % se reserva al acceso a la propiedad con precio descontado, el 20 % a alquileres moderados y el 5 % a vivienda pública (aunque esta última puede eludirse mediante el pago de una tasa).

Una cuestión muy importante se refiere al uso de los activos de suelo por parte de las empresas públicas corporatizadas. Con la austeridad y la adopción de un enfoque basado en el derecho privado y el mercado para esas empresas, su importante patrimonio de suelo se orientó hacia la *valorización*: un proceso de privatización del patrimonio de suelo con posibilidades limitadas de imponer objetivos de vivienda para su transformación (Adisson y Artioli, 2019). Del mismo modo, el Ayuntamiento de Milán ha puesto la valorización en primer lugar en su agenda para la movilización de los activos de suelo de propiedad municipal. En el marco de la red internacional *Reinventing cities*, el Ayuntamiento de Milán ha realizado licitaciones sobre diversas parcelas de suelo, en su mayoría procedentes de funciones públicas no utilizadas, con un mosaico de diferentes esquemas que conllevan la venta o el arrendamiento del suelo hasta 90 años, a cambio de un precio decidido en una subasta pública que combina una oferta de precio y una propuesta de proyecto. El precio del suelo es bastante elevado y podría aumentarse durante la subasta, y los requisitos de vivienda social se mantienen bastante bajos, también para no poner en peligro la viabilidad económica (no está prevista la vivienda pública).

6. El diferente papel de los regímenes del suelo en Viena y Milán

El modelo vienés implica que el gobierno local recapture el aumento de la renta del suelo urbano y lo reinvierta localmente mediante la construcción de viviendas con alquileres y precios asequibles. El banco público de suelos de Viena puede considerarse una herramienta política

estratégica y a largo plazo, ya que la adquisición de hoy solo podría aportar ventajas comparativas en el futuro. Esa política activa es combinada con las subvenciones y el marco regulador de las LPHA para expandir el parque de vivienda en alquiler controlado (permanentemente).

Tabla 1. La regulación del suelo en Viena y Milán (Pezerini, 2023)

Ciudad	Terrenos tratados prevalentemente como	Formas de propiedad	Relación	Justificación	Alquiler	Modos de desarrollo predominantes
Milán	Valor de mercado, mercancía y activo	Mayoritariamente privado	Municipio, agencias de construcción pública, cooperativas de vivienda, promotores privados, sistema integrado de fondos	Crecimiento económico, atracción de inversiones	Ingresos privados, con un pequeño impuesto sobre la plusvalía del desarrollo (4-8%; Camagni, 2016) y algunos requisitos de vivienda asequible	Planes de expropiación forzosa hasta los 80; desde los 70, urbanización negociada; últimamente corporatización y venta de suelo público; zonificación inclusiva es residual.
Viena	Valor de uso (vivienda asequible) y activo	Mayoritariamente pública	Municipio, agencias de construcción pública, <i>Wohnfonds</i> , LPHA, empresas públicas	Crecimiento demográfico y asequibilidad	Ingresos públicos (limitados para reducir el coste de la vivienda)	Rondas sucesivas de adquisiciones de terrenos, alquileres municipales, concursos de promotores; zonificación inclusiva fuerte; imposición de objetivos de asequibilidad en la reurbanización de suelo público.

En cambio, el suelo de propiedad pública en Milán, es decir, el que pertenece a las autoridades y empresas públicas (no existe un banco público de suelos oficial), se vende en su mayor parte a promotores privados al precio de mercado, pasando por alto los objetivos de asequibilidad. La zonificación inclusiva es la principal política de suelo en Milán, donde, sin embargo, las condiciones de negociación de las cuotas dedicadas a vivienda asequible dan resultados mucho menos eficaces. Además, mientras que Viena impone fuertes restricciones a la recalificación de los terrenos que se van a transformar, en Milán, la transformación de los terrenos baldíos sigue la extracción de la máxima renta del suelo urbano, con efectos más bien débiles sobre la oferta de vivienda asequible. Esa política de suelo más bien excluyente de Milán crea un círculo vicioso, en el que la necesidad insatisfecha de vivienda asequible empuja el consumo de nuevo suelo hacia zonas más alejadas y municipios periféricos del interior.

El precio del suelo es un nodo crítico para la realización del valor de uso de la vivienda. En Viena, la adquisición se realiza a precio de mercado, el ayuntamiento tiene derecho de veto para hacer

edificable el suelo –una herramienta de negociación muy poderosa– y el precio no suele reflejar un enorme incremento no devengado: la adquisición del suelo se realiza normalmente antes de que se elija la urbanización y mucho antes de que se planifiquen y realicen las infraestructuras. Esto es posible gracias al papel activo de promotor que conserva la ciudad a través de *Wohnfonds* y su coordinación con el departamento de planificación: la ciudad de Viena orienta las inversiones en infraestructuras de transporte hacia los bancos de suelo para captar al máximo los beneficios del desarrollo. Esta captación de valor se redistribuye a su vez entre los habitantes a través de alquileres más bajos. En Milán, el precio de adquisición del suelo premia la plusvalía urbanística de los terrenos ya edificables, lo que hace que las políticas de vivienda sean muy costosas para las autoridades.

De forma similar a lo que hizo Haila para Singapur, es posible esbozar las diferencias entre los regímenes del suelo de Viena y Milán (Tabla 1). En última instancia, puede considerarse una cuestión de prioridad en cuanto al uso o valor de cambio del suelo y de redistribución de los beneficios del desarrollo.

7. Las políticas de vivienda de alquiler necesitan bases sólidas: algunas conclusiones

Mientras la mayoría de los territorios de sus países se contraen, Milán y Viena se cuentan entre las potencias económicas de la nación, generan partes significativas del PIB y atraen población e inversiones pública y privada, sobre todo en el sector inmobiliario. Así pues, experimentan fuertes dinámicas de «aceleración» (Engelen et al., 2017), que se ven amplificadas por fuertes aumentos de los costes de la vivienda y del alquiler. Esto indica que el aumento de la renta del suelo urbano o del valor que crea la ciudad, se traslada al coste de la vivienda.

Los avances neoliberales son evidentes en los sistemas de vivienda de Viena y Milán, pero su impacto en el régimen del suelo y en los resultados de asequibilidad de la vivienda es considerablemente diferente en las dos ciudades: el grado en que las estructuras de gobierno de las dos ciudades están fundamentadas en la cuestión de la asequibilidad de la vivienda es diferente (Pe-verini, 2023).

La historia de la conversión judicial de la expropiación forzosa a precios inferiores a los del mercado, que limitó fuertemente la posibilidad de promulgar políticas activas de suelo para viviendas asequibles en Italia, plantea el punto crítico de la viabilidad política y cultural de la redistribución de la renta del suelo urbano a través del alquiler a precio controlado. La historia de la política de suelo italiana parece confirmar el pensamiento *georgista* de que una larga historia de propiedad privada dificulta demasiado la confiscación de la tierra (aunque fuera justo) y facilita la confiscación de la renta, por ejemplo, mediante impuestos.

La historia de las políticas del suelo de Viena muestra una perspectiva diferente de este dilema. Actualmente, en Viena existe un planteamiento sistemático de planificación y política territorial que se centra específicamente en la asequibilidad de la vivienda. No se trata de una mera afirmación retórica, sino que está respaldada por resultados reales en materia de vivienda y unos “resultados” significativamente mejores que los de otras ciudades europeas en términos

de precios de alquileres más bajos y mayores niveles de asequibilidad, así como una mayor red de seguridad que respalda la política de vivienda (Baron et al., 2021). Esto se consigue a través de un enfoque global que combina la regulación del uso del suelo y la ordenación del territorio con objetivos de vivienda, con políticas de bienestar social que suplen el desequilibrio de la oferta por el lado de la demanda.

Milán, en cambio, tiene un sistema fragmentado de políticas que está dominado por un desarrollo de la vivienda impulsado por el mercado, dentro de una red fragmentada de políticas de vivienda y planificación, con políticas de suelo impulsadas por el mercado. Milán, a pesar de tener una proporción relativamente alta de vivienda pública según los estándares del sur de Europa (casi el 8 %), carece del enfoque integral de Viena para el control de la oferta de alquileres centrado en políticas de suelo integradas con políticas de planificación y sociales.

Los casos sugieren que, al final, las políticas eficaces de vivienda de alquiler necesitan un régimen de suelo coherente. Esto es coherente con el pensamiento de Haila:

“Producir viviendas asequibles para la mayoría de la gente es posible. La clave está en evitar la especulación con el suelo, lo que puede hacerse cuando el suelo es de propiedad pública y no se utiliza en función de su valor de mercado o de la renta de un uso alternativo [...]. La propiedad pública del suelo permite evitar la especulación y hacer que la vivienda sea asequible. El hecho de que un gobierno propietario haga uso de estas condiciones es una cuestión de elección política”

(Haila, 2015: 214).

Construir un banco público de suelos no es fácil, sobre todo si los precios son altos. En cualquier caso, los activos no utilizados (por ejemplo, terrenos baldíos procedentes de infraestructuras) podrían adquirirse a otras entidades públicas por un precio económico y depositarse en un banco para su futura reurbanización. Además, las administraciones locales tienen una ventaja competitiva potencial en la banca pública de suelos debido a sus competencias en materia de planificación y zonificación, que podrían utilizar para prever o influir en la futura dinámica de los alquileres y tomar decisiones de adquisición coherentes. Sin embargo, existen dudas sobre la viabilidad económica del banco público de suelos en un contexto de aumento del precio de la tierra y sobre la sostenibilidad de una política que contribuye a malos resultados del consumo de suelo, como en el caso austriaco (Getzner y Kadi, 2020). Desde una perspectiva supralocal, este último aspecto no cuestiona tanto el régimen de suelo adoptado en la ciudad de Viena, sino más bien la dinámica de concentración de población e inversiones en ciudades atractivas. Si la población urbana y la necesidad de vivienda crecen,

se demanda nueva oferta mediante el desarrollo público o privado, siendo la principal diferencia los niveles de asequibilidad. Aunque los problemas de asequibilidad radican en última instancia en una posición contradictoria de las ciudades atractivas en la actual economía política basada en el mercado y en una organización territorial polarizada, pueden aliviarse o agravarse mediante la distribución y redistribución de la renta del suelo urbano por parte del régimen del suelo. En una situación en la que el suelo no urbanizable debería preservarse en la medida de lo posible, el desarrollo urbanístico y la transformación del suelo deberían destinarse casi exclusivamente a viviendas asequibles, como en Viena. En conclusión, la promoción de la asequibilidad de la vivienda en ciudades atractivas podría pasar simultáneamente por la mitigación de la demanda de vivienda a través de un cambio de escalas de los problemas de vivienda –por ejemplo, mitigando la migración a ciudades atractivas mediante la redistribución de recursos e inversiones– y la aplicación de regímenes de suelo orientados a la asequibilidad con el fin de controlar la valorización y financiarización del suelo.

Bibliografía

Aalbers, M. B. (2015). The Great Moderation, the Great Excess and the global housing crisis. *International Journal of Housing Policy*, 15(1), 43–60. <https://doi.org/10.1080/14616718.2014.997431>

Alves, S. (2020). Divergence in planning for affordable housing: A comparative analysis of England and Portugal. *Progress in Planning*: 1–21. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2020.100536>

Bricocoli, M., Salento A. (2019). Housing and the grounded city: rent extraction and social innovations. In Barbera F., Rees Jones I. (Eds.), *The Foundational Economy and Citizenship: Comparative perspectives on civil repair*, Policy Press.

Camagni, R. (2016). Urban development and control on urban land rents. *Annals of Regional Science*, 56, 597–615. <https://doi.org/10.1007/s00168-015-0733-6>

Christophers, B. (2017). The State and Financialization of Public Land in the United Kingdom, *Antipode* Vol. 49 No. 1 2017, pp. 62–85. <https://doi.org/10.1111/anti.12267>

Czischke, D., van Bortel G. (2018). An exploration of concepts and policies on ‘affordable housing’ in England, Italy, Poland and The Netherlands. *Journal of Housing and the Built Environment*. <https://doi.org/10.1007/s10901-018-9598-1>

Debrunner, G., Kaufmann, D. (2023). Land valuation in densifying cities: The negotiation process between institutional landowners and municipal planning authorities. *Land Use Policy* 132:106813. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106813>

Debrunner, G., Hartmann, T. (2020). Strategic use of land policy instruments for affordable housing – Coping with social challenges under scarce land conditions in Swiss cities. *Land Use Policy*, Volume 99. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104993>.

Engelen, E., Froud, J., Johal, S., Salento, A., Williams, K. (2017). The grounded city: from competitiveness to the foundational economy. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 10, 3: 407–423. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx016>

GBV (2016). *70 Jahre Österreichischer Verband Gemeinnütziger Bauvereinigungen Revisionsverband*, available at: <https://cms.gbv.at/repos/files/GBV/Preview%5fimages/festschrift%2epdf?exp=13947&fps=e5cd5ee0f5073af19ac84baa-df23c16506470710f>

Getzner, M., Kadi, J. (2020). Determinants of land consumption in Austria and the effects of spatial planning regulations. *Eur Plan Stud* 28:1095–1117. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1604634>

Gurran, N., Whitehead C. (2011). Planning and Affordable Housing in Australia and the UK: A Comparative Perspective. *Housing Studies*, 26:7–8, 1193–1214, <https://doi.org/10.1080/02673037.2011.618982>

Haffner, M., Hegedüs J., Knorr-Siedow T. (2018). The Private Rental Sector in Western Europe, in Hegedüs, J. Lux M., Horváth V. (Eds.), *Private Rental Housing in Transition Countries. An Alternative to Owner Occupation?*, Palgrave Macmillan, London. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-50710-5>

Haila, A. (2016). *Urban Land Rent. Singapore As a Property State*, John Wiley & Sons Ltd: Chichester.

Hartmann, T., Spit, T. (2015). Dilemmas of involvement in land management – comparing an active (Dutch) and a passive (German) approach. *Land Use Policy* 42, 729–737. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.10.004>

Harvey, D. (1982). *The Limits to Capital*. Oxford: Blackwell.

Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, vol. 71, n. 1, pp. 3–17. <https://doi.org/10.2307/490503>

Harvey, D. (2001). *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*. Edinburgh University Press.

Hoekstra, J. (2020). Comparing Local Instead of National Housing Regimes? Towards International Comparative Housing Research 2.0. *Critical Housing Analysis*, Volume 7, Issue 1, p. 74–85. <https://doi.org/10.13060/23362839.2020.7.1.505>

Kadi, J. (2015). Recommodifying housing in formerly 'Red' Vienna?. *Housing, Theory and Society*, 32 (3): 247-265. <https://doi.org/10.1080/14036096.2015.1024885>

Kadi, J., Vollmer, L., Stein, S. (2021). Post-neoliberal housing policy? Disentangling recent reforms in New York, Berlin and Vienna. *European Urban and Regional Studies*, 28:353-374. <https://doi.org/10.1177/09697764211003626>

Kaika, M., Ruggiero, L. (2016). Land Financialization as a 'lived' process: The transformation of Milan's Bicocca by Pirelli. *European Urban and Regional Studies*, Vol. 23(1) 3-22. <https://doi.org/10.1177/0969776413484166>

Kampschulte, A. (2006). New perspectives for Vienna: Repositioning between East and West. In Schneider-Sliwa R. (Ed.), *Cities in Transition*. The GeoJournal Library, vol 83. https://doi.org/10.1007/1-4020-3867-4_9

Kinschner, M. (2020). "The new zoning category "subsidised housing" as an instrument of land policy", in: IBA_Wien 2022/future.lab (eds.), *New Social Housing. Positions on IBA_Vienna 2022*, Jovis, Berlin: 54-57.

Knoll, K., Schularick, M., Steger, T. (2017). No price like home: Global house prices, 1870-2012. *American Economic Review*, 107(2): 331-353. <https://doi.org/10.1257/aer.20150501>

Lawson, J. (2010). Path Dependency and Emergent Relations: Explaining the Different Role of Limited Profit Housing in the Dynamic Urban Regimes of Vienna and Zurich. *Housing, Theory and Society*, 27:3, 204-220. <https://doi.org/10.1080/14036090903326437>

Lawson, J., Ruonavaara, H. (2020). *Land policy for affordable and inclusive housing. An international review*, report for Smartland.

Madden, D., Marcuse, P. (2016). *In defense of Housing. The politics of crisis*, London, Verso.

Mundt, A., Amann, W. (2018). 'Wiener Wohnbauinitiative': a new financing vehicle for affordable housing in Vienna, Austria. In van Bortel G., Gruis, V., Nieuwenhuijzen, J., Pluijmers, B. (Eds.), *Affordable Housing Governance and Finance. Innovations, Partnerships and Comparative Perspectives*. Milton: Routledge.

OECD (2020). Policy actions for affordable housing in Latvia, report published by OECD and available at: <http://www.oecd.org/economy/latvia-economic-snapshot/>

Peverini M. (2023), *Promoting rental housing affordability in European cities. Learning from the cases of Milan and Vienna*, London: Springer.

Rutland, T. (2010). The financialization of urban redevelopment. *Geography Compass*, Vol. 4, Issue 8, pp. 1167-1178. <https://doi.org/10.1111/j.1749-8198.2010.00348.x>

The Foundational Economy Collective (2020). *Economía fundamental: la infraestructura de la vida cotidiana*, Economistas sin Fronteras.

Whitehead, C. Williams, P. (2018). *Assessing the evidence on Rent Control from an International Perspective*, LSE London.

Whitehead, C., Markkanen, S., Monk, S., Scanlon, K. Tang, C. (2012). *The Private Rented Sector in the New Century – A Comparative Approach*, University of Cambridge.

Papers 66

Institut
Metròpoli

L'habitatge:
polítiques de lloguer
al segle XXI