



# **OBJECTIU 25: HABITATGE SOCIAL PER A UNA EUROPA SOCIAL**

**PROPOSTES I AVALUACIÓ DE POLÍTIQUES  
PER RESOLDRE LA CRISI D'HABITATGE A EUROPA**

---

FERRAN ELIAS MORENO  
DAVID PALOMERA ZAIDEL  
MARTA RIBERA CARBÓ



# **OBJECTIU 25: L'HABITATGE COM A BÉ SOCIAL**

**PROPOSTES I AVALUACIÓ DE POLÍTIQUES  
PER RESOLDRE LA CRISI D'HABITATGE A EUROPA**

---

**OCTUBRE DE 2025**

This publication is financed with the support of the European Parliament (EP). The EP is not responsible for any use made of the content of this publication. The editor of the publication is the sole person liable.

Dipòsit legal: B 15680-2025

ISBN: 978-84-09-75449-6

# **OBJECTIU 25: L'HABITATGE COM A BÉ SOCIAL**

**PROPOSTES I AVALUACIÓ DE POLÍTIQUES  
PER RESOLDRE LA CRISI D'HABITATGE A EUROPA**

---

**FERRAN ELIAS MORENO  
DAVID PALOMERA ZAIDEL  
MARTA RIBERA CARBÓ**



# **SUMARI**

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓ</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>LA SITUACIÓ DE L'HABITATGE A EUROPA: FALLIDA DEL MODEL</b>	<b>15</b>
<b>3</b>	<b>OBJECTIU 25: CAP A UN PROGRAMA EUROPEU D'INVERSIÓ EN HABITATGE PÚBLIC I COMUNITARI</b>	<b>41</b>
<b>4</b>	<b>FONTS DE FINANÇAMENT: DE L'ÀMBIT EUROPEU FINS A L'ÀMBIT LOCAL</b>	<b>49</b>
<b>5</b>	<b>POLÍTIQUES D'HABITATGE D'URGÈNCIA EN ZONES TENSIONADES: ÈXITS I LÍMITS EN DIFERENTS CONTEXTOS</b>	<b>71</b>
<b>6</b>	<b>FOMENT D'INICIATIVES COMUNITÀRIES</b>	<b>87</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSIONS</b>	<b>99</b>
<b>8</b>	<b>APÈNDIX</b>	<b>103</b>
	<b>1 QUANTIFICACIÓ DE L'OBJECTIU 25</b>	
	<b>2 DADES DE RÈGIMS DE TINENÇA</b>	
<b>9</b>	<b>REFERÈNCIES</b>	<b>109</b>







# INTRODUCCIÓ

---

L'habitatge és un pilar essencial per a poder desenvolupar qualsevol projecte de vida, tant individual com col·lectiu, ja sigui en família i/o en comunitat. No obstant això, les polítiques d'habitatge de les últimes dècades s'han caracteritzat per una inversió pública molt baixa, un percentatge de lloguers regulats molt reduït a la majoria d'estats de la UE i la creixent permissivitat amb els usos turístics i de temporada dels pisos, que en dificulta l'ús com a residències primàries. Dit d'una altra manera, bona part del desenvolupament i la gestió del parc d'habitatge dels estats europeus s'ha deixat en mans privades sense una regulació en favor d'habitatge assequible per a la ciutadania i amb un rol menor de l'habitatge públic, social i comunitari.

Com s'explica en aquest estudi, aquesta situació comporta efectes negatius per a les llars en termes d'augment de preus, sobrecàrrega financera, agreujament de les desigualtats existents o foment de l'especulació i les bombolles al voltant de l'habitatge. Per exemple, segons dades d'Eurostat per al 2023, un 19,8% de les llars amb uns ingressos de com a màxim el 60% dels ingressos medians van tenir endarreriments amb el pagament de despeses de la llar. En termes de despesa, aquestes llars van dedicar el 37,9% dels seus ingressos a despesa en habitatge, per sobre del 30%, que és el llindar

que generalment es considera per definir si l'habitatge és assequible.<sup>1</sup> Patim una crisi d'accés assequible a l'habitatge.

Així mateix, la crisi financera de 2008, produïda per la manca de capacitat de les persones per poder accedir a un habitatge sense endeutar-se, va tenir com a principal conseqüència una onada massiva de desnonaments, sobretot en els estats més dependents del règim de propietat privada, com l'Estat espanyol. Des de llavors, en general, la construcció d'habitatge no s'ha recuperat i, malgrat una baixada de preus de compra durant el període de recuperació de la crisi, a partir del 2014, durant la segona dècada del segle XXI els preus de compra i lloguer no han deixat de pujar, especialment a les grans ciutats. Com a conseqüència d'això, en una majoria d'estats la compra d'habitatge ha deixat de ser una possibilitat per a persones amb rendes mitjanes o baixes, mentre que el mercat de lloguer suposa un empobriment social i econòmic, amb un mercat cada vegada més concentrat i amb una major capacitat d'extracció de rendes.

Des d'un punt de vista conceptual, no és sorprenent que l'evolució del sector de l'habitatge hagi estat desfavorable per a tantes persones. El mercat de cases i pisos es caracteritza per la presència d'importants asimetries de poder. Si ens fixem en el cas del lloguer, per una banda, per a una llar llogatera marxar del pis davant d'una pujada del lloguer no és senzill, o simplement no és una possibilitat. No és fàcil trobar un altre pis. Pot no tenir la mida adequada, o estar massa lluny de les escoles, els centres de salut, la feina o els familiars i amics. Per tant, els llogaters poden acceptar pujades de preus que, si tinguessin més alternatives, no acceptarien. Dit d'una altra manera, en absència de regulacions protectores, les persones que viuen de lloguer estan exposades a augments de preus dels quals no és fàcil escapar. El fet que l'habitatge sigui un bé bàsic per a la salut, el benestar i el desenvolupament personal agreuja l'asimetria de poder entre el propietari i els llogaters. Per altra banda, al mercat immobiliari també hi operen empreses amb suficient poder i recursos financers, legals i humans per imposar les seves condicions a les llars llogateres. A més a més, les decisions residencials tenen moltes externalitats socials difícils de quantificar, però que modelen les nostres comunitats, ja sigui a través de la segregació residencial, el dinamisme del mercat laboral o la salut mental.

Davant de la situació actual, i tenint també en compte les característiques de l'habitatge com a bé essencial, en aquest estudi defensem el que hem anomenat «Objectiu 25». L'Objectiu 25 marca com a fita que

---

1 ROSENFELD, «Analysis of interpretations of the term affordable housing in the EU Urban Agenda Partnership for Housing»; a briefing note prepared for DG REGIO and the EU Urban Agenda Partnership for Housing, European Commission, DG REGIO, Brussels».

el 25% de les llars europees visquin en habitatges de propietat i/o gestió pública, comunitària o publicocomunitària. Entenem la gestió publicocomunitària com una forma d'autogestió de l'habitatge amb una finalitat social i de suport mutu, a preus assequibles, i amb un suport de les administracions públiques, que han de vetllar per garantir les condicions de reproducció d'aquest model, tant a partir de sòl disponible com de finançament, així com per a preservar una perspectiva de caire universal en l'accés a l'habitatge.

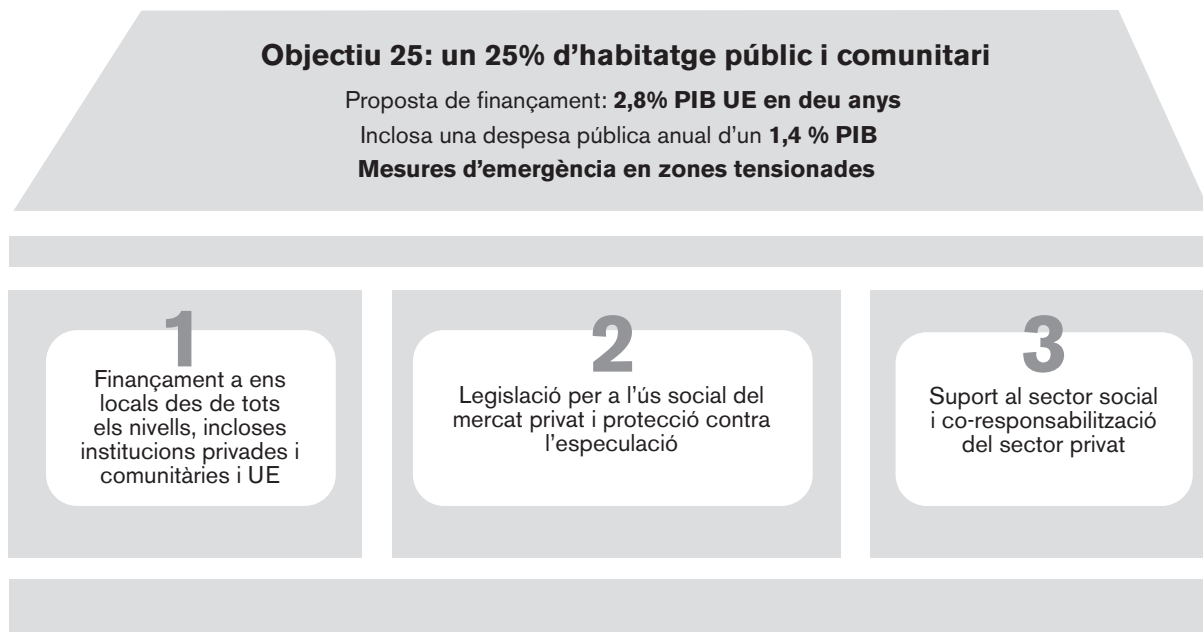
A partir de les dades disponibles a la secció tercera, hem calculat que, de mitjana, als estats de la UE caldria augmentar el parc publicocomunitari en quinze punts percentuals. Per assolir aquesta xifra, calculem que podria requerir-se entre un 3,6% i un 4,7% de despesa sobre el PIB anual durant deu anys, en funció de la grandària dels habitatges. Aquesta inversió no cal que sigui tota pública, i amb una aportació pública d'un 30% del cost, assolir l'Objectiu 25 podria suposar un esforç de despesa de prop d'un 1% del PIB anual durant una dècada. En tot cas, l'envergadura de les inversions necessàries mostra que estem davant d'un procés de transformació a gran escala. Per fer-hi front, distingim tres àrees d'actuació que permetrien resoldre la crisi d'habitatge a curt i mitjà termini.

Primerament, l'ambició del finançament de l'Objectiu 25 exigeix una major responsabilitat de les administracions públiques, tant estatals com supraestatals. A la secció quarta mostrem com l'actual inversió en habitatge dels estats europeus es troba molt per sota de la inversió pública necessària. A més, una part significativa d'aquest finançament es dedica a subvencions que poden ser ineficients i ineficaces. Així, en aquesta secció també tractem maneres d'impulsar la inversió pública, incloent-hi la flexibilització de l'aplicació de les regles fiscals europees i una major implicació de les autoritats supraestatals, incloent-hi la Comissió Europea, els bancs de desenvolupament i el Banc Central Europeu.

En segon lloc, a la secció cinquena abordem una bateria de mesures legislatives per a regular el mercat de l'habitatge en favor de la ciutadania, per a destensionar l'accés a un habitatge i incrementar-ne l'ús social, inclosa la rebaixa de preus. Aquí hi distingim la regulació de preus de lloguer, el retorn dels pisos turístics a ús residencial, la regulació de lloguers de temporada i el reconeixement legal dels sindicats de llogaters/res. Segons l'evidència empírica que hem revisat, la regulació de lloguers o el retorn dels pisos turístics als usos residencials poden reduir la inversió necessària per a l'Objectiu 25 un 17%. En aquesta secció també tractem mesures que poden ajudar a preservar l'habitatge per a les persones residents de les ciutats i desincentivar-ne l'ús especulatiu. Aquí hi incloem la protecció de compra, inclosa aquella per a residents, i la creació de gravàmens per pisos buits i per la compra-venda d'immobles amb finalitats especulatives.

Per últim, la tercera branca imprescindible per arribar a l'Objectiu 25 és augmentar la participació i el suport envers els actors socials i comunitaris i corresponsabilitzar el sector privat amb ànim de lucre en la provisió d'habitatge assequible per a les persones residents. Així, a la secció cinquena es tracten polítiques que corresponsabilitzen el sector privat amb ànim de lucre en la creació de polítiques d'habitatge públic i social, incloent-hi aquí les reserves d'habitatge en promocions privades, el tanteig i retracte o l'apropiació temporal de pisos buits. A la secció sisena s'analitzen diferents casos d'habitatge comunitari, s'aborden els principals reptes d'aquests models i es proposen polítiques per a impulsar-lo aportant exemples de polítiques públiques a Europa.

**Figura 1. Resum de les mesures de l'Objectiu 25**



Font: Elaboració pròpia.





2

# LA SITUACIÓ DE L'HABITATGE A EUROPA: FALLIDA DEL MODEL DE PROPIETAT PRIVADA?

---

## 2.1. El rol actual de l'habitatge en l'economia i la societat

En aquesta secció tractem dues qüestions. En primer lloc, desenvolupem diversos arguments que justifiquen la presència de regulacions en el mercat d'habitatge. La llista no és exhaustiva, però sí que ens sembla suficient per desmentir les propostes autoconsiderades «desreguladores» —en realitat, orientades a una regulació favorable als grans tenidors. En segon lloc, fem servir alguns d'aquests arguments per justificar mesures en l'àmbit europeu que incentivin la creació d'un parc publicocomunitari d'habitatge.

En l'actual configuració legal del mercat d'habitatge, els pisos i cases són béns tant de consum com d'inversió. En altres paraules, les persones utilitzem els immobles tant per viure-hi com amb finalitats de rendibilitat econòmica. Aquesta dualitat entre consum i inversió crea tensions, ja que els dos objectius no són sempre compatibles. De fet, durant les últimes dècades han augmentat les possibilitats d'obtenir benefici econòmic amb les inversions residencials, una pràctica que ha accentuat els problemes d'accés a l'habitatge. Per exemple, la irrupció de les plataformes d'apartaments turístics ha fet que molts propietaris prefereixin oferir el seu pis com a apartament turístic per la seva elevada rendibilitat, la qual cosa ha reduït el nombre de pisos residencials i ha agreujat els problemes habitacionals.

Davant de les dificultats d'accés a un pis o una casa, una recomanació de política econòmica molt influent en el debat públic es basa en el fet que és necessari augmentar l'oferta de pisos en règim privat i que per això cal «desregular» el mercat –la qual cosa sol significar regular-lo a favor dels interessos dels grans tenidors. Però aquest punt de vista té dues mancances molt importants. La primera és que aquesta suposada «desregulació» pot accentuar l'ús dels habitatges com a béns d'inversió i no com a béns de consum, fet que dificultarà encara més la satisfacció de les necessitats residencials més bàsiques. La segona és que augmentar l'oferta no implica necessàriament garantir el dret a l'habitatge. Per exemple, si la propietat dels habitatges acaba concentrada en poques mans, els lloguers o els preus de venda poden ser massa alts o prohibitius per assegurar que l'oferta d'habitatge satisfaci les necessitats de consum.

L'argument que defensa que amb un increment de l'oferta de pisos s'aconseguiria abaixar el preu d'aquest bé i així millorar l'accés a l'habitatge se sosté en el funcionament dels mercats perfectament competitiu. Una expansió de l'oferta converteix el bé en més abundant i, per tant, el preu cau. Aleshores, la recomanació de política econòmica consisteix a alliberar l'oferta, és a dir, eliminar les regulacions que fan que els capitals no inverteixin més en habitatge perquè hi hagi més pisos disponibles. Exemples de polítiques en aquest sentit poden ser la no regulació del preu de lloguer, o la reducció de la durada dels contractes de lloguer. Segons aquest argument basat en els mercats perfectament competitiu, l'eliminació d'aquestes regulacions faria augmentar el potencial inversor en habitatges de lloguer al donar més llibertat als propietaris per rendibilitzar els seus habitatges.

Però el mercat de l'habitatge no és perfectament competitiu i, per tant, polítiques que vagin encaminades a augmentar l'oferta poden tenir efectes molt negatius en el benestar dels llogaters o de les persones que volen comprar una casa per viure-hi. Vegem alguns exemples de per què no hi ha competència perfecta en el mercat residencial.

En primer lloc, en els mercats perfectament competitiu no hi ha cap agent que tingui més poder que cap altre per determinar el preu dels béns i serveis. En canvi, en el cas dels habitatges hi ha molts motius pels quals l'oferta –els propietaris que venen o lloguen– té més poder que la demanda –les persones que volen comprar o llogar. Per exemple, hi ha concentració de la propietat. Hi ha actors com ara els fons d'inversió o les empreses immobiliàries que controlen parts significatives del mercat, tant de compra com de lloguer. Aquest fenomen és més greu a les grans ciutats, que és just on hi ha més població. És ben sabut que els mercats amb estructures oligopolístiques es caracteritzen per tenir preus més alts que els que prevaldrien amb un mercat menys concentrat en poques mans.

Una altra consideració que fa que el mercat no sigui perfectament competitiu és l'existència d'agències immobiliàries. Com que la cerca d'habitatge és costosa en termes de temps, existeixen agències immobiliàries que ajuden a les dues bandes del mercat, oferta i demanda, a trobar-se. Tot i així, les agències immobiliàries no ajuden simplement a reduir el temps necessari per trobar un pis, sinó que també tenen una agenda pròpia per augmentar els preus, ja que els seus beneficis seran majors com més augmentin els preus. A més, el fet que els mercats estiguin controlats per poques agències immobiliàries redueix la competència entre elles i, per tant, pot tenir efectes negatius similars al de la concentració de la propietat.

Una altra raó per la qual el mercat d'habitatge no és perfectament competitiu és que la demanda està geogràficament restringida. Els llaços familiars i d'amistats de les persones limiten l'àrea de cerca. Igualment, la ubicació de la feina restringeix també els barris que els treballadors consideren adequats per viure-hi. Per tant, el poder del propietari per augmentar els preus dels habitatges augmenta a mesura que els buscadors de pis tenen menys alternatives que satisfacin els seus criteris.

A banda de totes les consideracions anteriors, l'habitatge és un bé amb una demanda inelàstica. És a dir, com que satisfà necessitats bàsiques, la demanda no és sensible als preus perquè no tenir un habitatge no és una opció, o les conseqüències de no tenir-lo són massa greus.

Tots els punts anteriors justifiquen la participació del sector públic en el sector de l'habitatge. No ens trobem davant d'un mercat que pugui funcionar correctament amb poca regulació o amb una participació pública minsa. És més, la participació pública fa que el mercat funcioni millor. Igualment, l'estat pot legislar per a afavorir solucions cooperatives a l'accés a l'habitatge, i evitar d'aquesta manera l'aparició d'empreses immobiliàries amb prou poder per imposar les seves condicions.

Però, a més, existeix un altre motiu per a la participació pública en el sector de l'habitatge: les importants externalitats que genera. Dit d'una altra manera, les formes de produir, distribuir i consumir l'habitatge tenen repercussions socials importants en moltes àrees: en la desigualtat econòmica i de gènere, en el bon funcionament del mercat laboral, en l'estabilitat financera i macroeconòmica. La interacció del mercat de l'habitatge amb cada un d'aquests aspectes, i la presència molt rellevant d'externalitats i asimetries de poder i informació entre els agents que participen de l'oferta i la demanda d'habitatge, signifiquen que el sector públic s'ha de reservar un espai privilegiat per poder definir el bon funcionament de l'habitatge com a bé

social. En el punt següent tractem una d'aquestes externalitats, que és la capacitat de generar bombolles del sector immobiliari amb un gran potencial disruptiu, com sabem des de l'esclat de la Gran Recessió.

## 2.2. L'habitatge com a factor desestabilitzador de l'economia

Com assenyalen David Madden i Peter Marcuse<sup>2</sup> l'habitatge i el desenvolupament urbanístic no són fenòmens secundaris, sinó que són part dels principals processos que donen forma i impulsen el capitalisme global contemporani. L'habitatge és cada cop més una peça fonamental en la reproducció del sistema. La creixent financerització de l'economia ha suposat un canvi estructural en el capitalisme, i aquí les ciutats i l'habitatge agafen un rol central en els processos d'acumulació i desposseïció.<sup>3</sup> A més, els moviments dels preus dels actius immobiliaris són força inestables i endògens degut a l'especulació i al comportament erràtic dels agents que hi participen.<sup>4</sup> El sector immobiliari és una força d'inestabilitat que acaba generant bombolles en el mercat financer. Això és així sobretot perquè les bombolles del mercat immobiliari tenen l'efecte d'estimular la despesa privada finançada amb deute.

En un context de caiguda del pes dels salaris sobre el total de rendes, la generació de deute es fa especialment important per accedir al consum —on hem vist que el mercat hipotecari i l'immobiliari hi juguen un paper central.<sup>5</sup> Aquí, el crèdit barat ha sigut un motor principal per part del sector financer per seguir venent cases a les classes treballadores, amb l'esclat de la bombolla i la crisi financera de 2008 com a una de les conseqüències.<sup>6</sup> Després de la crisi, mentre els governs rescataven els bancs comercials pels seus excessos, s'imposaven mesures d'austeritat i el BCE inflava els actius de grans empreses per a donar liquiditat a l'economia, moltes persones amb hipoteques van ser desnonades, i des de llavors el sector de la construcció no ha tornat a activar-se amb tanta força com aleshores. No obstant, en l'actualitat el sector immobiliari està sent «rescatat» per l'economia del turisme, dels macroesdeveniments i el teletreball de les empreses digitals i comercials, que obren noves possibilitats de revalorització d'actius immobiliaris i d'especulació sense haver de construir habitatge nou.

---

2 MADDEN; MARCUSE, «In defense of housing».

3 HARVEY, «Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution».

4 KOHLER; TIPPET; STOCKHAMMER, «House price cycles, housing systems, and growth models».

5 *Ibidem*.

6 PALOMERA, «How did finance capital infiltrate the world of the urban poor? Homeownership and social fragmentation in a Spanish neighborhood».

Cal dir que la magnitud de l'efecte desestabilitzador de les finances depèn també de les relacions institucionals del sector de la construcció i el mercat immobiliari amb el model econòmic de cada país.<sup>7</sup> Aquells estats amb un major mercat privat i un sistema que encoratja a obtenir una hipoteca són més propensos a tenir actors que veuen el sector immobiliari com un actiu especulatiu més que un refugi. Aquí, la propensió de cada sistema a la demanda especulativa serà determinant en la generació de bombolles. Per exemple, en el cas de l'Estat espanyol i Irlanda, dos estats amb un gran pes de propietat immobiliària, al voltant d'un 80%, i majors facilitats per als particulars en l'accés a les institucions de crèdit, el sector residencial ha tingut un paper central en l'expansió de la inversió i en els cicles de crisi en aquests territoris.<sup>8</sup> Per contra, en estats com Alemanya o Àustria, on no se supera un 50% de pes de la propietat d'habitatge i tenen institucions de crèdit més restrictives, els cicles immobiliaris i financers hi tenen un impacte menor. Per tant, la construcció d'habitatge públic i publicocomunitari, així com una regulació dels mercats immobiliaris i del mercat hipotecari favorable a les majories socials, no només poden beneficiar l'accés a l'habitatge de la població, també ajudarien a estabilitzar l'economia i a deslligar-la dels processos especulatius dels mercats financers i dels cicles de recessió, uns fets que generen inestabilitat, inherent a les economies capitalistes.<sup>9</sup>

---

7 KOHLER; TIPPET; STOCKHAMMER, «House price cycles, housing systems, and growth models».

8 Ibídem.

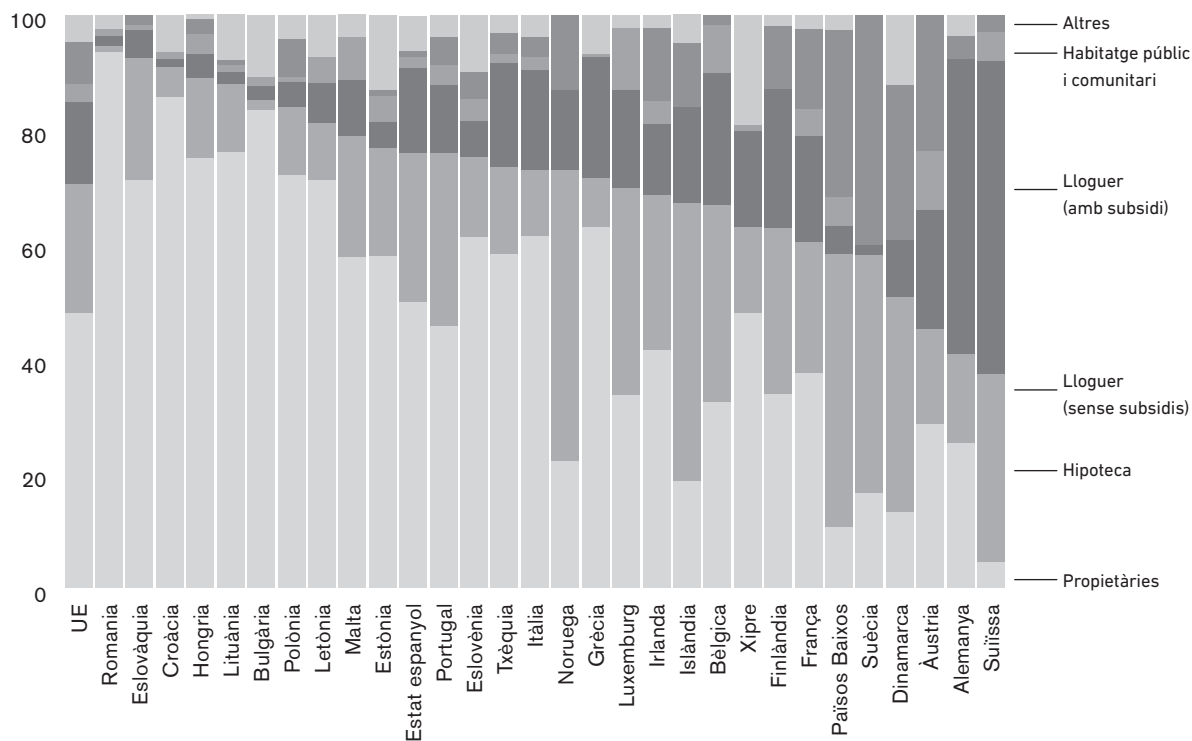
9 Ibídem.

### **2.3. Geografia del règim de tinença majoritari a Europa: caiguda del règim de propietat**

Per poder estudiar els règims de tinença majoritaris a la UE i l'evolució en els darrers anys, dividim el parc d'habitatge en sis categories: llar propietària, llar hipotecada, llar en lloguer privat, llar en lloguer privat amb algun subsidi i llar en habitatge públic i/o comunitari, i totes aquelles no classificades en les cinc primeres categories. A l'Apèndix 1 s'explica millor com s'ha realitzat la recopilació d'aquestes dades. Aquí només cal destacar que en habitatge públic i/o comunitari s'hi inclouen les llars en habitatges sota lloguer social, ja sigui a través d'entitats públiques o associatives, i les que són part d'una cooperativa d'habitatge. En el cas del lloguer amb un subsidi, es fa referència a persones sota un contracte de lloguer privat que reben una ajuda pública per a poder fer front al cost. Així, l'èmfasi es posa en el règim de propietat de l'habitatge. Cal dir que hi ha persones que també reben ajudes per pagar la seva hipoteca, però no s'inclouen en les bases de dades disponibles.

Com podem veure en el gràfic 1, la majoria de llars europees són propietàries o estan pagant un hipoteca de l'habitatge on viuen. Pràcticament un 70% d'elles viuen en un pis o una casa de la seva propietat o en hipoteca. No obstant, hi ha bastanta heterogeneïtat entre els estats de la UE. Els de l'antic bloc soviètic, de l'Est d'Europa i els bàltics, destaquen per elevats percentatges de propietat, i superen el 80% en casos com Romania o Hongria. L'excepció són Eslovènia i Txèquia, amb un pes més gran del lloguer privat. En tots aquests territoris també hi destaca un baix pes de llars sota règims de propietat de caire públic i/o comunitari, si bé hi ha certa manca de dades, a vegades amb un 10% del parc d'habitatge qualificat en «Altres».

## Gràfic 1. Règim de tinença de l'habitatge, 2022 o les últimes dades disponibles, en percentatge del total de llars



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'OCDE Affordable Housing Database, Eurostat i Housing Europe (2023). A l'Apèndix s'explica millor la selecció que s'ha realitzat donada la disparitat entre fonts de dades.

Els següents estats amb més pes de llars propietàries i hipotecades són els estats de la península Ibèrica, amb prop d'un 75%, així com altres estats del sud d'Europa, com Itàlia i Grècia, amb prop d'un 72%. A més, en aquests estats el lloguer amb subsidi o l'habitatge sota règims públics i/o comunitari és minoritari. Són territoris que històricament han invertit al voltant, o per sota, d'un 1% del PIB en habitatge amb perspectiva social. Ara bé, en aquests estats també s'ha optat per vendre l'habitatge protegit al mercat privat, dedicant la inversió pública a l'expansió del règim de propietat privat. Aquest seria el cas de l'Estat espanyol, que

permetia la compra de bona part de l'habitatge construït durant la dècada de 1960 i posteriors, provocant que les persones passessin de pagar un lloguer social a ser propietàries. Així, si en els anys 1960 la quota de mercat de l'habitatge protegit va assolir un 90%, ha caigut paulatinament fins als mínims històrics durant la darrera dècada.<sup>10</sup>

Noruega també té prop d'un 72% de llars propietàries o amb hipoteca. Ara bé, dos trets la diferencien dels estats del sud. Primer, té un pes molt gran de les hipoteques, amb un 50% del total de llars, i en segon lloc, compta amb molt d'habitatge sota règims públic i/o comunitari. Després entrem en un grup heterogeni amb Bèlgica, Finlàndia, França, Irlanda i Islàndia, que tenen entre un 70% i un 60% de llars propietàries i hipotecades. Finlàndia, França, Irlanda i Islàndia tenen entre un 10% i un 15% d'habitatge sota règim públic i comunitari, però Bèlgica dedica bona part dels recursos públics a finançar lloguers en el mercat privat. Aquests estats dediquen una part més important del pressupost públic a polítiques d'habitatge, si bé el sector social i comunitari no hi és gaire dominant.

El grup final, format per Alemanya, Àustria, Dinamarca, Països Baixos, Suècia i Suïssa és un grup que té un pes de propietàries i hipotecades per sota del 60%, si bé hi ha estats que arriben a prop d'un 40%, com Alemanya i Suïssa. Àustria (23%), Dinamarca (27%), els Països Baixos (29%) i Suècia (40%) destaquen per un pes molt important d'habitatge sota règim públic i/o comunitari del parc total d'habitatge. Aquests són estats que encara dediquen un pressupost públic elevat a polítiques d'habitatge en aliança amb grans associacions i cooperatives d'habitatge i donen suport al desenvolupament d'un parc de lloguer sota criteris socials. Aquest no és el cas d'Alemanya i Suïssa, on el parc de lloguer privat és majoritari, en un 51% i un 54% respectivament, si bé existeixen regulacions públiques que hi donen estabilitat i facilitats.

---

10 TRILLA, «La política d'habitatge com a pilar fonamental de l'Estat del benestar».

**Figura 2. Percentatge d'habitatge a la UE sota règim comunitari i públic –mapa de l'esquerra– i comunitari, públic i lloguer amb subsidi –mapa de la dreta–, 2023**

**% Habitatge Públic o Comunitari**

**< 5   5-10   10-15   15-20   20-25   ≥ 25**



### % Habitatge Públic o Comunitari + Lloguer amb subsidi

< 5   5-10   10-15   15-20   20-25   ≥ 25



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'OCDE Affordable Housing Database, Eurostat i Housing Europe (2023). A l'Apèndix 1 s'explica millor la selecció que s'ha realitzat donada la disparitat entre fonts de dades.

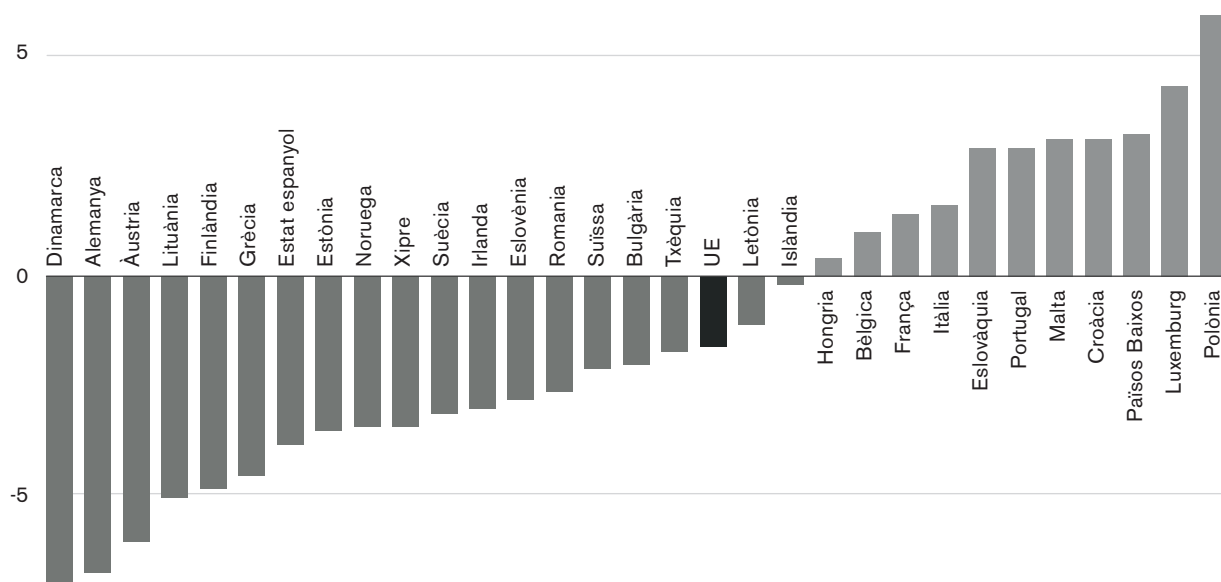
En definitiva, trobem una geografia variada en els règims de tinença de l'habitatge. S'hi poden destacar cinc grans grups:

- un primer dominat per l'habitatge de propietat i hipoteca, com a Hongria o a Romania;
- un segon amb un pes important també d'aquest règim, però amb un pes significatiu del mercat de lloguer privat, com a l'Estat espanyol;
- un tercer també amb un alt nivell de propietat, però on el mercat de lloguer està sotmès a criteris socials i públics, com a Irlanda;
- un quart amb un terç o més d'habitatge sota règim públic i/o comunitari, com a Dinamarca i als Països Baixos;
- i, finalment, un cinquè format per un mercat de lloguer privat majoritari, com a Alemanya.

Ara bé, amb les dades disponibles, podem concloure que ja sigui a través d'una hipoteca o d'un lloguer, a la UE un 50% de les llars es troben subjectes als preus de mercat, estigui o no regulat. Igualment, malgrat algunes excepcions, el pes de l'habitatge públic i/o comunitari és petit, així que l'habitatge compleix en una majoria d'estats una funció important en l'acumulació i en el valor de la riquesa i les desigualtats socials.

També és important veure l'evolució en el temps dels diferents models d'habitatge, sobretot la possibilitat d'accés a la propietat. Podem comprovar que, des de la crisi econòmica de 2008, en una majoria d'estats europeus s'ha anat reduint el pes de les persones propietàries del seu habitatge en favor de l'arrendament. Com mostra el gràfic 2, de mitjana, del 2010 al 2022 el pes de l'habitatge en propietat o hipoteca ha caigut a la UE en 1,6 punts percentuals. En total dinou estats han vist una caiguda d'aquest tipus de règim de tinença. Les caigudes han estat especialment fortes a Alemanya, Àustria i Dinamarca i Àustria, amb baixades de 7 punts percentuals els centreeuropeus i de 6 punts l'estat nòrdic. Per contra, en trobem una forta pujada a Polònia, amb 5,9 punts percentuals, un país que ha tingut un important creixement econòmic en el mateix període. També cal destacar el creixement dels Països Baixos i de Portugal, amb prop de tres punts percentuals.

## Gràfic 2. Canvi del pes de llars en un habitatge en propietat o hipoteca entre 2010 i 2022, en punts percentuals



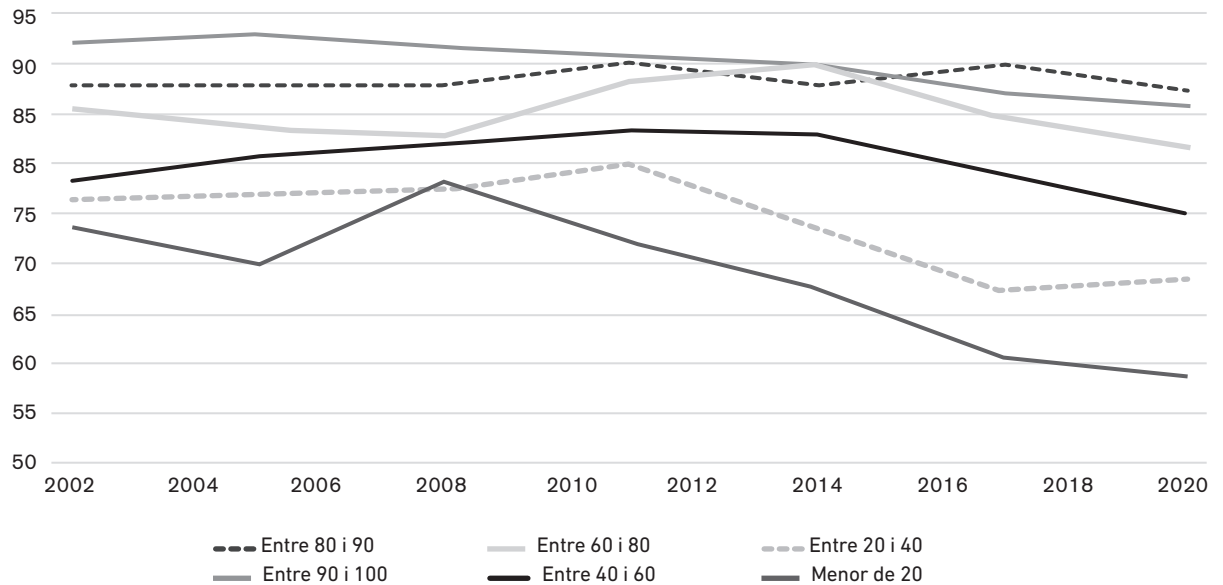
Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat. Per a Islàndia es pren el valor de 2019 per falta de dades.

Malgrat les diferències entre estats, sembla que el model d'expansió de crèdit i deute per a l'adquisició d'un habitatge estaria topant amb dificultats per reproduir-se, especialment quan es tracta dels decils amb menys renda. En el cas de l'Estat espanyol, segons dades de l'enquesta financera de les llars del Banc d'Espanya,<sup>11</sup> el 60% de la població amb menys recursos ha vist una davallada significativa en la propietat de l'habitatge principal entre els anys 2002 i 2020 –gràfic 3. El 20% més pobre ha passat d'un percentatge de propietat d'un 75% a un 60%, el següent quintil d'un 80% a prop d'un 70% i el tercer quintil d'un 83% a un 75%. El 40% més ric també ha vist lleugeres reduccions en la propietat, però es mantenen per sobre del 80%. Bona part de la reducció d'aquest règim de tinença recau en la població jove, que té dificultats creixents per accedir a un habitatge donades les condicions actuals del mercat laboral i immobiliari.

11 BANCO DE ESPAÑA, «Encuesta Financiera de las Familias».

La reducció del pes de la propietat d'alguns sectors de la població pot ser un missatge positiu, però la realitat és que, com hem vist, l'augment del parc públic o publicocomunitari d'habitatge ha estat lent, i els sectors amb menys recursos s'han vist abocats a un mercat de lloguer molt tensionat per preus elevats i volàtils a l'alça, amb una entrada forta de fons d'inversió que busquen rendibilitzar la inversió convertint pisos residencials en pisos de luxe o pisos de temporada.

**Gràfic 3. Percentatge de llars propietàries de l'habitatge principal a l'Estat espanyol entre 2002 i 2020, per percentil de renda**



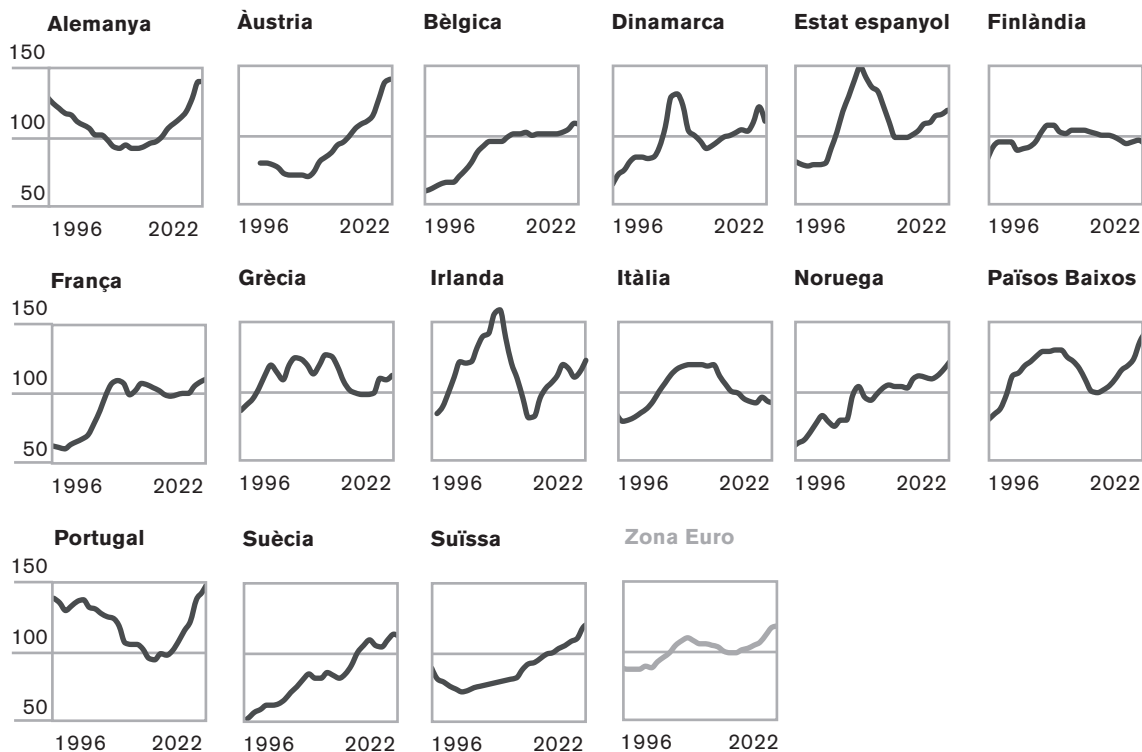
Font: Enquesta Financera de les Llars del Banc d'Espanya.

## 2.4. Dificultats i desigualtats existents per accedir a un habitatge

L'evolució dels preus de l'habitatge indica un encariment creixent generalitzat a Europa. Si comparem el preu de compra d'un habitatge amb els ingressos mitjans individuals veiem que a la Zona Euro el 2022 el preu de

l'habitatge s'havia encarit de mitjana un 18% respecte del 2015, superà els nivells del 2007. Alguns estats estan patint més aquest augment dels preus, com l'Estat espanyol, un 20%; Suïssa, un 22%; Alemanya, un 33%; Àustria, un 38%; els Països Baixos, un 41%, o Portugal, un 48%. Si comparem aquesta evolució amb el canvi en el pes de la propietat entre 2010 i 2022 que hem vist anteriorment, veiem que hi té poca relació. Tot i que és cert que a Alemanya, Àustria i a l'Estat espanyol ha caigut de forma significativa el pes de la propietat sobre el total d'habitatges, hem vist com ha augmentat en el cas dels Països Baixos i Portugal.

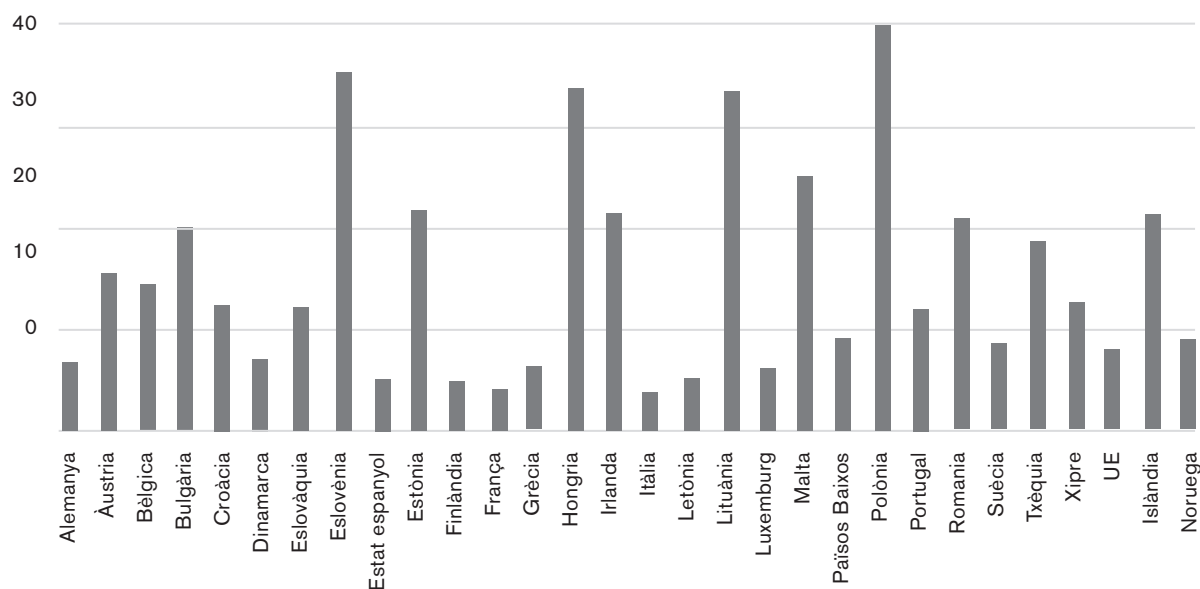
**Gràfic 4. Ràtio de preus nominals de l'habitatge i ingressos mitjans entre 1996-2022 (base 100 = 2015)**



Font: Elaboració pròpia amb dades de l'OCDE Affordable Housing Database, indicador HM1.2.

L'encariment de l'habitatge es va intensificar durant la Covid-19, quan grans sectors de la població van experimentar una davallada dels seus ingressos a causa del confinament mentre que havien de seguir pagant el seu deute o rendes de lloguer. Segons l'estudi d'Eurofund «Living, working and Covid-19», durant els mesos de confinament un 8,1% de les llars de la UE no podien pagar el seu lloguer o la seva hipoteca, mentre que un 20% de les persones aturades tenien por de perdre la seva llar.<sup>12</sup> Si mirem les dades d'inflació de cada estat, veiem n'hi ha molts amb fortes pujades tant en el cost de les hipoteques com dels lloguers del 2019 al 2023. De mitjana a la UE, el cost d'ambdós va créixer prop d'un 8%. A Estònia, Eslovènia, Hongria, Irlanda, Lituània o Polònia, en alguna d'aquestes partides es va arribar fins a un 30% d'augment.

**Gràfic 5. Canvi en l'Índex de preus del preu dels lloguers, del 2019 al 2023 (en %)**

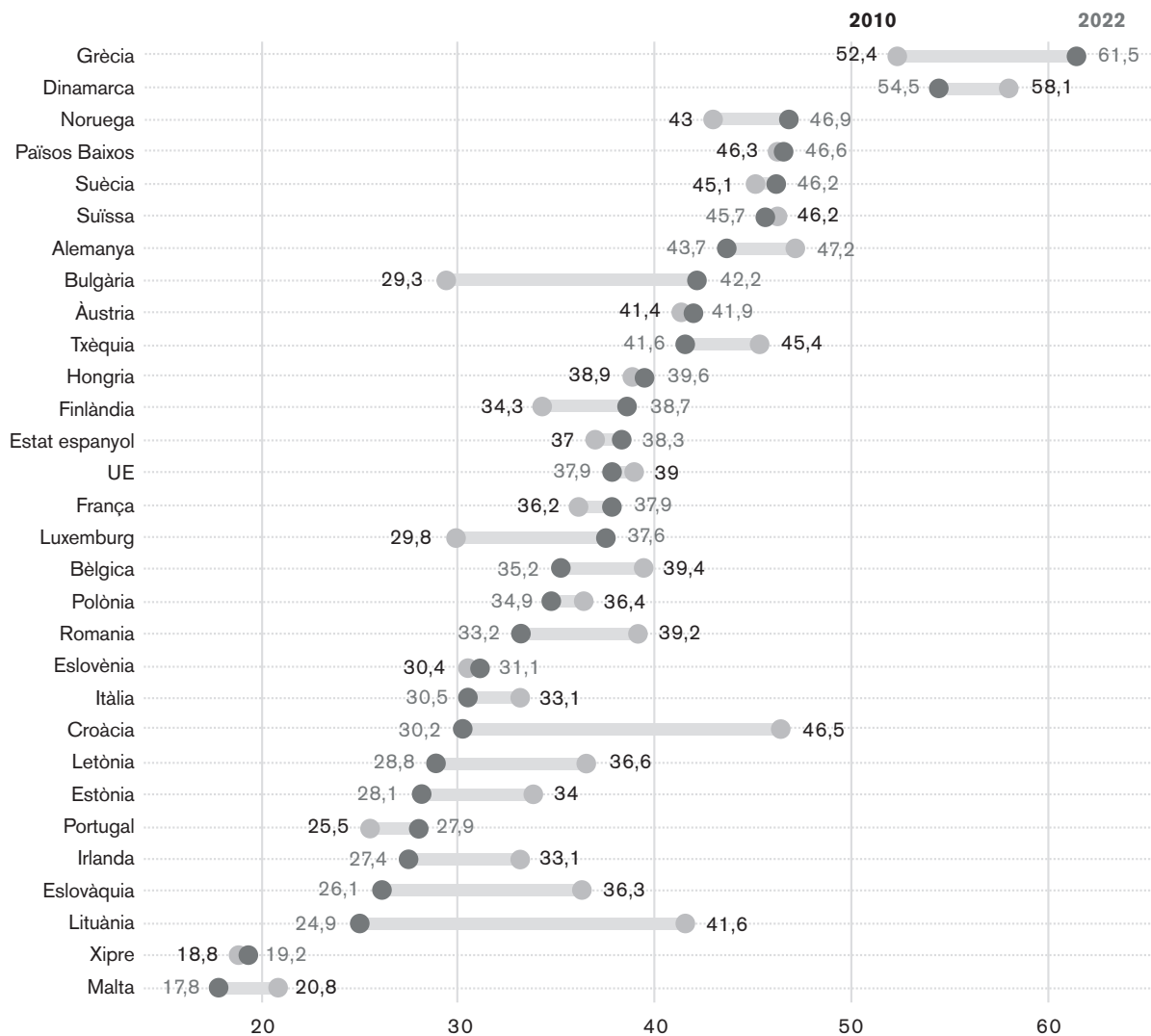


Font: Elaboració pròpia amb dades d'Eurostat. Per al cas de Suïssa, no hi ha dades disponibles actuals.

12 EUROFUND, «Living, working and Covid-19».

La crisi de l'habitatge forma part de les vides de la ciutadania europea des de la primera dècada del segle XXI. Com podem veure en el gràfic 6, a la UE el 2022 les llars amb uns ingressos inferiors al 60% dels ingressos medians del seu país van dedicar de mitjana un 37,9% dels seus ingressos a l'habitatge. Així, si bé la situació es va agreujar entre 2010 i 2016, passant d'un 39% a un 41,5%, la situació hauria millorat lleugerament fins al 2022. Ara bé, la xifra d'un 37,9% es troba per sobre de la regla del 30% i a prop de la sobrecàrrega de despesa d'habitatge, definida en un 40% sobre els ingressos disponibles segons l'Eurostat. Hi ha una forta variació entre estats i menys entre els diferents períodes il·lustrats. Els estats que han estat per sobre del 40% al 2022 han sigut Dinamarca –d'un 58,1% el 2010 a un 54,5% el 2022–, Grècia –de 52,4% a 61,5%–, Alemanya –de 47,2% a 43,7%–, Països Baixos –de 46,3% a 46,6%–, Suïssa –de 46,2% a 45,7%–, Txèquia –de 45,4% a 41,6%–, Suècia –de 45,1% a 46,2%–, Noruega –de 43% a 46,9%–, Àustria –de 41,4% a 41,9%– i Bulgària –de 29,3% a 42,2%. Dels pocs estats que han vist alleugerit aquest indicador i que a més estan per sota del 40% hi trobem Croàcia –de 46,5% a 30,2%–, Letònia –de 36,6% a 28,8%– i Eslovàquia –de 36,3% a 26,1%.

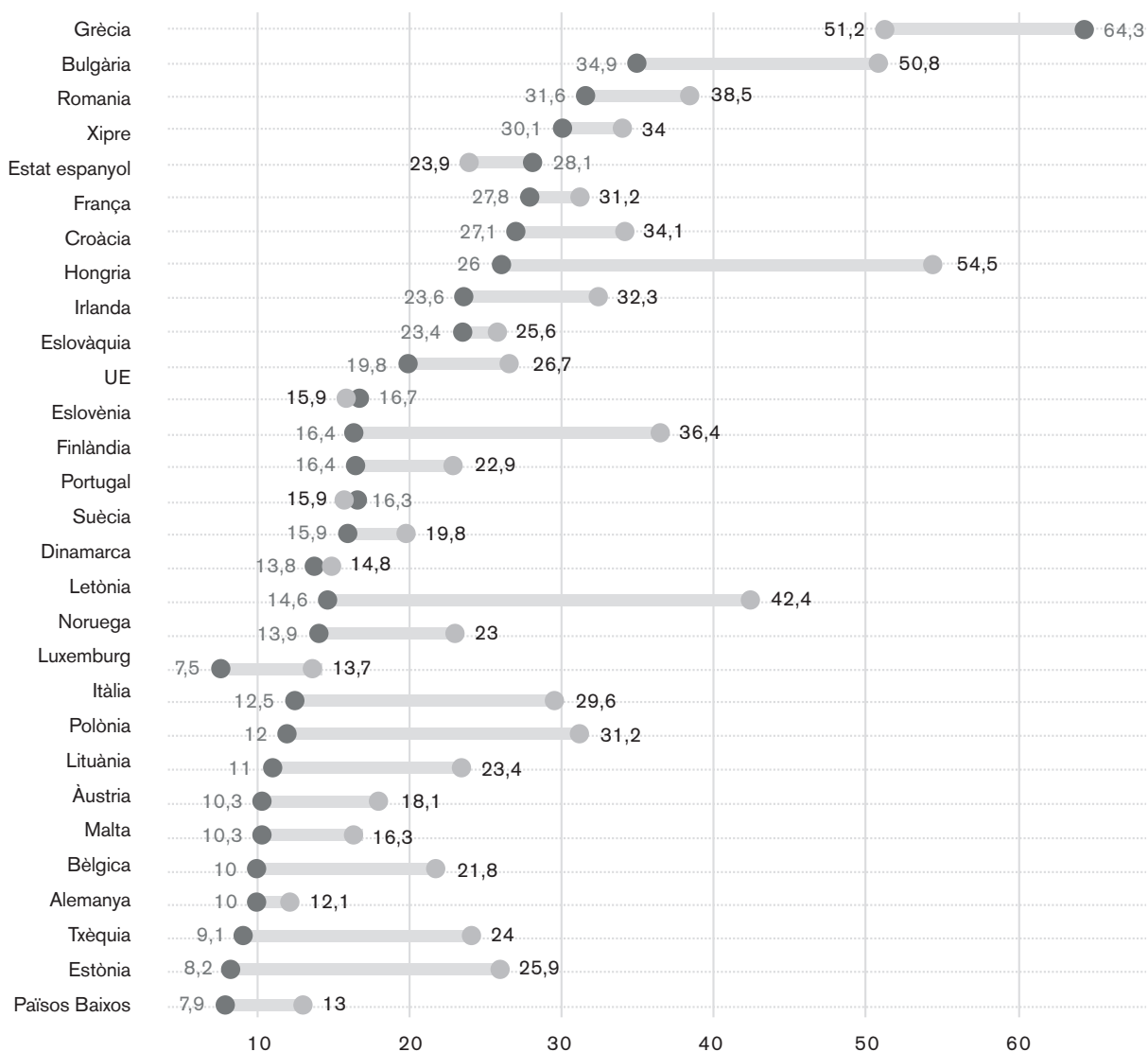
**Gràfic 6. Evolució del pes del cost de l'habitatge sobre els ingressos disponibles per a llars amb uns ingressos inferiors a un 60% de la mediana d'ingressos equivalents entre 2010 i 2022 (en %)**



Font: Elaboració pròpia amb dades d'Eurostat a partir de l'enquesta EU-SILC i la variable ilc\_mdmd101. El cost d'habitatge inclou les despeses de subministraments –aigua, electricitat, gas i calefacció. Per al cas de Islàndia, no hi ha dades disponibles actuals.

Ara bé, la situació és lleugerament diferent quan es pregunta a aquestes mateixes llars si han tingut algun endarreriment en el pagament de les despeses relacionades amb l'habitatge –gràfic 7. Per al conjunt de la UE en el 2022 un 19,8% de les llars amb uns ingressos inferiors al 60% de la mediana del seu país van declarar haver tingut algun retard en el pagament, si bé la situació ha millorat significativament des del 2010, al principi de la crisi econòmica, quan el percentatge se situava en un 26,7%. A més, la situació dels estats en el rànquing té també alguna variació important. Per exemple, els estats nòrdics i d'Europa central, on les llars hi dediquen un percentatge alt d'ingressos, es troben per sota la mitjana de la UE, com podem veure en els casos d'Alemanya –14,8%–, Dinamarca –14,8%– i Països Baixos –7,9%. Fins i tot hi ha hagut davallades importants des del 2010, com és a Noruega –d'un 23% a un 13,9%. L'excepció aquí seria França, que el 2022 es manté amb un 27,8% de llars. En termes regionals, probablement és als estats de l'est d'Europa on trobem majors dificultats; però també mostren millores significatives, com Hongria –d'un 54,5% a un 26%– o Polònia –d'un 31,2% a un 12%. També cal assenyalar l'empitjorament des de 2010 a certs estats com Grècia –d'un 51,2% a un 64,3%– i l'Estat espanyol –d'un 23,9% a un 28,1–, així com la millora important d'Itàlia –d'un 29,6% a un 12,5%– i Irlanda –32,3% a un 23,6%.

**Gràfic 7. Evolució del percentatge de llars amb retard en el pagament de despeses relacionades amb l'habitatge, per llars amb uns ingressos per sota el 60% de la mediana del país entre 2010 i 2020 (en %)**



Font: Elaboració pròpia amb dades d'Eurostat a partir de l'enquesta EU-SILC. Per al cas de Suïssa i Islàndia, no hi ha dades disponibles actuals.

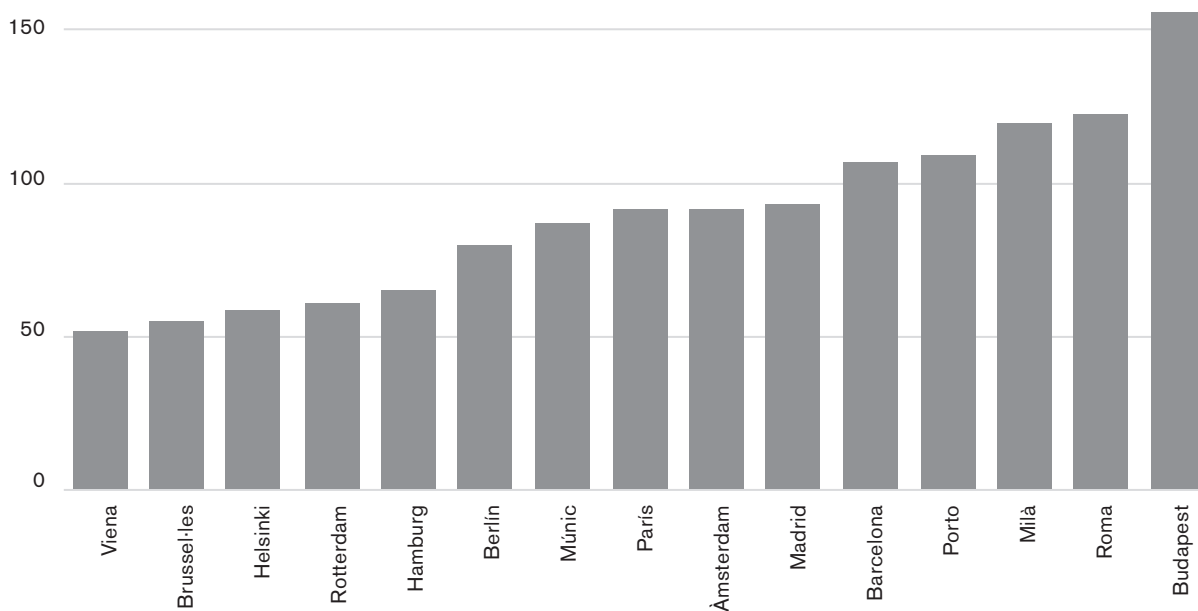
Cal tenir en compte que la crisi de l'habitatge és un fenomen que afecta les ciutats mitjanes i grans i les seves àrees metropolitanes. Existeix una gran pressió en zones d'activitat econòmica elevada, sobretot per la migració del camp a la ciutat i per la migració i moviments de refugiats a causa de conflictes. A més, el creixement del teletreball després de la Covid-19 també podria haver accentuat la mobilitat intraeuropea de treballadors/res amb rendes mitjanes o altes, especialment d'aquelles de sectors tecnològics. Aquí, les més afectades són les capitals i les grans ciutats.<sup>13</sup>

Hi ha una certa manca de dades sobre els preus de l'habitatge a nivell municipal, per la qual cosa en aquest cas utilitzem dades secundàries a partir de portals d'internet, una mesura poc adequada atenent que la mostra d'aquests portals és petita respecte al mercat sencer i, a més, poden tenir una sobrerrepresentació d'habitatges de preus més elevats i dedicats a un ús temporal. En tot cas, ens serveix per veure les diferències entre les dades a nivell estatal i les dades a nivell municipal. Al gràfic 8 veiem com per a les grans ciutats europees és habitual que el preu mitjà de lloguer se situï per sobre d'un 40% dels ingressos medians de les llars del país, i en molts casos s'apropi o superi el 100% dels ingressos, com és el cas de Barcelona, Budapest, Lisboa, Milà, Porto i Roma.

---

13 HALB (eds), «Investing in public infrastructure in Europe. A local economy perspective».

**Gràfic 8. Pes del preu del lloguer mitjà a grans ciutats europees per una llar amb una renda mediana equivalent del país de la ciutat, 2023 (% dels ingressos medians de les llars del país)**



Font: Elaboració pròpia amb dades d'Eurostat i Housing Anywhere.

## 2.5. L'encariment del crèdit per comprar un habitatge

Part de la raó de la caiguda dels índexs de propietat respecte a la situació prèvia a la crisi econòmica podria ser la major dificultat i les restriccions per endeutar-se per accedir a la compra d'habitatge. Per a poder accedir a un habitatge en propietat, els particulars privats necessiten aconseguir una hipoteca. Segons dades del Banc Central Europeu, al 2021 els crèdits hipotecaris van representar el 77% de tot el crèdit al qual accedeixen les llars.<sup>14</sup> El seu grau de capacitat de finançament depèn de tres factors principalment: en

<sup>14</sup> GNAN, «Monetary policy and housing markets: interactions and side effects».

primer lloc, la riquesa inicial per finançar part de l'habitatge; en segon lloc, el cost del crèdit de la institució que cobreix la part restant de l'habitatge; i, finalment, els ingressos futurs del particular per poder fer front a les quotes de la hipoteca i el cost del crèdit. A més, els bancs poden exigir altres requeriments o facilitats per endeutar-se, com el tipus de contracte laboral, avals... En aquesta tessitura, el rol d'intermediari de les institucions financeres, sobretot la gran banca privada i pública, és crucial. El Banc Central Europeu té un rol clau en la determinació dels tipus d'interès oficial, els quals tenen un efecte directe en el tipus d'interès de les hipoteques. Tot i que les hipoteques a tipus fix estableixen un cost del crèdit constant en el temps, les hipoteques de tipus variable poden ajustar el tipus d'interès periòdicament, especialment quan es determina en funció del mateix tipus d'interès oficial del banc central. Així, una pujada dels tipus d'interès dificulta l'accés a l'habitatge en règim de propietat.

El 2008 va esclatar el «boom» de les hipoteques d'alt risc –subprime–, una bombolla produïda per la sobrevalorització d'actius immobiliaris i financers i que s'havia realitzat a través d'eines de col·lateralització de deute. La col·lateralització implica que actius financers amb un retorn dubtós, com hipoteques d'alt risc d'impagament, es barregen amb actius més segurs per crear un nou actiu que rep una qualificació creditícia alta per part de les agències de qualificació –agències que tenien una relació estreta amb les mateixes entitats creant aquests productes financers. Tanmateix, la causa de fons d'aquesta bombolla va ser la creixent desigualtat social, on les llars amb menys ingressos havien d'endeutar-se per mantenir el nivell de vida que demanda el fet de ser propietària d'un habitatge.<sup>15</sup> L'adquisició elevada de productes financers «tòxics» per part de la banca comercial, motivada per uns preus de l'habitatge creixents, va reduir-ne el preu de forma dràstica després de l'esclat de la bombolla, i va fer que disminuïssin de manera important els actius dels bancs comercials i que possessin en risc tot el sistema financer.

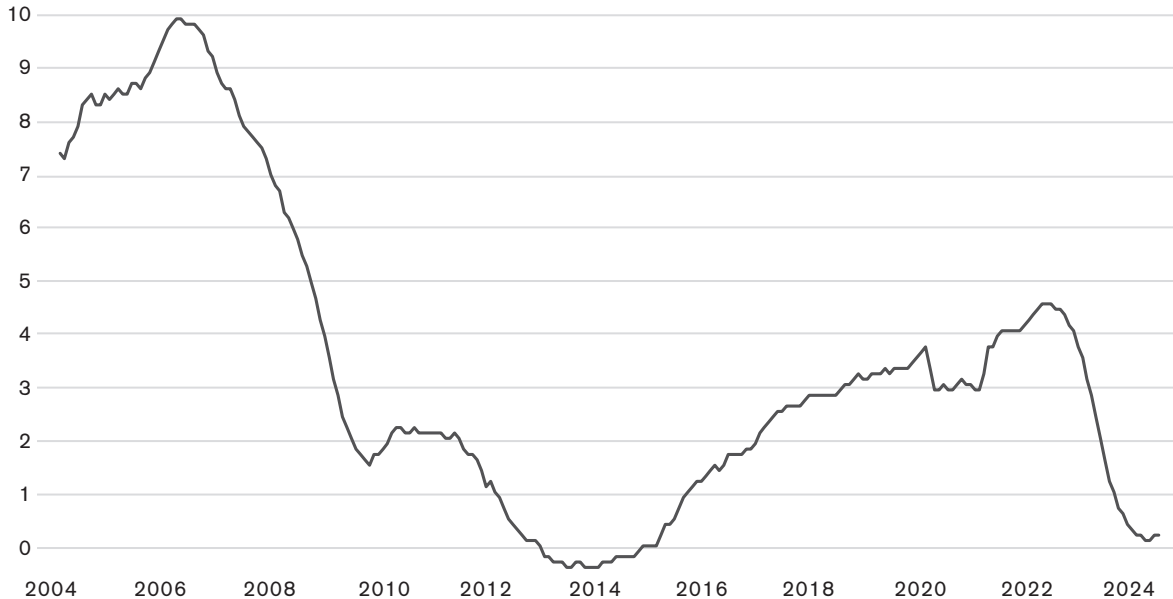
Després de la crisi de 2008 es van fer una sèrie de canvis en la regulació per evitar el sobreendeutament de les llars, i així en territoris com l'Estat espanyol es va passar de no requerir una entrada per accedir a una hipoteca a exigir que el préstec no superés un màxim del 80% del valor d'un immoble. Aquesta modificació, juntament amb la depressió dels salaris i de la inversió pública causada per la crisi i per l'austeritat imposada per la UE, ha generat dificultats creixents per accedir a una hipoteca. Malgrat la baixada de tipus del BCE fins al 0% i el consegüent abaratiment del crèdit, el sector de la construcció ha tingut serioses dificultats per reactivar-se, especialment als estats del sud d'Europa.

---

15 KOHLER; TIPPET, «House price cycles, housing systems, and growth models».

L'augment dels preus de l'habitatge, la inflació i la pujada de tipus d'interès del BCE en els darrers anys ha afectat negativament la capacitat de compra de les llars. El BCE va augmentar el tipus del 0% el juliol de 2022 fins a un 4,5% el setembre de 2023, i el va mantenir elevat a un 4,25% el tercer trimestre de 2024. Com a conseqüència, el crèdit a les llars es va reduir amb força. Si mirem els balanços de les entitats de crèdit, aquestes van reduir en termes anuals els crèdits concedits als residents europeus. El creixement anual del crèdit a les llars van tornar als nivells de 2014, quan es trobava a un 0% de creixement. Així, les polítiques del BCE limiten la capacitat de les llars d'accedir a un habitatge en compra. Cal dir que, a l'hora de determinar els tipus d'interès sobre la base de la inflació, un dels problemes és que el preu de les hipoteques no se sol incloure en el càlcul de la inflació.<sup>16</sup>

**Gràfic 9. Crèdits ajustats mensuals a les llars per part d'institucions monetàries financeres a la zona euro 2004-2024 (taxa de creixement anual, en %)**



Font: Elaboració pròpia amb dades del BCE.

<sup>16</sup> GNAN, «Monetary policy and housing markets: interactions and side effects».

Ara bé, com hem dit, l'efecte del canvi en el tipus d'interès depèn en gran part de la quantitat de crèdit a tipus variable. Segons dades del BCE,<sup>17</sup> a territoris com l'Estat espanyol i Itàlia les llars s'han vist molt perjudicades: prop d'un 70% de les llars van patir un canvi en el preu de la hipoteca durant el 2023, mentre que als estats com Alemanya i França el percentatge era d'un 10%. La mitjana a l'eurozona va ser d'aproximadament un 30%. Així, es veu com el canvi de tipus d'interès oficial té un impacte molt asimètric segons el mercat hipotecari de cada estat.

A més, aquest impacte també és asimètric segons els ingressos de les llars. Segons les mateixes dades del BCE<sup>18</sup> provinents d'una enquesta a les llars, el 2023 un 40% de les llars amb ingressos més baixos –per sota del percentil vintè– van patir restriccions per accedir al crèdit. Abans de la pujada recent dels tipus d'interès per part del BCE, el percentatge se situava prop d'un 27%. Les llars amb més ingressos, per sobre del percentil vuitè, quasi no van percebre cap restricció abans de la pujada de tipus, si bé després un 20% sí que assenyalen restriccions.

Igualment, l'encariment del crèdit podria haver afectat els fons d'inversió i voltors, que després de la crisi de 2008 van aprofitar el crèdit barat i els preus baixos per comprar una gran quantitat d'habitatge, i desnonar famílies pel camí. Tanmateix, els actors financers tenen més facilitat per endeutar-se en comparació amb les llars –especialment davant la bonança dels beneficis dels bancs, que poden permetre's aplicar descomptes al crèdit per a grans actors institucionals–, i també tenen la capacitat de finançament en els mercats de capital.

## **2.6. Mercat de lloguer: cada vegada més concentrat**

Al mateix temps que arreu d'Europa es pateixen seriosos problemes d'accés a l'habitatge, una de les principals característiques de l'evolució del mercat d'habitatges de lloguer des de la crisi de 2008 ha estat la seva creixent concentració. Dit d'una altra manera, la propietat dels pisos de lloguer està en menys mans que fa uns anys. Això és preocupant perquè, com hem indicat anteriorment, els augments de concentració als mercats normalment comporten augments de preus i pèrdua de benestar per als consumidors.

---

17 LANE, «The banking channel of monetary policy».

18 *Ibidem*.

Un estudi sobre el cas danès és segurament una de les publicacions que ens permeten entendre millor aquest fenomen.<sup>19</sup> Hi trobem tres lliçons rellevants. Primera, els autors mostren que, entre 2010 i 2020, la concentració immobiliària ha augmentat en un 20%. Segona, la concentració de la propietat s'ha produït principalment a la regió de la capital, on el 5% de propietaris amb més immobles ha passat de tenir un 20% de les propietats el 2010 a tenir-ne un 65% el 2020. I tercera, hi ha una associació positiva entre la concentració i el preu dels lloguers.

Els informes de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona referents a la ciutat i a la demarcació de Barcelona mostren dinàmiques de concentració similars.<sup>20</sup> En el cas de la capital catalana i el seu parc de lloguer, els propietaris de més de quinze habitatges agrupen el 27,1% del parc i representen només el 1,6% del total de titulars. Si tenim en compte els propietaris de cinc o més habitatges, el 7,5% del total de titulars posseeix el 44,7% dels immobles arrendats.

D'altra banda, a la resta de municipis de la demarcació de Barcelona, els propietaris de cinc o més habitatges de lloguer representen el 4,8% del total de titulars i agrupen el 30,4% dels habitatges. Per tant, si bé la concentració augmenta a la ciutat, aquesta és elevada tant a la capital com a la resta de pobles i ciutats pròximes.

En un article relacionat,<sup>21</sup> els autors documenten una reducció important del nombre d'empreses constructores d'edificis als EUA durant els últims 20 anys. Aquesta evolució està molt relacionada amb totes les empreses que van fer fallida durant la crisi de 2008 i amb l'augment de les fusions des d'aleshores. Les seves estimacions indiquen que la creixent concentració en aquest mercat ha reduït el nombre de nous habitatges que es construeixen en l'actualitat.

---

19 ANDERSEN; GOREA; KRAUSE, «Market concentration and the Danish rental market».

20 OMHB, «Estructura i concentració de la propietat del parc de lloguer a la demarcació de Barcelona».

21 COSMAN; QUINTERO, «Fewer players, fewer homes: concentration and the new dynamics of housing supply».



3

# OBJECTIU 25: CAP A UN PROGRAMA EUROPEU D'INVERSIÓ EN HABITATGE PÚBLIC I COMUNITARI

---

La gravetat dels problemes d'accés a l'habitatge que hem documentat a la secció anterior, i les seves repercussions socials i econòmiques negatives, mostren les limitacions de deixar gran part –o pràcticament tot– l'habitatge en mans privades. És més, en el mercat de l'habitatge operen molts actors amb un gran poder i amb interessos propis que no tenen per què coincidir amb els de les persones joves que busquen pis per primer cop, amb els d'una parella que vol mudar-se a un apartament més gran per viure-hi amb el seu primer fill, amb els d'un treballador que s'ha quedat a l'atur després de molts anys a la mateixa feina i que ara té problemes per pagar el lloguer o amb els d'una persona jubilada que no té una pensió que pugui fer front a les pujades dels preus dels pisos.

En aquest estudi defensem que la millor manera de resoldre aquest problema és que una part substancial del parc d'habitatges de la UE siguin de propietat pública i publicocomunitària, és a dir, que estiguin en mans d'organismes públics o de cooperatives que determinin els lloguers d'acord amb objectius socials i democràtics, i no només segons criteris de maximització de beneficis. És important destacar que, quan parlem d'organismes públics, pensem en propietat, suport o supervisió pública –segons la situació– però en què s'avanci cap a una

gestió comunitària de l'habitatge. Aquest element és rellevant per crear comunitats també involucrades en la seva pròpia sostenibilitat i arrelament al barri, així com per a generar relacions de suport mutu i cures dins l'habitatge. Això permetria avançar cap a models socials allunyats de lògiques individualistes, amb més corresponsabilitat de la comunitat en tasques de cures i integració social i amb una major resiliència de les persones en contextos de crisis econòmiques.

En aquest estudi considerem que cal establir objectius concrets per a assolir aquesta fita. Per això, hem establert que, com a mínim, tots els estats haurien de tenir un 25% de l'habitatge sota règims de propietat pública i comunitària. Anomenem aquesta fita l'Objectiu 25, que ha de ser perseguit per les administracions a diferents nivells amb la col·laboració i la participació de tots els agents implicats en la construcció i la gestió d'habitatge.

Per descomptat, davant d'un repte tan ambiciós atesos els dèficits existents en molts estats, cal expandir un ventall de polítiques d'activació de recursos públics i privats i de regulació pública per a poder assolir l'objectiu. Per això, per una banda, si bé l'Objectiu 25 hauria d'apostar per propietat i gestió publicocomunitària, també incloem propietat exclusivament pública o privada sota règim de lloguer social i regulació pública. Igualment, com veurem, tenim en compte els esforços dels governs a subvencionar el lloguer en el mercat privat i l'incloem com a part de l'Objectiu, tot i que, sense control públic, aquestes polítiques corren el risc de no beneficiar llogaters/res sinó provocar pujades de lloguers.

Actualment a la UE, prop d'un 10% de llars viuen sota règim d'habitatge públic i/o comunitari o amb un lloguer amb subsidi, que suposa un lloguer social. Això representa un dèficit de quinze punts percentuals. En termes absoluts, vol dir que el sector públic i l'àmbit comunitari han d'obtenir habitatges per a gairebé 32 milions d'unitats de convivència –llars– de la UE. Com veurem seguidament, els esforços haurien de ser substancials a la majoria d'estats europeus.

A continuació, presentem l'exercici per quantificar la despesa que seria necessària per assolir el 25% del parc d'habitatge de propietat pública i comunitari, així com en règim de lloguer social, encara que sigui subvencionant el lloguer en el mercat privat. Per dur a terme aquest càlcul, hem fet servir dades de diverses fonts. A la columna 2 de la taula 1 disposem les dades d'habitatge públic i comunitari i de lloguer social ja presentades en la secció segona del present estudi –i que s'expliquen també en l'Apèndix 1. La tercera columna mostra la distància, en punts percentuals, respecte a l'objectiu del 25% per a cada estat.

**Taula 1. Habitatge públic i comunitari existent i habitatge i finançament necessari per complir amb l'Objectiu 25**

Estat	% Habitatge públic i comunitari + lloguer subsidi	Distància del 25%	Nombre d'unitats de convivència	Habitatges necessaris per complir l'Objectiu 25	Despesa per arribar al 25% -milions d'€-	Despesa per arribar al 25% -% PIB-	Despesa anual arribar al 25% en 10 anys -% PIB-
Alemanya	4,00	21	4.1653.000	8.747.130	3.227.691.000	78,32	7,83
Àustria	34,00	0	4.148.000	0	0	0	0
Bèlgica	10,05	15	5.142.000	768.826	214.641.000	36,71	3,67
Bulgària	1,47	24	2.853.000	671.321	60.419.000	64,31	6,43
Croàcia	1,21	24	1.442.000	343.087	68.518.000	89,60	8,96
Dinamarca	27,00	0	3.101.000	0	0	0	0
Eslovàquia	2,50	23	1.721.000	387.225	87.056.000	70,89	7,09
Eslovènia	8,51	16	853.000	140.633	22.276.000	35,31	3,53
Estat espanyol	2,90	22	19.363.000	4.279.223	856.722.000	58,60	5,86
Estònia	5,63	19	724.000	140.250	32.938.000	87,41	8,74
Finlàndia	10,90	14	2.919.000	411.579	100.273.000	36,12	3,61
França	18,80	6	3.1581.000	1.958.022	716.166.000	25,55	2,55
Grècia	0,42	25	4.093.000	1.006.161	191.976.000	87,14	8,71
Hongria	5,96	19	4.084.000	777.485	75.222.000	38,30	3,83
Irlanda	16,80	8	2.037.000	167.034	48.489.000	9,61	0,96
Itàlia	5,90	19	2.6207.000	5.005.537	961.138.000	46,09	4,61
Letònia	4,44	21	873.000	179.481	37.669.000	93,36	9,34
Lituània	2,10	23	1.557.000	356.553	82.631.000	114,79	11,48
Luxemburg	10,81	14	280.000	39.727	38.851.000	48,99	4,90
Malta	7,49	18	225.000	39.399	10.638.000	54,88	5,49
Països Baixos	34,10	0	8.594.000	0	0	0	0
Polònia	7,60	17	15.247.000	2.652.978	442.557.000	58,94	5,89
Portugal	8,43	17	4.245.000	703.317	145.966.000	54,98	5,50
Romania	1,31	24	7.554.000	1.789.728	228.244.000	70,32	7,03
Suècia	40,00	0	4.772.000	0	0	0	0
Txèquia	5,19	20	4.513.000	894.085	254.398.000	83,15	8,31
Xipre	0,95	24	357.000	85.870	15.874.000	53,26	5,33
UE	10,35	15	200.138.000	29.313.910	7.920.353.000	46,67	4,67

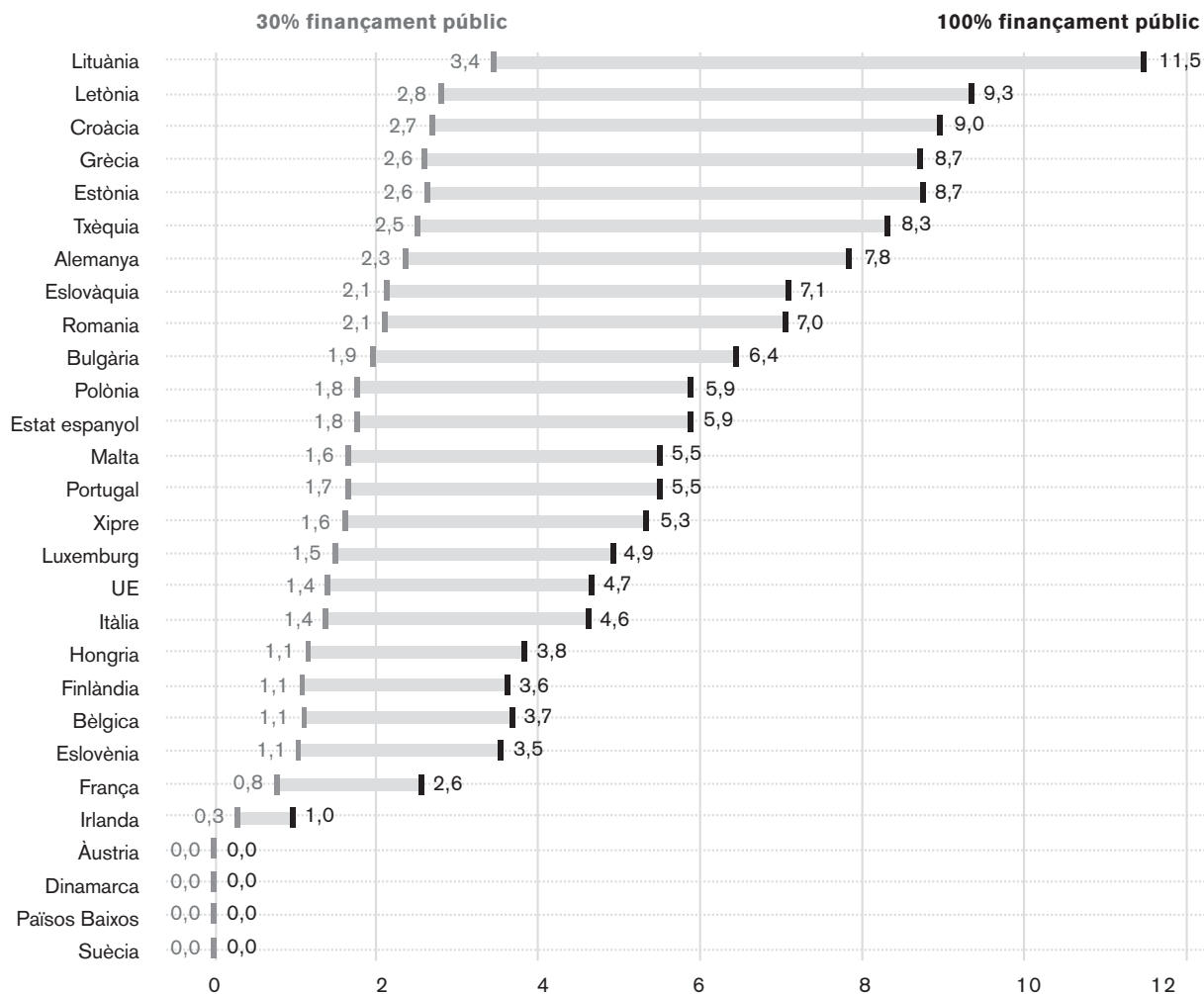
Font: OCDE, Eurostat, portals immobiliaris i càlculs dels autors. Per a més detalls, consultar l'Apèndix 1.

Per una banda, tenim estats que ja compleixen l'objectiu. És el cas d'Àustria, Dinamarca, Països Baixos i Suècia. També hi ha dos estats que no es troben molt lluny de la fita: França i Irlanda. Ara bé, la majoria de territoris estan a una distància de deu punts percentuals o superior. Per citar-ne uns quants: Alemanya es troba a 21 punts percentuals d'assolir-lo; l'Estat espanyol, a 22; i Polònia, a disset. La distància mitjana de tots els estats de la UE és de quinze punts percentuals.

La setena columna quantifica la despesa necessària sobre el PIB de cada estat per aconseguir l'Objectiu 25. Per arribar a aquesta xifra hem assumit que es tracta de pisos de 90 metres quadrats. També hem assumit un preu uniforme per a tots ells que és el preu mitjà que hem trobat en portals immobiliaris d'internet o altres fonts. De mitjana, la despesa necessària a nivell de la UE seria del 46,7% del PIB europeu, amb una important diversitat: des del 9,6% del PIB a Irlanda fins al 114,8% del PIB de Lituània. La despesa necessària per a Alemanya, l'Estat espanyol i França seria del 78,3%, 58,6% i 25,6%, respectivament. Si en lloc de pisos de 90 metres quadrats, fem el càlcul suposant que tots els pisos fossin de 70 metres quadrats, la despesa respecte al PIB europeu seria de 36,3%. La taula que detalla aquest exercici es pot veure a l'Apèndix 1.

Per altra banda, si pensem en un horitzó de deu anys –la columna vuitena–, la inversió anual necessària per arribar a la fita en un període d'una dècada és de 4,67% del PIB anual a la UE –3,63% si els pisos són de 70 metres quadrats. En el gràfic 10 també mostrem l'esforç fiscal si calculem que el finançament públic suposa un 30% dels projectes d'habitatge, buscant suport i l'activació de recursos privats i comunitaris. En realitzar aquest exercici, veiem que per a la UE l'esforç fiscal seria d'un 1,4% del PIB anual en deu anys.

**Gràfic 10: Despesa anual pública necessària per arribar a l'Objectiu 25 en deu anys  
–projecció de l'escenari del 30% i el 100% d'inversió pública (en % del PIB de cada país)**



Font: Elaboració pròpia amb dades de la Taula 1 i d'Eurostat.

La magnitud de la despesa per assolir l'Objectiu 25 assenyala que estem davant d'un projecte de transformació social a gran escala. També assenyala la necessitat de pensar una combinació de polítiques que permetin arribar a la fita a curt, mitjà i llarg termini. Per avançar en aquest camí, hem estructurat l'estratègia a seguir en tres eixos, que s'il·lustren en la figura 3 i que desenvolupem en la resta del document. En la figura 3 hem posat un objectiu de despesa pública que suposa una aportació d'un 50% de finançament públic per a la construcció d'habitatges de 70m<sup>2</sup> i després d'aplicar legislacions que redueixen preus, explicades a la secció 5.1.

En primer lloc, en el curt termini la situació d'emergència habitacional que es viu a moltes parts d'Europa requereix una legislació ambiciosa en el mercat de lloguer i de propietat per a augmentar-ne l'ús social i reduir-ne els preus. Així, primerament, cal obligar al retorn dels pisos turístics a l'ús residencial, regular el preu dels lloguers per fixar la rebaixa de preus i afavorir-ne la contenció i regular els lloguers de temporada perquè els propietaris no utilitzin aquestes formes legals per evitar el compliment de les dues regulacions anteriors. A la secció cinquena es presenten aquestes mesures i un càlcul de com podrien ajudar a reduir les necessitats de finançament de l'Objectiu 25. Com s'explica a la secció 5.1, l'evidència empírica més recent ens permet concloure que la regulació de preus pot baixar els lloguers un 5% de mitjana. Retornar els pisos turístics a usos residencials pot reduir els lloguers un 12% de mitjana. Per tant, una rebaixa del 17% pot reduir la inversió anual necessària per l'Objectiu 25 al 3,88% –3,34%.

En l'àmbit de la legislació també cal impulsar mesures que aboquin el parc d'habitatge en venda a un ús residencial i no especulatiu. Per això, també proposem mesures per a reservar la compra a persones residents que vulguin viure en un municipi a mig termini –com a mínim– i impostos per a desincentivar la compra per a usos especulatiu o acumulació de riquesa.

En segon lloc, cal pensar en polítiques que permetin la promoció d'habitatge públic i comunitari a través d'actors institucionals diversos. En aquest sentit, cal donar facilitats i impulsar el desenvolupament de cooperatives d'habitatge i altres projectes comunitaris. Una altra possibilitat és corresponsabilitzar el sector privat, amb ànim de lucre o sense, per exemple, a través de reserves d'un 25% per a habitatge públic de lloguer social en noves promocions d'habitatge –a les seccions cinquena i sisena d'aquest estudi hi ha una discussió més detallada d'aquestes polítiques.

En tercer lloc, cal impulsar marcs i institucions de finançament per assolir la necessitat de despesa de l'Objectiu 25. Per una banda, es pot fer facilitant l'accés al crèdit dels governs estatals i supraestatals quan

es tracti d'inversions d'habitatge públic i comunitari. També es poden impulsar programes més innovadors d'expansió de la despesa pública des d'institucions com el BCE. Per altra banda, també és important flexibilitzar les regles fiscals europees per no impedir la consecució de l'Objectiu 25. Comencem la següent secció per aquest darrer punt.

**Figura 3. Resum de les mesures de l'Objectiu 25**



Font: Elaboració pròpia



4

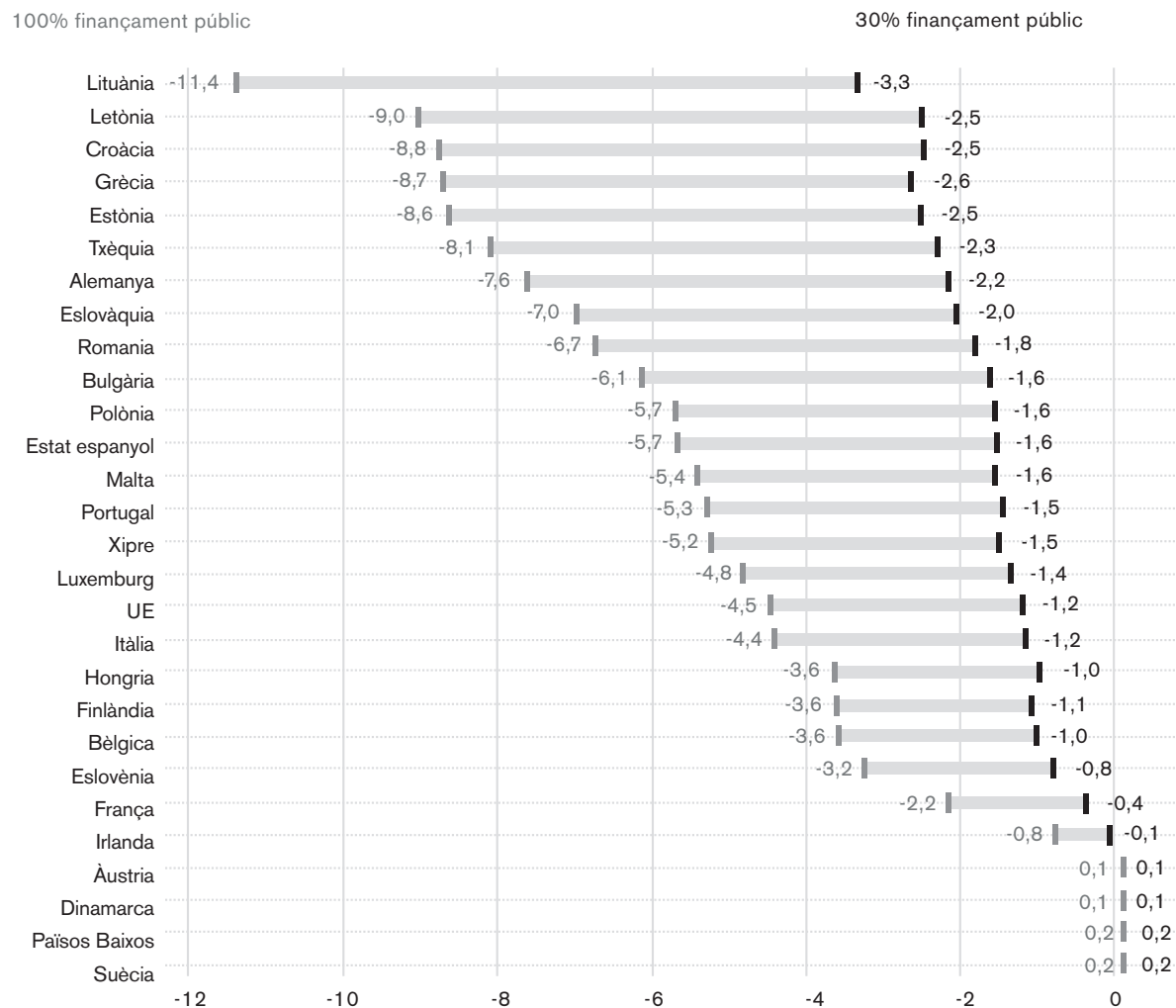
# FONTS DE FINANÇAMENT: DE L'ÀMBIT EUROPEU FINS A L'ÀMBIT LOCAL

---

## 4.1. Governos estatals

En el gràfic 11 fem una comparativa entre la despesa en desenvolupament d'habitatge el 2020 i la despesa anual necessària per arribar a l'Objectiu 25, en percentatge del PIB. Veiem com aquells estats que ja tenen un 25% d'habitatge públic i comunitari o sota subsidi de lloguer tenen un superàvit de despesa, però que la resta afronten un repte considerable en els pròxims anys. A la UE, tenint en compte que el 2020 es va dedicar al desenvolupament d'habitatge prop d'un 0,2% del PIB, faria falta gairebé un 4,5% anual en els pròxims deu anys. Ara bé, de nou, això seria assumint tota la inversió des del sector públic: si el pes del finançament públic per arribar a l'Objectiu 25 es situa en un 30%, amb un cofinançament amb altres fons comunitàries i privades, l'esforç fiscal hauria de ser d'un 1,2% del PIB anual, una fita més assequible en el curt termini.

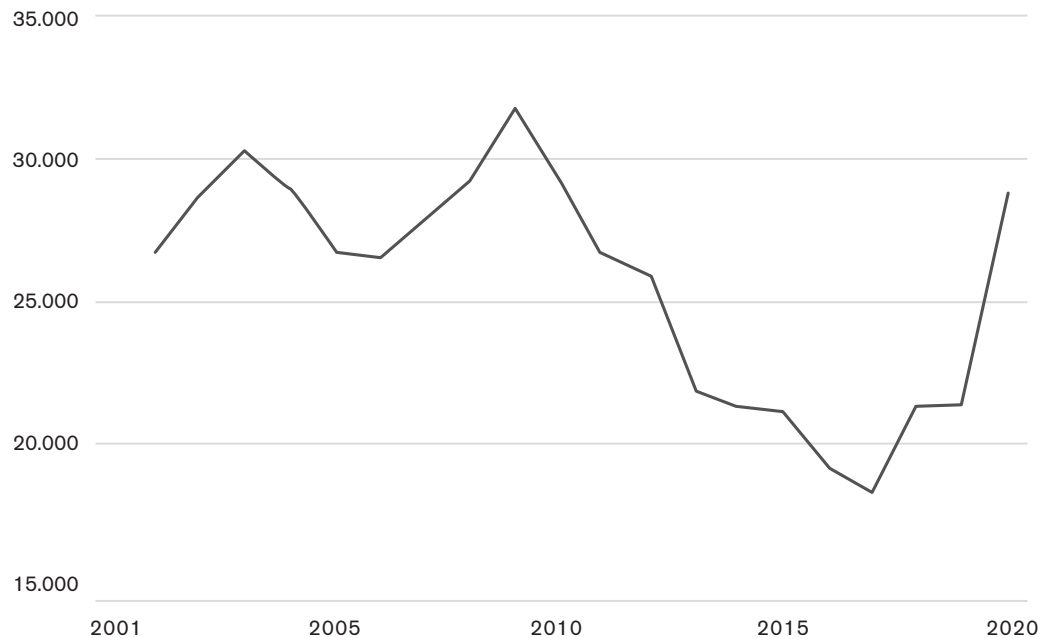
**Gràfic 11. Diferència entre la despesa en desenvolupament d'habitatge el 2020 i la necessitat de despesa per a l'Objectiu 25 segons el grau de finançament públic del 30% i del 100% (en % del PIB)**



Font: Elaboració pròpia amb dades de la Taula 1 i d'Eurostat.

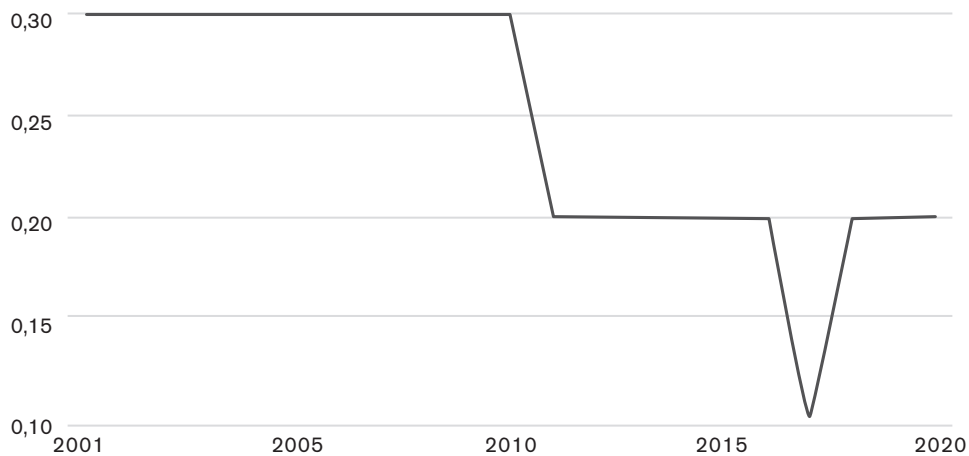
També és interessant conèixer l'evolució històrica de la despesa en habitatge. Els gràfics 12 i 13 mostren l'evolució de la despesa pública en habitatge, en milions d'euros i en percentatge respecte del PIB, per a la UE-27 i des de principis de la dècada dels 2000. Com es pot observar, la mitjana de la UE es va mantenir constant al voltant del 0,3% fins al 2011, que va baixar al 0,2%. Aquest últim valor es va mantenir estable fins al 2020. El gràfic 14 mostra l'evolució entre diversos estats de la UE; com es pot observar, la tendència de despesa és decreixent i tots els territoris han invertit menys del 0,5% del seu PIB en habitatge durant pràcticament tots els anys des del principi del segle XXI.

**Gràfic 12. Evolució de la despesa en habitatge a la UE-27, 2001-2020 (en M€)**



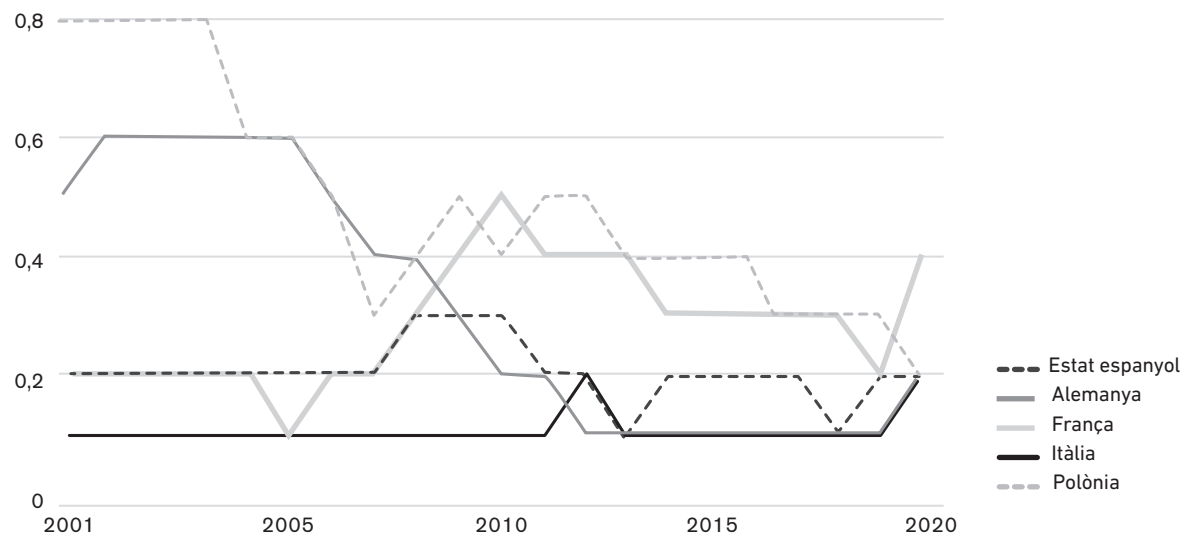
Font: Eurostat.

**Gràfic 13. Evolució de la despesa en habitatge a la UE-27, 2001-2020 (% PIB)**



Font: Eurostat.

**Gràfic 14. Evolució de la despesa en habitatge a diversos estats, 2001-2020 (% PIB)**



Font: Eurostat.

Si els gràfics anteriors mostren la baixa despesa pública en habitatge a Europa, una altra qüestió és si aquesta inversió ajuda a pal·liar mínimament el problema d'accés a una llar. El gràfic 15 conté el percentatge de despesa en subsidis al lloguer a diversos estats europeus. De mitjana, els estats seleccionats gasten un 0,25% del seu PIB en ajudes a subsidis de lloguer. El problema, però, rau en el fet que aquest tipus de mesures són molt poc efectives, afavoreixen la pujada de preus i bona part de les subvencions van a les butxaques dels propietaris. Per exemple, Fack estudia el cas de les subvencions al lloguer a França.<sup>22</sup> Els resultats indiquen que, per cada euro de subsidi, 78 cèntims són traslladats en forma de preus més alts i només 22 cèntims queden disponibles perquè el llogater pugui augmentar el consum d'altres béns. Per tant, els principals beneficiaris d'aquestes polítiques són els propietaris dels pisos de lloguer. Per altra banda, un estudi del Regne Unit obté resultats similars:<sup>23</sup> segons els seus càlculs, els propietaris s'apropien d'entre el 60 i el 66% de la subvenció al lloguer.

Una altra partida de despesa estatal en habitatge són els programes d'ajuda a la compra. El gràfic 16 mostra aquesta informació per diversos estats europeus. Dels territoris dels quals tenim informació, la mitjana de despesa en ajudes a la compra és del 0,15%. El problema és similar al dels subsidis de lloguer, és a dir, l'evidència empírica no mostra que aquestes polítiques tinguin els efectes esperats en la millora de l'accessibilitat a pisos. Per exemple, els resultats d'un estudi de l'àrea de Londres<sup>24</sup>, que se centra en les polítiques d'ajuda a la compra mitjançant hipoteca, mostra que els preus augmenten com a conseqüència de la política, sense que hi hagi cap augment del volum de la construcció. Tenint en compte la falta d'efectivitat d'aquestes polítiques, la nostra recomanació és eliminar-les i redirigir aquests diners cap a l'augment del parc d'habitatge de lloguer públic i comunitari.

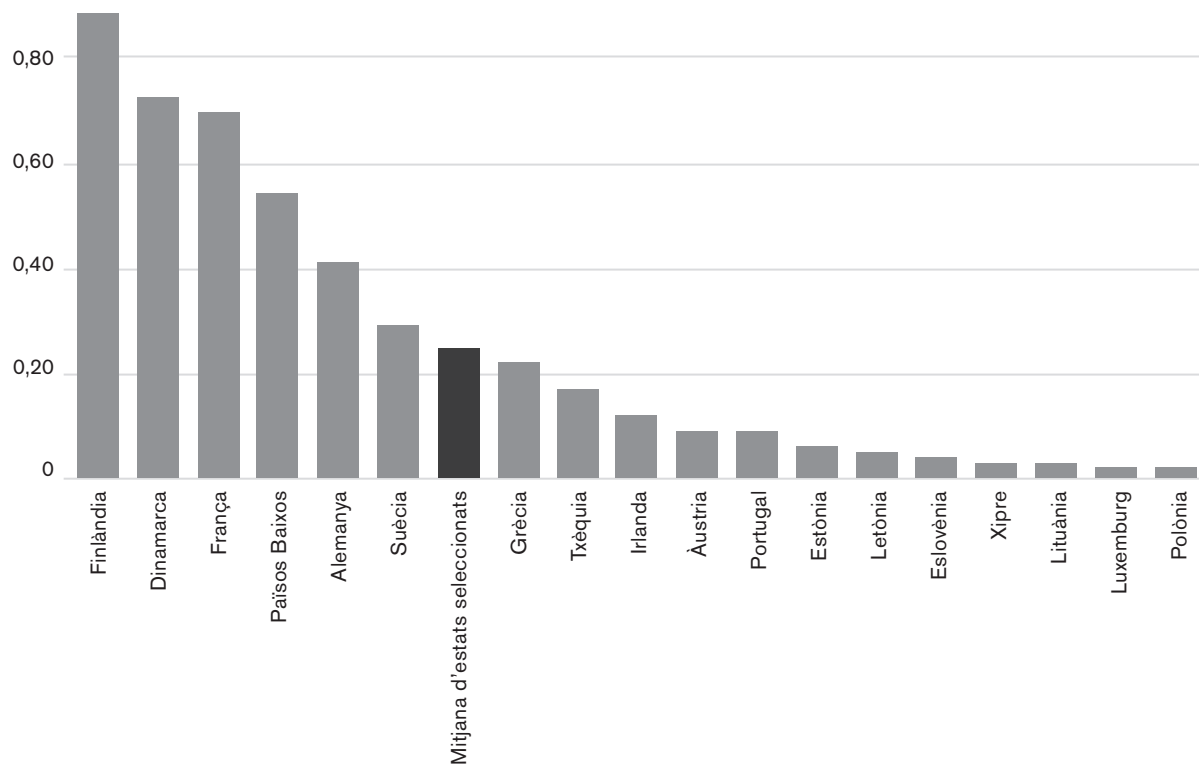
---

22 FACK, «Are housing benefit an effective way to redistribute income? Evidence from a natural experiment in France».

23 GIBBONS; MANNING, «The incidence of UK housing benefit: Evidence from the 1990s reforms».

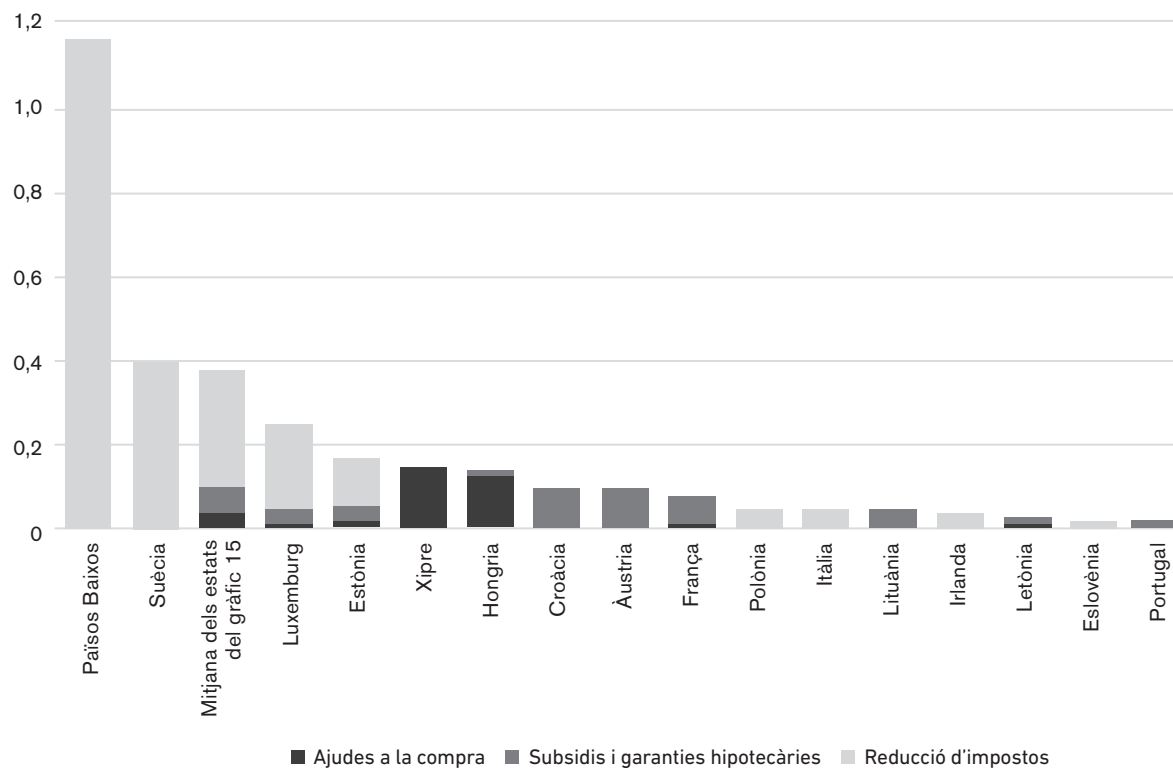
24 CAROZZI; HILBER; YU, «On the economic impacts of mortgage credit expansion policies: Evidence from help to buy».

**Gràfic 15. Despesa en ajudes al lloguer a diversos estats europeus en el 2022 o últim any disponible (% PIB)**



Font: Elaboració pròpia amb dades de l'OCDE Affordable Housing Database.

**Gràfic 16. Despesa pública en ajudes a la compra de cases a diversos estats europeus en el 2022 o últim any disponible (% PIB)**



Font: Elaboració pròpia amb dades de l'OCDE Affordable Housing Database.

## 4.2. El paper de les regles fiscals

Un factor que pot ser determinant en la capacitat d'inversió pública en habitatge són les regles fiscals i els límits financers que la Comissió Europea determina per als estats, que alhora determinen la capacitat de despesa d'ens regionals i locals. Després d'un període d'excepcionalitat per la crisi de la Covid-19, a partir del 2025 els estats que superin els llindars de dèficit i deute hauran de reduir la seva despesa neta, decisió

que si es complís, suposaria una contracció important del pressupost públic per a un nombre important d'estats, inclosos aquells que encara es troben lluny de l'Objectiu 25. Segons un estudi de l'institut de recerca Bruegel,<sup>25</sup> s'estima que Àustria haurà de reduir en un 0,26% anualment el seu dèficit anual durant set anys; Bèlgica, un 0,43%; Croàcia, un 0,36%; l'Estat espanyol, un 0,52%; Eslovènia, un 0,25%; Eslovàquia, un 0,77%; Finlàndia, un 0,55%; França, un 0,54%; Hongria, un 0,47%; Itàlia, un 0,59%; Malta, un 0,26%; Polònia, un 0,5% i Romania, un 0,75%.

Aquesta obligatorietat d'abaixar el dèficit suposarà una reducció molt significativa de la capacitat fiscal per a resoldre els problemes d'habitatge i, si es compleix i atenent a les dinàmiques actuals, comportarà una disminució de la inversió pública en programes socials, inclòs l'habitatge –en contrast amb la despesa militar, que es troba en creixement arreu d'Europa. De fet, segons un estudi, les regles fiscals afectarien més negativament la inversió pública que la despesa corrent dels estats.<sup>26</sup> Per tant, podem esperar que les regles fiscals limitarien encara més la inversió a llarg termini en construcció de nou habitatge i afavoririen polítiques de subsidis a curt termini, que ja hem vist que no tenen els efectes desitjables. A més, les regles fiscals poden tenir un impacte desproporcionat sobre els ens regionals i locals. A l'Estat espanyol, malgrat que són els que tenen la major responsabilitat en la inversió en habitatge, són també els que pateixen més restriccions en el pressupost i un infrafinançament per part de l'Estat.<sup>27</sup>

Per a poder contrarestar els efectes negatius de les regles fiscals, seria necessària una reforma que permeti que una part de la despesa dedicada a inversió social essencial, com l'habitatge públic i la lluita contra la crisi climàtica, no s'inclouï en el càlcul de la despesa pública. De fet, sota les regles actuals, els estats poden justificar allargar el període de consolidació fiscal si justifiquen inversions que permetin augmentar la capacitat fiscal i el creixement. No obstant, degut a les posicions més conservadores a Europa en matèria fiscal, és improbable que es pugui descomptar del dèficit la inversió en habitatge publicocomunitari, malgrat l'eficiència social que suposa i l'estalvi que suposaria en la despesa dels altres programes socials que aborden problemes originats per la manca d'accés a un habitatge digne i assequible.

---

25 DARVAS; WELSLAU; ZETTELMEYER, «The implications of the European Union's new fiscal rules».

26 MÜHLENWEG; GERLING, «Do fiscal rules reduce public investment? Evidence from European regions».

27 FRANSEN; DEL BUFALO; REVIGLIO, «Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe».

Davant la manca de consens polític en aquesta matèria, els estats igualment han de fer servir les eines disponibles al seu abast per a poder realitzar una inversió forta en habitatge.

La realitat és que, d'una banda, cal posar en dubte el grau de compliment de les sancions relacionades amb les noves regles fiscals. En els 25 anys que van durar les velles regles fiscals la Comissió no va aplicar cap multa –si bé no cal menysprear la pressió política i l'efecte sobre els mercats financers i l'encariment del deute.<sup>28</sup> D'una altra banda, l'actual configuració de les regles fiscals no té en compte el deute de les empreses públiques en el deute públic. Es produeix, així, una gran diferència en el còmput de deute entre estats. Territoris com l'Estat espanyol tenen un pes baix d'empreses públiques sobre el PIB en comparació amb altres estats com Alemanya. Per tant, una eina d'expansió del finançament pot ser l'augment del finançament públic i publicocomunitari a través d'empreses públiques independents que funcionin tant com a intermediàries o directament com a constructores d'habitatge social.

En tot cas, en el cas dels estats més afectats, les regles fiscals també imposen una major responsabilitat en altres actors en la iniciativa de construcció d'habitatge publicocomunitari, incloent-hi la complementaritat del finançament estatal amb fons de la UE i d'institucions europees, com el Banc Europeu d'Inversions i el Banc Central Europeu, així com amb fons comunitaris i privats, per mobilitzar l'estalvi disponible sota criteris socials i comunitaris.

### **4.3. Comissió Europea**

L'accés a l'habitatge i l'assistència a les persones sense sostre és un dels vint principis del Pilar Europeu de Drets Socials, així com una política que forma part dels programes europeus per a la inclusió social, inclòs el Fons Europeu de Desenvolupament Regional. Dins del període de finançament 2014-2020 es va planejar un finançament de 1.318 milions d'euros per a infraestructura d'habitatge, incloses les aportacions dels ens estatals. D'aquests, 749 milions tenien motius d'inclusió social per a deu estats, si bé el 2025 només se n'havien executat un 79%.<sup>29</sup> Això suposa que s'han executat prop de 107 milions d'euros anuals en aquest període, una xifra molt baixa. També es va preveure una inversió de 4.810 milions en eficiència energètica per a habitatges. D'aquesta partida energètica, set milions estaven previstos per a inclusió social, però no se n'ha executat res.

---

28 DARVAS; WELSLAU; ZETTELMEYER, «The implications of the European Union's new fiscal rules».

29 Es pot accedir a les dades de la Plataforma de Dades Obertes de Cohesió. Veure: <[www.cohesiondata.ec.europa.eu](http://www.cohesiondata.ec.europa.eu)>.

Per al període 2021-2027 no consta en la base de dades oberta sobre els fons de cohesió que es dediquin fons específics a infraestructura d'habitatge,<sup>30</sup> tot i que la comissió ha anunciat que dedicarà quinze bilions d'euros dels fons de cohesió perquè els estats els puguin dedicar a habitatge social i assequible.<sup>31</sup> També han existit altres programes específics dedicats a la renovació de l'habitatge, com el Nou Bauhaus Europeu, iniciat el 2021 però la inversió en la construcció de nou habitatge social és escassa.

El 2020 la UE va crear el Fons de Recuperació i Resiliència (FRR) per facilitar la recuperació econòmica i social a Europa després dels efectes econòmics i socials de la pandèmia causada per la Covid-19. Per primer cop aquestes ajudes estan –en part– finançades amb l'emissió de deute per part de la UE. En total, entre 2021 i el 2027 s'haurien d'haver mobilitzat al voltant de 800.000 milions d'euros en forma d'ajudes directes, que subvenciona la UE, i en forma de crèdits, que finançaran els estats membres de forma indirecta a través del pressupost de la UE –els estats hauran de retornar el crèdit a la UE. Fer una radiografia a escala europea de com s'estan destinant aquests fons és complicat, ja que la Comissió Europea està oferint una informació fragmentada i no exhaustiva dels projectes en marxa.<sup>32</sup> Es calcula que els FRR podran finançar prop de 22.000 milions d'euros en habitatge social, el que suposa un 4,5% del total dels FRR.<sup>33</sup> Aquesta inversió suposa un avenç en aquest àmbit en comparació amb els fons destinats fins ara a través del Fons Europeu de Desenvolupament Regional.

Un exemple de l'ús dels FRR per a la promoció d'habitatge públic és el recent anunci del govern espanyol de vehicular a través de l'Institut de Crèdit Oficial (ICO) 6.000 milions d'euros en crèdits i avals per a la promoció d'habitatge assequible.<sup>34</sup>

Una altra insígnia de la política europea en habitatge ha estat la Renovation Wave [Onada de Renovació], part de l'European Green Deal, que ha canalitzat ajudes a la rehabilitació del parc europeu d'habitatge. La política ha aconseguit reduir l'impacte climàtic de l'entorn construït, i és una resposta de la crisi d'habitatge adaptada al context europeu, ja que el marge de construcció d'habitatge nou a Europa és reduït per la man-

---

30 *Ibidem*.

31 POLITICO, «Brussels doubles amount of EU cash available for affordable housing».

32 COMISSIÓ EUROPEA, «The Recovery and Resilience Facility».

33 FEANTSA, «Next Generation EU»: Will the Recovery and Resilience Facility help address homelessness and housing exclusion in the EU?».

34 LA MONCLOA, «Pedro Sánchez anuncia un plan para construir 43.000 viviendas de alquiler asequible con 6.000 millones en préstamos y avales».

ca d'espai i perquè la resolució a la crisi actual no rau a augmentar-ne l'oferta. Però s'ha demostrat que en estats com Grècia o la Txèquia les subvencions i la facilitat d'accés al crèdit per a la renovació han beneficiat principalment a propietaris i han encarat l'habitatge per a les persones llogateres.<sup>35</sup>

Recentment també Úrsula von der Leyen, presidenta de la Comissió Europea re-elegida el 2024, va nomenar Dan Jørgensen comissari d'Energia i Habitatge, que tindrà la responsabilitat d'impulsar el primer Pla Europeu d'Habitatge Assequible sota la full de ruta de la legislatura de 2024-2029.<sup>36</sup> Entre les mesures anunciades s'inclou la creació de la plataforma paneuropea d'inversions en habitatge assequible i sostenible, amb el Banc Europeu d'Inversions –que comentem en la següent secció–, l'esmentat augment dels fons de cohesió disponibles per a inversions planejades en habitatge assequible, entre d'altres polítiques de suport. El pla també se centrarà a potenciar les renovacions i l'accés a habitatge energèticament eficient. El pla es troba en fase d'elaboració, però pot significar un major rol de la UE en aquest àmbit, amb un major lideratge que fins ara.

El suport financer que la Comissió Europea pot fer a través dels seus propis programes de finançament és només un dels seus rols a determinar la capacitat de maniobra dels governs estatals en expandir l'habitatge. A més, la seva capacitat de maniobra es troba limitada sense una major mancomunació de recursos, una expansió del pressupost de la UE i una major responsabilitat en la concessió de crèdit a través de la generació de deute amb tercers, com amb els FRR.

#### **4.4. Bancs de desenvolupament públic, avantatges i riscos: el Banc Europeu d'Inversions**

Dins de les institucions de la UE, i més enllà de les subvencions i préstecs que vehicula la Comissió, com els FRR, uns actors cabdals en la promoció d'habitatge a la UE són els bancs de desenvolupament públics d'inversió.

S'entén, de manera general, per banc de desenvolupament públic totes les institucions amb una missió específica que utilitzen instruments financers per executar un mandat públic en nom dels seus governs. Que

---

35 INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS AND BUSINESS, «Advancing Just Transitions in the Built Environment: A global research project exploring human rights in the green transition».

36 COMISSIÓ EUROPEA, «Political Guidelines 2024-2029».

operin en el context europeu, n' existeixen diversos: el Banc Europeu per la Reconstrucció i el Desenvolupament, el Banc del Consell Europeu i el Banc Europeu d'Inversions (BEI). Donada la seva dependència de la Comissió Europea i les seves directrius, s'analitzen les polítiques presents i futures del BEI.

El BEI, presidit des del 2024 per l'espanyola Nadia Calviño i amb seu a Luxemburg, és una institució clau en el finançament de la UE i de les polítiques que es prioritzen. No només té la capacitat de finançar projectes utilitzant els seus propis recursos de capital, sinó que també gestiona una part substancial del finançament provinent de la UE. Per tant, canalitza capital públic i promou determinades polítiques a través de les decisions que es prioritzen en els pressupostos de la UE. Els préstecs que dona el BEI ofereixen condicions més favorables que la banca comercial, com ara interessos més baixos, i els requisits que demana van alineats amb les polítiques europees.

La cartera d'actuacions del BEI és amplia, però després de la crisi financera va guanyar protagonisme la necessitat d'incentivar les inversions a través del Pla Juncker. Aquest pla buscava explotar les sinergies entre el pressupost de la UE, el BEI i en els bancs de promoció estatals, centrant-se en àrees com el canvi climàtic, el medi ambient, la innovació i el desenvolupament de capital social i humà.<sup>37</sup>

En matèria d'habitatge, fins al 2019 i també en part durant l'última legislatura de la UE 2019-2024, el Grup del BEI ha canalitzat finançament i ha ofert altres serveis per promoure l'habitatge social i assequible, perquè entén que hi ha una fallida del mercat en la provisió d'habitatges dignes, segurs i eficients energèticament per a les poblacions marginades i de baixos ingressos.<sup>38</sup> Durant el període 2019-2024, ha donat suport per a habitatge d'aquesta mena en una quantitat al voltant de 13,4 bilions d'euros.<sup>39</sup>

Tot i que el BEI ha tingut un programa específic dedicat a l'habitatge, ha anat molt vinculat amb l'agenda climàtica de la Comissió i enfocat a grups poblacionals determinats. S'ha englobat conjuntament la necessitat de garantir el dret a l'habitatge i de mitigar la crisi climàtica a través d'oferir serveis per promocionar habitatge social sostenible, més energèticament eficient.

---

37 COMISSIÓ EUROPEA, «Communication from the Commission to the European Parliament and the Council».

38 EUROPEAN INVESTMENT BANK, «Social and affordable housing OVERVIEW».

39 EUROPEAN INVESTMENT BANK, «President Calviño at the Scaling up Support on Affordable and Sustainable Housing seminar».

Vincular les accions del BEI amb la sostenibilitat ambiental i l'eficiència energètica ha tingut molt de sentit donada la centralitat de l'agenda climàtica en les prioritzacions de la Comissió.

El canvi de legislatura i de cicle a la UE marca també canvis en la política d'habitatge, que s'estaven gestant abans de l'actual legislatura. Davant la davallada de la injecció de líquid en les economies europees a través dels FRR i de la fi de l'Onada de Renovació, la representació de la Comissió en la conferència el febrer de 2024 «*Housing Crisis in Europe – the way forward?*» ja advocava per prioritzar el disseny d'instruments públics per incentivar la inversió privada en les polítiques d'habitatge com l'eficiència energètica.<sup>40</sup>

Els projectes elegibles fins ara per al finançament del BEI en l'àmbit de l'habitatge han estat habitatge de lloguer social i assequible, allotjament per a estudiants i persones refugiades i sol·licitants d'asil.<sup>41</sup> Els tipus de finançament i de serveis que ofereix el BEI han estat préstecs, garantia i deute participatiu –*debt equity*, en anglès. També ofereix serveis d'assessorament.

Pel que fa als préstecs, el BEI dona préstecs individuals al sector públic i al privat per a finançar projectes d'inversió concrets, préstecs marc al sector públic per a finançar programes formats per projectes més petits i préstecs als intermediaris, que són institucions financeres que posteriorment «represten» els beneficiaris finals, com pimes o cooperatives.

Pel que fa a les garanties, el BEI proporciona una gamma d'instruments que poden mitigar els riscos associats amb projectes individuals o múltiples. Aquestes garanties del BEI serveixen per facilitar més oportunitats de finançament per a empreses en absorbir una part de les pèrdues potencials que es deriven d'un conjunt de projectes i de préstecs. A més, en casos específics, el BEI pot estendre les seves garanties per cobrir pèrdues potencials vinculades a un projecte particular, i fomentar inversions addicionals. Per exemple, un inversor privat es pot voler comprometre a invertir en projectes d'infraestructures d'energies renovables o d'habitatge social, però les seves previsions no li asseguren la rendibilitat que espera. Si el BEI garanteix que el compensarà en cas de pèrdues o de no assolir el benefici esperat, serà més fàcil que l'inversor tiri endavant el projecte perquè se n'haurà reduït el risc. El BEI pot realitzar garanties tant per a conjunts de projectes com per a projectes específics.

---

40 COMITÈ SOCIAL I ECONÒMIC EUROPEU, Conferència «Housing crisis in Europe - the way forward?».

41 EUROPEAN INVESTMENT BANK, «Social and affordable housing OVERVIEW».

I, per últim, pel que fa al deute participatiu, és un mecanisme que permet combinar deute tradicional amb inversió a través de capital propi. Això sovint implica que l'entitat, concedint el crèdit, compra accions o participacions de l'empresa que la rep i, per tant, si la inversió surt bé, l'entitat financera acaba tenint capacitat decisòria en l'entitat promotora d'habitatge.

Els anuncis de Von der Leyen<sup>42</sup> i Calviño<sup>43</sup> durant la segona meitat del 2024 ja indicaven un augment en la inversió del BEI en habitatge, que s'ha materialitzat amb l'anunci de la creació de la plataforma paneuropea i que ja està reunint 300 actors privats i públics per discutir una escalada del suport financer i canalitzar inversió privada cap a l'habitatge assequible i social.<sup>44</sup>

Ja hi ha signes d'aquesta escalada al nostre país que s'estimen com a positives, però no exemptes de crítiques. Per exemple, l'acord marc que el BEI ha assolit amb l'Institut Català de Finances (ICF), pel qual 490 milions d'euros es destinaran a crèdits per a habitatge de lloguer assequible i energèticament eficient a Catalunya. Els acords marc del BEI amb altres institucions públiques asseguren que els interessos d'aquests préstecs romanen públics i que es continuen utilitzant per a finalitats col·lectives. En aquesta canalització d'inversions públiques a l'habitatge social de lloguer, cal assegurar la perpetuïtat del caràcter protegit (HPO) d'aquests habitatges, de manera que no entrin al mercat privat passat un temps.

Tot i que es continuïn utilitzant per promocionar l'habitatge, els acords marc amb banca privada del BEI i els préstecs a particulars amb ànim de lucre suposen la promoció del lucre privat a través de l'habitatge amb recursos públics. Per tant, en matèria d'habitatge, el BEI ha de prioritzar els crèdits amb les institucions públiques, els acords marc amb bancs regionals públics i els préstecs amb actors privats sense ànim de lucre, com les entitats d'habitatge comunitari.

També cal anar amb compte amb la prioritització de garanties i de deute participatiu que impliquin un augment del control dels actors privats amb ànim de lucre del parc d'habitatge públic i comunitari. Que institucions com el BEI disminueixin el risc d'invertir en habitatge social a través d'aquests instruments és, d'entrada,

---

42 COMISSIÓ EUROPEA, «Political Guidelines 2024-2029».

43 EUROPEAN INVESTMENT BANK, «President Calviño at the scaling up support on affordable and sustainable housing seminar».

44 EUROPEAN INVESTMENT BANK, «EIB Group gathers key stakeholders to tackle Europe's multi-billion housing challenge».

positiu sempre que no impliqui que la banca comercial no ètica o els fons d'inversió utilitzin aquests recursos públics per especular també amb l'habitatge social i protegit.

Tant pel que fa als fons de la Comissió com als del BEI, el quid de la qüestió és com es condicionaran aquests fons i recursos públics que busquen incentivar la inversió privada en habitatge a la Unió. Les ajudes destinades a la construcció de nou habitatge s'han de limitar a habitatge de titularitat pública o comunitària, i en què el seu caràcter social o protegit estigui blindat i sigui indefinit, de manera que no es puguin vendre al mercat novament.

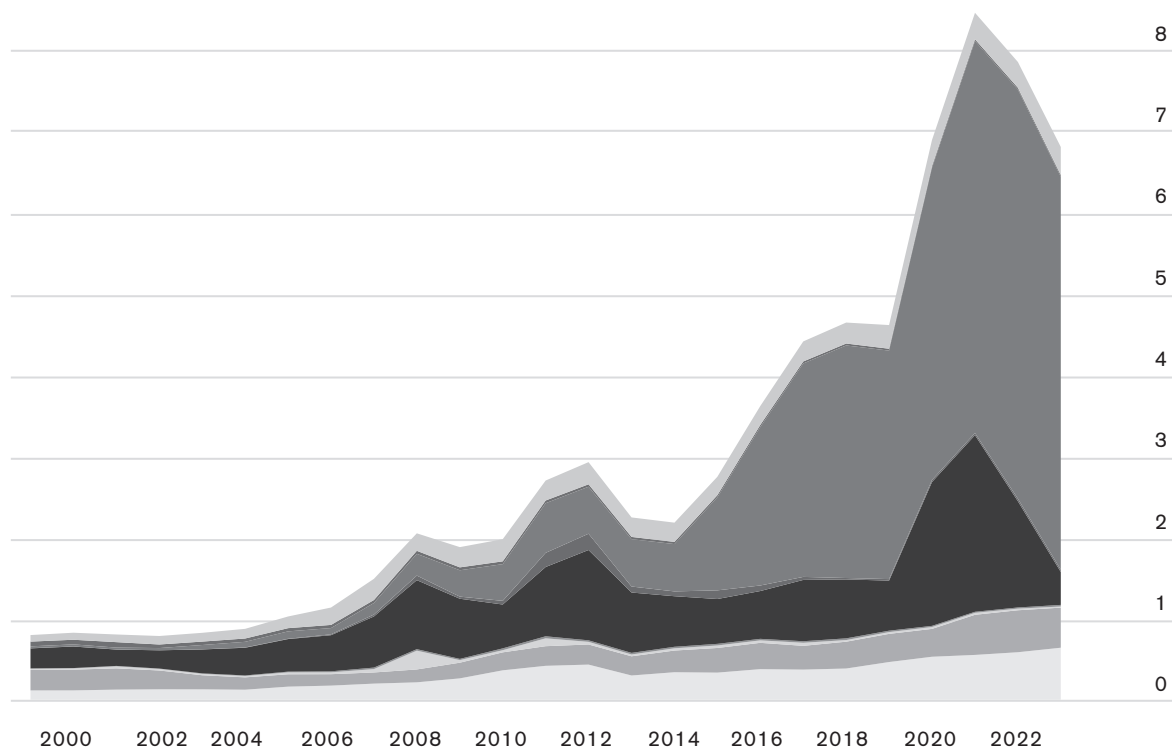
No totes les ciutats europees es troben regulades per topalls en el preu del lloguer, com és el cas de Catalunya, ni tots els governs regionals, autonòmics o municipals fan ús de totes les eines al seu abast per assegurar l'assequibilitat del parc.

El Pla Europeu d'Habitatge i la plataforma paneuropea han de reconèixer que aquelles construccions finançades per la Comissió Europea o pel BEI han de ser de contractes il·limitats per als residents que hi viuen i amb límits al preu del lloguer. També han de proposar que el finançament es limiti, o en tot cas es prioritzi, per als governs que hagin fet ús de totes les eines al seu abast per a garantir el dret humà a l'habitatge, com a través de la implementació d'estratègies locals d'habitatge basades en drets humans o de topalls de lloguer. I, pel que fa a la plataforma, si els inversors privats volen proporcionar habitatge social o assequible, ho han de fer d'una manera estrictament regulada en benefici de les majories socials, amb les mateixes normes que els proveïdors socials o sense ànim de lucre, i amb el mateix marge de benefici. Això és necessari per evitar la capitalització de subvencions per part dels inversors privats.

#### **4.5. Banc Central Europeu**

La política monetària del BCE no es limita només a la variació del tipus d'interès oficial i a altres eines que manipulen de forma indirecta el cost del crèdit. De fet, la reducció dels tipus d'interès i la reducció del nivell de reserves requerides als bancs per reactivar l'economia van resultar inefectives després de la crisi financera del 2008. Els bancs centrals tenen a la seva disposició eines més heterodoxes, com la flexibilització quantitativa i la compra directa d'actius, que no sempre estan al debat públic, però que poden ajudar a fer front a la crisi d'habitatge. De fet, aquests programes han tingut un impacte immens en el mercat immobiliari i financer, si bé s'han focalitzat a garantir la rendibilitat en els mercats i l'estabilitat financera més que a aplicar criteris socials i una funció social dels diners.

**Gràfic 17. Balanç consolidat de l'Eurosistema, 1999-2023 (en bilions €)**



- Or i drets d'or
- Actius en moneda estrangera davant de no residents en la zona euro
- Actius en moneda estrangera davant de residents en la zona euro
- Actius en euros davant de no residents a la zona euro
- Préstecs en euros concedits a entitats de crèdit de la zona euro en relació amb operacions de política monetària
- Altres actius en euros davant d'entitats de crèdit de la zona euro
- Valors emesos en euros per residents de la zona euro
- Crèdits en euros a Administracions Públiques
- Altres actius

Font: Elaboració pròpia amb dades del Banc Central Europeu.

A partir de 2014 el BCE va iniciar el programa de compra d'actius financers, amb una compra de 60.000 milions d'euros mensuals.<sup>45</sup> Com a part del paquet de mesures de flexibilització quantitativa, aquest programa de compra d'actius es va centrar en actius financers d'actors privats amb un venciment més enllà del curt termini, amb una especial atenció al deute sobirà dels estats membres de l'eurozona. Així, el BCE va passar de tenir en el seu balanç 143.000 milions d'euros d'actius de residents europeus el 2007, a 2.848 bilions d'euros al 2019. Aquesta política va tenir un nou impuls a partir de la Covid-19, en què va arribar als 4.886 bilions d'euros el 2021, actius que posteriorment va començar a vendre.<sup>46</sup>

Aquestes polítiques de flexibilització quantitativa se suposava que tindrien un impacte directe en l'augment dels preus dels actius de les persones i corporacions i, per tant, que un increment de la seva riquesa tindria un efecte en la despesa. No obstant, un dels principals efectes va ser l'augment de les compres en actius immobiliaris i mercats financers, incloent-hi processos importants d'adquisició i fusió –«*merger and acquisition*». Així, en comptes de funcionar com l'economia del goteig –«*trickle-down economics*»–, on els diners havien d'anar a l'economia real, els diners van facilitar processos de concentració econòmica i financera, el que significava un augment del poder dels actors més importants del sector immobiliari.

Les polítiques passades de flexibilització quantitativa han produït un altre efecte no desitjable amb la pujada dels tipus d'interès des del 2021: inflar els beneficis de la gran banca a Europa. Per exemple, a l'Estat espanyol, els sis bancs més grans –Santander, BBVA, CaixaBank, Sabadell, Bankinter i Unicaja– van obtenir el 2023 un benefici net de 26.351 milions d'euros, un 25,5% més que l'any anterior.<sup>47</sup> A escala europea, s'espera que els bancs en el seu conjunt donin als accionistes 120.000 milions d'euros de dividends.<sup>48</sup> Per contra, quan els governs han intentat distribuir aquests beneficis excessius mitjançant figures contributives sobre aquests beneficis, els impostos han estat molt inferiors als guanys dels bancs. Per exemple, l'impost temporal a la banca del govern espanyol per gravar el marge net sobre els interessos i les comissions va ingressar només 1.500 milions el 2023.<sup>49</sup>

---

45 BELHOCINE; VIR BHATIA; FRIE, «Raising rates with a large balance sheet: The Eurosystem's net income and its fiscal implications».

46 EUROPEAN CENTRAL BANK, «Annual consolidated balance sheet of the Eurosystem».

47 CADENA SER, «Beneficios récord en la banca».

48 WALKER, «European banks promise €120bn of shareholder returns on interest rate gains».

49 EL SALTO, «El Estado ingresa casi 1.500 millones con el pago anticipado del impuesto a la banca y las energéticas».

La magnitud dels grans beneficis bancaris es deu a dues raons. Per una banda, la pujada del preu del crèdit no s'està enllaçant amb una pujada de la remuneració dels dipòsits, cosa que provoca un augment extraordinari en el marge net d'interessos i comissions. Així, veiem com la concentració bancària i el rol d'intermediació dels bancs en règims hipotecaris, sobretot aquells de tipus variable com l'espanyol, produeixen importants problemes d'assignació de recursos, encarint el crèdit, sí, però sense augmentar de la mateixa forma la remuneració de l'estalvi. Tanmateix, les autoritats europees i comunitàries segueixen apostant per una major concentració bancària per expandir el mercat de capitals, però sense aplicar mesures de regulació ni contrapoders.

Adicionalment, hi ha una causa menys coneguda i més arbitrària de l'augment dels beneficis bancaris. Com expliquen els economistes Paul De Grauwe i Yuemei Ji,<sup>50</sup> el BCE va entregar el 2023 a prop de 140.000 milions d'euros a la gran banca per la remuneració dels seus dipòsits en el BCE al tipus d'interès oficial. Així, el BCE regala cada any a la banca una xifra semblant al pressupost de la UE, d'uns 168.000 milions d'euros. S'ha calculat que el que paga el Banc d'Espanya a la banca espanyola podria suposar un 53% dels guanys de la banca en territori espanyol –i un 24% dels seus guanys globals.

Com s'explica en un informe de De Grauwe i Ji,<sup>51</sup> alguns economistes creuen que aquesta situació està justificada. A causa de les polítiques de flexibilització quantitativa postcrisi, estem en una situació d'excessiva liquiditat i abundància de reserves. En conseqüència, en el sistema del BCE de liquidació de pagaments els bancs s'estaven prestant diners entre ells a un interès 0%. En un context d'abundància de reserves, si el BCE vol augmentar el tipus d'interès que els bancs presten a empreses i particulars, cal que remuneri les seves reserves perquè aquests demanin un tipus d'interès més elevat en el sistema de préstec interbancari i s'encareixi la circulació de diners. Però, com assenyalen De Grauwe i Ji, remunerar els dipòsits dels bancs és una anomalia en les polítiques monetàries, unes polítiques que no s'havien efectuat abans del 2008. A més, suposa que els beneficis del BCE fruit del seu monopoli en el sistema de pagaments es privatitzin en comptes de retornar-los a governs i contribuents. Finalment, remunerar els dipòsits dels bancs suposa augmentar els seus actius i facilitar el crèdit, pràctica que va en contra de l'objectiu del BCE d'una política monetària restrictiva de pujada de tipus d'interès.

---

50 DE GRAUWE; JI, «A two-tier system of reserve requirements to fight inflation more fairly and effectively: Answers to our critics».

51 DE GRAUWE; JI, «Fighting inflation more effectively without transferring Central Banks' profits to banks».

Segons De Grauwe i Ji,<sup>52</sup> caldria deixar de remunerar i augmentar les reserves mínimes obligatòries que els bancs han de tenir en els bancs centrals. El BCE, pel que fa al primer punt, el setembre de 2023 va fer passes per introduir-hi alguna modificació, però les reserves mínimes segueixen estant a un nivell molt baix, a un 1%. Augmentar les reserves obligatòries sense remunerar milloraria la capacitat de transmissió de la política monetària al reduir l'abundància de reserves, a la vegada que garantiria la solvència i la seguretat del sistema bancari.

Tant la manipulació tradicional del sistema monetari a través dels tipus d'interès com les polítiques de flexibilització quantitativa es basen en la manipulació de la creació de diners dels bancs comercials, que juguen un paper d'intermediari clau en el sistema. Ara bé, amb el tancament de les oficines comercials i la creixent digitalització de les activitats financeres que realitzen els actors econòmics, caldria preguntar-se la funció que compleix la banca comercial com a intermediària. A més, cal preguntar-se si, en comptes de les transferències massives de diners públics als bancs comercials, el BCE podria posar les seves eines al servei de la població i, més concretament, a resoldre les múltiples crisis que vivim, inclosa la d'habitatge.

Una proposta que han avançat institucions com Positive Money<sup>53</sup> és la generació de diners com una mesura fiscal directa, en substitució del procés indirecte a través d'institucions financeres que es va dur a terme després de la crisi de 2008. S'ha anomenat aquesta política creació de diners sobirana, diferent a la flexibilització quantitativa.<sup>54</sup> A través d'aquesta eina, es buscaria reduir els deutes privats i expandir la creació de béns públics, com és l'habitatge, al mateix temps que això permetria que els recursos privats es destinessin al consum d'altres béns i serveis essencials. Com es menciona en l'informe, per evitar el risc inflacionari d'aquesta creació de diners, el sistema de governança d'aquesta eina hauria de basar-se en l'assoliment d'uns objectius concrets escollits democràticament per un comitè de la mateixa autoritat monetària.

Donada l'estreta relació entre la inestabilitat financera i el sector immobiliari, l'objectiu d'augmentar el parc públic i publicocomunitari d'habitatge compliria de forma directa l'objectiu d'estabilitat financera que tenen els bancs centrals, a part de l'objectiu d'estabilitat de preus. Mitjançant una reducció del paper de la propietat privada i del mercat d'hipoteques, l'habitatge deixaria de ser un producte per a l'especulació i enriquiment per convertir-se en un bé social i de refugi, a la vegada que la inversió privada podria anar

---

52 DE GRAUWE; JI, «A two-tier system of reserve requirements to fight inflation more fairly and effectively: Answers to our critics».

53 Positive Money és una associació sense ànim de lucre amb seu al Regne Unit que reivindica una democratització del sistema monetari.

54 POSITIVE MONEY, «Sovereign money creation: paving the way for a sustainable recovery».

destinada a altres usos necessaris per a la transició energètica i digital. Així, en comptes d'una generació de diners que va destinada a la propietat immobiliària i l'especulació financera, la generació de diners aniria a l'economia real.

Una altra eina a l'abast del Banc Central Europeu és la de la creació d'un euro digital capaç d'arribar directament a les persones, minimitzant la necessitat d'intermediaris financers. Ara mateix, la realitat és que es vol que sigui un sistema de pagament més que d'inversió.<sup>55</sup> Es crearà limitant el nombre d'euros digitals que es podran tenir, preservant així la funció d'intermediaris dels bancs comercials. Empreses i botiguers no podran tenir-ne cap. A més, els euros digitals no obtindrien cap interès.

Però s'obre una porta interessant a un finançament directe a les llars per a l'accés a crèdit. Evitar la banca com a entitat intermediària podria facilitar la concessió de crèdit a les persones via l'administració per iniciar projectes publicocomunitaris d'habitatge d'utilitat pública, com a màxim utilitzant les administracions públiques com a supervidores dels projectes d'habitatge. Sota un marc legal europeu, les persones es podrien fer sòcies de cooperatives d'habitatge reconegudes per les institucions bancàries i atorgar finançament a les persones individuals participants de projectes cooperatius garantint que s'inverteixi a la construcció o rehabilitació de l'habitatge concret.

---

55 CIPOLLONE; BINDSEIL, «Digital euro: Debunking banks' fears about losing deposits».





5

# POLÍTIQUES D'HABITATGE D'URGÈNCIA EN ZONES TENSIONADES: ÈXITS I LÍMITS EN DIFERENTS CONTEXTOS

---

Com hem esmentat anteriorment, les necessitats d'inversió per arribar a l'Objectiu 25 són substancials. A més a més, caldria un horitzó d'almenys deu anys per assolir la fita. Per això, és necessari combinar els augments d'inversió en habitatge publicocomunitari amb altres polítiques públiques que juguin un doble rol. Per una banda, reaccionar davant l'emergència habitacional que recorre Europa; i, per l'altra, moltes d'aquestes polítiques tenen un efecte de contenció o de rebaixa sobre els preus de l'habitatge, el que ajudaria a limitar les necessitats de despesa general. En aquesta secció, revisem algunes d'aquestes polítiques a partir del que la recerca empírica ha conclòs sobre els seus efectes.

Concretament, en aquesta secció primer ens centrem en mesures relacionades amb el lloguer, inclosa la regulació de lloguers, el retorn dels pisos turístics a l'habitatge residencial i la regulació dels lloguers de temporada, i la institucionalització dels sindicats de llogaters/res. En el cas de la regulació de lloguer o el retorn dels pisos turístics a l'ús residencial, a banda d'ajudar a facilitar l'accés a l'habitatge en el curt termini, també ajuden a aconseguir l'Objectiu 25. Principalment perquè afavoreixen les rebaixes de preus, el que pot implicar reduccions en les inversions de fins a 0,79 punts percentuals anuals  $-0,62$  en el cas de pisos de 70 metres

quadrats.<sup>56</sup> Segon, tractem polítiques dirigides a augmentar el parc d'habitatge públic i comunitari, incloent-hi el tanteig i retracte, la reserva d'habitatge social en promocions privades i la mobilització social dels pisos buits. Finalment, tractem altres mesures, inclosa la protecció de compra i els gravàmens a l'especulació immobiliària.

## **5.1. Regulació en el parc d'habitatge de lloguer privat**

### **5.1.1. Regulació del preu de lloguer**

El control de preus en el mercat privat –sense incloure aquí el mercat de lloguer social i comunitari– és una política comuna en l'entorn europeu, tant en el preu inicial com en el control dels augments. En total, com podem observar a la taula 2, hi ha deu estats de la UE que apliquen algun tipus de regulació en el preu inicial dels contractes de lloguer: Alemanya, Àustria, Dinamarca, Estat espanyol, França, Irlanda, Itàlia, Noruega, Països Baixos i Suècia. Així, les regulacions s'apliquen sobretot en estats de l'oest d'Europa, mentre que cap de l'est n'aplica. Ara bé, com podem veure també a la taula, també hi ha dotze territoris que apliquen un límit en l'actualització de la renda durant la duració del contracte, normalment segons l'IPC.

El tipus de regulació difereix entre territoris, sobretot pel que fa al parc d'habitatge afectat. Així, per exemple, a Àustria el límit de preus s'aplica generalment a l'habitatge construït abans de la Segona Guerra Mundial, mentre que a Dinamarca afecta tot el construït abans del 1991, prop d'un 80% del mercat de lloguer. A França, segons les dades de l'OCDE, el control de preus afectaria prop d'un 40% dels lloguers. També hem actualitzat les dades per a incloure-hi la regulació de preus implementada a l'Estat espanyol i als Països Baixos el 2023 i el 2024, respectivament. A l'Estat espanyol les comunitats autònomes poden permetre la regulació de preus en municipis que declarin que el seu mercat de lloguer es troba tensionat.<sup>57</sup> Al juliol de 2024 només es realitza a Catalunya a 140 municipis, inclosa Barcelona. La regulació limita el preu dels nous contractes realitzats per grans tenidors –propietaris amb més de quatre propietats– a l'índex de preus, agafant el llindar superior de la mitjana de preu de lloguer calculat segons la secció censal de l'habitatge. En el cas dels tenidors amb menys de cinc propietats no es pot augmentar el preu de l'últim contracte realitzat, si existeix. En el cas dels Països Baixos recentment s'ha aprovat una legislació que estableix uns límits de lloguer a partir d'un sistema de punts de valorització de l'habitatge, i s'instauen a partir d'aquest sistema diferents nivells de renda de l'habitatge.<sup>58</sup>

---

56 Aquestes xifres s'expliquen a les seccions 5.1.1 i 5.1.2 d'aquest informe.

57 CONGRÉS DELS DIPUTATS, «Ley por el derecho a la vivienda».

58 RIJKSOVERHEID, «Wet vaste huurcontracten vanaf 1 juli 2024 van kracht».

**Taula 2. Estats europeus que apliquen alguna regulació de preus, tant en el nivell inicial com en l'augment periòdic de la renda**

País	Nivell inicial	Augments	Comentari
<b>Alemanya</b>	x		Limitació en certes zones, on el preu no pot ser un 10% més alt que el nivell de referència.
<b>Àustria</b>	x	x	El control s'aplica a l'habitatge construït entre 1945-53.
<b>Bèlgica</b>		x	
<b>Dinamarca</b>	x	x	El preu de lloguer es determina per construccions prèvies al 1991, a prop d'un 80% del mercat de lloguer.
<b>Eslovènia</b>			Sense regulació.
<b>Estat espanyol</b>	x	x	Les comunitats autònomes i municipis poden aplicar una regulació de preus en zones declarades tensionades. Catalunya ha aplicat la regulació a 140 municipis.
<b>Estònia</b>			Sense regulació.
<b>Finlàndia</b>		x	
<b>França</b>	x	x	El control de preus s'aplica a prop d'un 40% dels lloguers, en cas que el propietari no hi realitzi millores.
<b>Grècia</b>			Sense regulació.
<b>Hongria</b>			Sense regulació.
<b>Islàndia</b>		x	
<b>Irlanda</b>	x	x	Limitacions a l'IPC a zones de pressió del lloguer.
<b>Itàlia</b>	x	x	A municipis d'alta densitat poblacional l'augment de preus es troba limitat per lloguers, amb una renda acordada
<b>Letònia</b>			Sense regulació.
<b>Lituània</b>			Sense regulació.
<b>Malta</b>			Sense regulació.
<b>Noruega</b>	x		El lloguer no pot excedir-se en comparació a lloguers similars.
<b>Països Baixos</b>	x		Introducció d'un límit en referència a un sistema de punts de valoració d'habitatges.
<b>Polònia</b>		x	
<b>Portugal</b>		x	
<b>Romania</b>			Sense regulació.
<b>Suècia</b>	x		El lloguer no pot excedir-se en comparació a lloguers similars.
<b>Suïssa</b>		x	

Font: Elaboració pròpia amb dades de l'OCDE Affordable Housing Database, indicador PH6.1 Rental Regulation. Nota: les dades fan referència a la normativa de 2022, tot i que l'hem actualitzat per incloure-hi les regulacions recents a l'Estat espanyol i els Països Baixos, on s'han aplicat lleis de regulació de preus el 2023 i el 2024, respectivament.

L'evidència empírica dels impactes que tenen les regulacions dels preus de lloguer es pot resumir en tres aspectes principals: primer, ajuden a contenir i, fins i tot, rebaixar els lloguers. Per exemple, hi ha informes que estimen una caiguda de preus de la regulació implementada a Catalunya d'entre el 4 i el 6%.<sup>59</sup> En segon lloc, tenen efectes negatius sobre l'oferta de pisos de lloguer.<sup>60</sup> Un cas és el de la regulació de lloguers implementada a San Francisco i estudiada a Diamond:<sup>61</sup> els autors troben que, si bé en el curt termini la probabilitat que un llogater marxés del seu pis s'havia reduït en un 20%, al cap d'uns anys l'oferta de pisos de lloguer havia caigut un 15%, principalment perquè els seus propietaris els havien venut. I, en tercer lloc, les regulacions de lloguer rebaixen els preus de les zones no regulades directament. És el cas de l'estudi de la regulació de Cambridge, a Massachusetts.<sup>62</sup>

La regulació de lloguers pot jugar un paper fonamental per frenar l'emergència habitacional en el curt termini. Però també ajuda a assolir la fita del 25% perquè baixa els preus dels pisos. Un efecte mitjà de rebaixa dels lloguers del 5%, que també té efectes sobre els preus de compra, implica que les necessitats d'inversió per assolir l'Objectiu 25 cauen en 0,23 punts percentuals -0,18 per a pisos de 70 metres quadrats.

Si bé l'efecte sobre els preus és el desitjat quan es considera que cal pressionar-los a la baixa, no s'han de menystenir les conseqüències negatives sobre l'oferta de pisos de lloguer. El límit al preu dels lloguers crea incentius per a aquells propietaris que tenen habitatges com a béns inversió a buscar opcions més rendibles econòmicament. Aquests propietaris tenen dues sortides principals en aquests casos: la venda del pis o que el pis passi a ser un habitatge turístic. Per tant, per a una correcta implementació de la regulació de lloguers que ajudi a aconseguir l'objectiu del 25% del parc públic d'habitatge, és necessari combinar-la amb mesures que assegurin el retorn dels pisos turístics a usos residencials i regulin els lloguers de temporada perquè no puguin ser una manera d'evitar la regulació de preus.

---

59 MONRÀS; GARCÍA-MONTALVO, «The effect of second generation rent controls: new evidence from Catalonia»; JOFRE-MONSENY; MARTÍNEZ-MAZZA; SEGÚ, «Effectiveness and supply effects of high-coverage rent control policies».

60 Hi ha literatura publicada contradictòria. Cal assenyalar que a JOFRE-MONSENY; MARTÍNEZ-MAZZA; SEGÚ, «Effectiveness and supply effects of high-coverage rent control policies» no detecten caigudes en l'oferta de pisos de lloguer. Una possible explicació de la discrepància de resultats entre aquest article i el de MONRÀS; GARCÍA-MONTALVO, «The effect of second generation rent controls: new evidence from Catalonia» és que utilitzen fonts de dades diferents.

61 DIAMOND; McQUADE; QIAN, «The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: evidence from San Francisco».

62 AUTOR; PALMER; PATHAK, «Housing market spillovers: evidence from the end of rent control in Cambridge, Massachusetts».

### 5.1.2. Recuperació dels pisos turístics

Un dels principals vectors de gentrificació i d'encariment dels pisos globalment, però particularment en moltes ciutats europees, ha estat el desplegament de les plataformes que ofereixen habitatges per a estades de durada curta, els coneguts com a pisos turístics. Les investigacions sobre els efectes de la seva expansió a grans ciutats com Barcelona documenten que han causat augments dels lloguers i dels preus de compra dels pisos de fins al 7% i al 17%, respectivament, en els barris més afectats.<sup>63</sup> Altres estudis basats en dades dels EUA mostren efectes en la mateixa direcció.<sup>64</sup>

Moltes ciutats han endurit les regulacions dels pisos turístics.<sup>65</sup> Des de limitar el nombre màxim de dies que un apartament pot estar disponible per a estades de durada curta, o restringir el nombre d'apartaments que poden gestionar els amfitrions, o restriccions geogràfiques de l'aparició de nous pisos turístics per evitar una concentració excessiva a determinats barris. Moltes autoritats locals també tenen cossos d'inspectors per eliminar els apartaments que s'ofereixen en aquestes plataformes de forma il·legal. Tot i que la implementació d'aquestes mesures de control ha reduït el nombre de pisos turístics,<sup>66</sup> els efectes de la turistificació sobre l'accés a l'habitatge segueixen sent greus.

L'abril de 2024 el Parlament Europeu va aprovar la que es coneix com a llei AirBnB, que obliga les plataformes a compartir mensualment amb les autoritats locals les dades dels pisos que ofereixen. La llei serà d'obligat compliment 24 mesos després de la seva aprovació, és a dir a mitjans del 2026, per tant no se'n poden esperar efectes immediats, malgrat la situació d'emergència a moltes poblacions. La informació que les plataformes hauran de compartir amb els governs municipals inclou: la identitat de l'amfitrió, els detalls de contacte, l'adreça del pis turístic i el número màxim de llits i persones que poden passar-hi la nit.

La llei AirBnB és un pas endavant per aconseguir reduir l'oferta de pisos turístics il·legals, però d'acord amb l'evidència empírica d'experiències similars els efectes són més aviat limitats. Per exemple, en un estudi es mostra que quan els governs locals d'EUA han tingut accés a les dades d'AirBnB,<sup>67</sup> el nombre de pisos

---

63 Veure: GARCIA-LÓPEZ (et. al), «Do short-term rental platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona».

64 Veure: KOSTER; OMMEREN; VOLKHAUSEN, «Short-term rentals and the housing market: Quasi-experimental evidence from Airbnb in Los Angeles» i BARRON; KUNG; PROSERPIO, «The effect of home-sharing on House prices and rents: Evidence from AirBnB».

65 BEI; CELATA, «Challenges and effects of short-term rentals regulation: A counterfactual assessment of European cities».

66 Ibidem.

67 WANG, (et. al), «Should digital platforms share data with governments? Evidence from Airbnb».

oferts en aquesta web es va reduir en un 5,2%. Els resultats d'una experiència similar a Dinamarca mostren també que aquest tipus de regulacions disminueixen el nombre de pisos presents a aquestes plataformes.<sup>68</sup>

Per tant, cal legislar per retornar els pisos turístics a l'ús residencial. En el curt termini, rebaixaria els problemes d'accés a l'habitatge a moltes de les àrees més tensionades per la indústria turística. A més, en el mitjà termini, i assumint una rebaixa de preus del 12% per l'augment de l'oferta residencial, la inversió necessària per assolir l'Objectiu 25 cauria en 0,56 punts percentuals –0,44 per a pisos de 70 metres quadrats.<sup>69</sup>

### **5.1.3. Objectiu 25 tenint en compte la regulació de lloguers i pisos turístics**

Com s'ha mencionat a les seccions anteriors, i d'acord amb l'evidència empírica, la regulació de lloguers, el retorn dels pisos turístics al parc residencial, la regulació dels lloguers de temporada i els gravàmens als pisos buits tindrien un efecte de rebaixa de preus. Tenint en compte les estimacions que ofereix la literatura sobre la regulació de lloguers i els pisos turístics, aquest efecte estaria al voltant del 17%. En aquesta secció mostrem la taula sobre com seria la inversió necessària per arribar a l'Objectiu 25 després de descomptar aquests efectes sobre preus i la despesa en habitatge actual. Com hem vist a la secció 4.1, en molts casos són els estats que mitjançant un subsidi financen la compra o el lloguer, amb una efectivitat molt reduïda.

La taula 3 –columna 5 i 8– reflecteix la despesa necessària per a cada estat després dels descomptes. La columna 5 és per l'escenari de pisos de 90 metres quadrats. La columna 8 és el cas de pisos de 70 metres quadrats. Com es pot veure, la nova inversió per avançar cap a l'Objectiu 25 passa de 4,67% a 3,68% –90 metres quadrats– o de 3,63% a 2,81% –70 metres quadrats. Aquestes són rebaixes substancials que faciliten assolir l'objectiu.

A les seccions següents discutim com podem augmentar el parc d'habitatge públic i comunitari mitjançant les polítiques públiques. També presentem polítiques perquè la inversió sigui compartida entre l'estat, els promotors i les llars.

### **Taula 3: Inversió Objectiu 25 descomptant efectes sobre preus i inversió actual**

---

68 GARZ; SCHNEIDER, «Data sharing and tax enforcement: evidence from short-term rentals in Denmark».

69 Veure: El 12% és la mitjana entre els efectes del 7 i del 17%. Veure GARCIA-LÓPEZ (et. al), «Do short-term rental platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona».

Estat	% Despesa habitatge actual	Despesa anual d'arribar a 25% en deu anys –% PIB, pisos de 90 m2–	Columna 3 tenint en compte les rebaixes de preus dels canvis legals –% PIB, pisos de 90 m2–	Columna 4 menys columna 1	Despesa anual d'arribar a 25% en deu anys –% PIB, pisos de 70 m2–	Columna 6 tenint en compte les rebaixes de preus dels canvis legals –% PIB, pisos de 90 m2–	Columna 7 menys columna 1
Alemanya	0,2	7,83	6,50	6,30	6,09	5,05	4,85
Àustria	0,1	0	0	0	0	0	0
Bèlgica	0,1	3,67	3,05	2,95	2,85	2,37	2,27
Bulgària	0,3	6,43	5,34	5,04	5,00	4,15	3,85
Croàcia	0,2	8,96	7,44	7,24	6,97	5,78	5,58
Dinamarca	0,1	0	0	0	0	0	0
Eslovàquia	0,1	7,09	5,88	5,78	5,51	4,58	4,48
Eslovènia	0,3	3,53	2,93	2,63	2,75	2,28	1,98
Estat espanyol	0,2	5,86	4,86	4,66	4,56	3,78	3,58
Estònia	0,1	8,74	7,25	7,15	6,80	5,64	5,54
Finlàndia	0	3,61	3,00	3,00	2,81	2,33	2,33
França	0,4	2,55	2,12	1,72	1,98	1,65	1,25
Grècia	0	8,71	7,23	7,23	6,77	5,62	5,62
Hongria	0,2	3,83	3,18	2,98	2,98	2,47	2,27
Itàlia	0,2	4,61	3,83	3,63	3,59	2,98	2,78
Irlanda	0,2	0,96	0,80	0,60	0,75	0,62	0,42
Letònia	0,3	9,34	7,75	7,45	7,26	6,03	5,73
Lituània	0,1	11,48	9,53	9,43	8,93	7,41	7,31
Luxemburg	0,1	4,90	4,07	3,97	3,81	3,16	3,06
Malta	0,1	5,49	4,56	4,46	4,27	3,54	3,44
Països Baixos	0,2	0	0	0	0	0	0
Polònia	0,2	5,89	4,89	4,69	4,58	3,80	3,60
Portugal	0,2	5,50	4,57	4,37	4,28	3,55	3,35
Txèquia	0,2	8,31	6,90	6,70	6,46	5,36	5,16
Romania	0,3	7,03	5,83	5,53	5,47	4,54	4,24
Suècia	0,2	0	0	0	0	0	0
Xipre	0,1	5,33	4,42	4,32	4,15	3,44	3,34
UE-27	0,2	4,67	3,88	3,68	3,63	3,01	2,81

Fons: OCDE, Eurostat, portals immobiliaris i càlculs dels autors. Per a més detalls, vegeu apèndix 1.

#### 5.1.4. Regulació i inspecció dels lloguers de temporada

Els lloguers de temporada són arrendaments que tenen com a finalitat l'ocupació d'un habitatge per un perío-

de de temps determinat, normalment inferior a dotze mesos. És imprescindible que les polítiques d'habitatge, com per exemple les regulacions de preus, s'apliquin a aquest tipus d'habitatge. També que aquest tipus de contracte es realitzi sota una sèrie de condicions, principalment que es demostrï que el llogater residirà temporalment a l'habitatge, per exemple, per motius de desplaçament laboral, necessitat o estudis. Això és especialment rellevant en casos en què la demanda d'habitatge es veu més tensionada per la demanda internacional. En aquest sentit, és important que la regulació i la inspecció dels lloguers de temporada sigui estricta i exhaustiva. Per fer possible aquesta regulació i inspecció, caldria un control i una aportació de documentació que acredités que el llogater realment estarà temporalment a la zona –per exemple, uns bitllets d'avió, una matrícula d'estudis, que la persona no és resident a la ciutat...– per tal de poder formalitzar el contracte.

A Europa existeix una regulació variada en aquest àmbit. Als Països Baixos el juliol del 2024 s'ha legislat per avançar en la disminució del lloguer de temporada a través de la llei de contractes de termini fix –*Wet vaste huurcontracten*, en neerlandès. Sota aquesta llei, els arrendataris reben immediatament un contracte per temps indefinit i a partir d'aquí s'estableixen excepcions, com és el cas de familiars propers, estudiants, persones que necessiten un habitatge urgentment, persones divorciades o persones que viatgin a l'estranger per un temps. A l'Estat espanyol, el juliol de 2024 es va registrar una proposició de llei impulsada pel Sindicat de Llogateres que busca incloure el lloguer de temporada dins de la llei d'arrendaments urbans, que regula l'habitatge.<sup>70</sup> Sota aquesta proposició, la regulació de preus aprovada per zones declarades tensionades també s'aplicaria sobre els lloguers de temporada, que es reduiria en el temps dels onze mesos actuals a sis mesos i que en cas de pròrroga es transformaria automàticament en un contracte de lloguer d'habitatge habitual.<sup>71</sup> Aquest tipus de regulació seria important per a països com Catalunya, on segons dades dels portals immobiliaris, l'habitatge de temporada suposa el 25% de l'habitatge disponible –i fins a un 40% en el cas de Barcelona, un pol turístic i d'atracció de població internacional.<sup>72</sup> L'increment des del 2019 fins al 2023 a Catalunya ha sigut d'un 40%. El creixement més fort de l'oferta de lloguer temporal als portals es produeix entre el tercer trimestre del 2020 i el segon trimestre del 2021, i entre el primer i segon trimestres del 2023, en ambdós casos coincidint amb l'anunci o aplicació de legislacions de control de rendes, fet que demostra que cal actuar en les dues direccions, regulació de preus i pisos turístics, per aconseguir reduir l'escalada de preus.

---

70 CONGRÉS DELS DIPUTATS, «Proposición de Ley relativa a la regulación de los contratos de alquiler de vivienda por temporada y alquiler de habitaciones».

71 Aquesta iniciativa va ser rebutjada pels partits de dretes del Congrés dels Diputats. S'està a l'espera que es torni a presentar.

72 INSTITUT METRÒPOLI, «L'oferta de lloguer de temporada a Catalunya. Segons dades dels portals immobiliaris. 1T2019–1T2024».

### **5.1.5. Reconeixement legal dels sindicats de llogaters/res**

La legislació europea hauria de reconèixer formalment els sindicats de llogaters/res com a interlocutors en la definició de les polítiques públiques d'habitatge. Igualment, hauria d'establir el dret a la negociació col·lectiva entre llogaters i propietaris. Les unions de llogaters juguen un paper rellevant en els conflictes col·lectius entre arrendadors i arrendataris. Davant de la creixent concentració en el parc de lloguer és encara més important que es reconegui aquestes organitzacions com a negociadores legítimes davant de la propietat, com és el cas en el sindicalisme laboral des de fa dècades.

Igualment, per assegurar que les lleis es compleixen, el reconeixement legal d'aquests sindicats hi ajudaria molt, ja que part de la seva activitat pot ser vetllar pel compliment de les normatives.

Un exemple europeu interessant és el de Suècia, on la Hyresgästföreningen [Associació de Llogaters] té el dret de negociar col·lectivament les condicions dels lloguers amb els propietaris i les seves associacions. Els preus s'estableixen d'acord amb les característiques dels apartaments: mida, nombre d'habitacions, disseny, localització i altres estàndards del pis. Aquest mètode d'establiment de preus garanteix que per un pis similar es paga un mateix preu i evita que un pis entri en una espiral especuladora i el llogui la persona que pot pagar-ne un preu més alt.

Altres casos rellevants a nivell europeu són el d'Alemanya, Dinamarca i els Països Baixos, on les organitzacions de llogaters influeixen en les polítiques públiques i en el funcionament del mercat de lloguer, tot i que no tenen reconegut el dret de negociació col·lectiva.

## **5.2. Desincentivar i protegir l'ús especulatiu de l'habitatge**

### **5.2.1. Protecció de compra**

Una altra mesura per expandir l'habitatge disponible a les persones d'una localitat, i a uns preus assequibles dins del poder adquisitiu disponible localment, és reservar l'habitatge per a ús residencial. La protecció de compra suposaria limitar-la només per a persones que vulguin realitzar-la per a poder tenir un lloc on viure, sense intenció d'utilitzar l'habitatge com a eina d'inversió i especulació. Les condicions i característiques d'aquesta regulació poden variar, i també poden incloure una limitació a la compra per a persones no residents.

Als Països Baixos es va aprovar al gener de 2022 la Opkoopbescherming en tijdelijke verhuur [Llei de Protecció de Compra i Lloguer Temporal]. La mateixa llei detalla que a Països Baixos és cada vegada un problema més gran la compra d'habitatges per especular i llogar-los a preus elevats. Aquesta tendència ha

provocat un augment desmesurat dels preus i l'expulsió de la gent del seu barri i de les seves xarxes socials. També s'assenyala que l'alta rotació generada pel sistema de lloguer privat està disminuint la qualitat de vida dels barris, amb residents que tenen poca vinculació amb el veïnat, cosa que en perjudica la cohesió social. Segons dades del registre de la propietat, es calcula que als Països Baixos entre el període 2018-2020 compradors que no hi residien van adquirir un 13% de l'habitatge del país per destinar-lo a lloguer. En algunes demarcacions municipals el percentatge podia arribar a més d'un 15%, com Amsterdam, o més del 20%, com a Rotterdam.<sup>73</sup> Igualment, en la motivació de la llei s'explica que l'alta rotació generada pel sistema de lloguer privat genera una disminució de la qualitat de vida al barri, ja que els residents tenen poca vinculació amb el veïnat, fet que va en detriment de la cohesió social.

La nova llei permet als governs municipals aplicar un mecanisme de protecció de compra en les zones que considerin necessàries –o en tot el municipi–, si justifiquen per què aquesta protecció és imprescindible, apropiada i proporcional per mantenir l'habitabilitat i l'accés a l'habitatge en el barri afectat. La regulació s'aplica als habitatges per sota d'un llindar de preu establert pel municipi –generalment habitatges que no estaven destinats al lloguer–, amb l'objectiu d'afectar principalment el mercat d'habitatge destinat a persones amb rendes mitjanes i baixes. Sota aquesta normativa, l'habitatge adquirit ha de ser utilitzat pel comprador o per un familiar fins al tercer grau de consanguinitat. No es pot arrendar ni romandre buit durant els quatre anys següents, excepte en casos específics, com la posada en lloguer sota acord municipal per a lloguer social, lloguers temporals altament regulats i justificats –després d'haver viscut almenys un any a la llar–, ús com a oficina o local comercial, o altres excepcions que el municipi consideri necessàries.

El sistema de control és senzill: s'inspeccionen les dades disponibles, comparant els registres de compres d'habitatges per sota del valor establert amb la residència a la mateixa propietat. Si se'n detecten irregularitats, es realitza una inspecció física amb visita d'un inspector a la casa. Segons la normativa, la multa administrativa per incompliment pot arribar fins als 22.500 euros.

La llei s'ha convertit en una regulació popular a Països Baixos. Des de la seva aprovació, 130 municipis s'hi han adherit. El parc d'habitatges afectat per la mesura depèn del valor màxim establert i de les zones escollides. Per exemple, a Groningen es va establir un valor de 305.000 euros –valor que pot excloure ca-

---

73 VNG, «Opkoopbescherming».

racterístiques específiques, com les reformes realitzades—, mentre que a Amsterdam es va fixar en 512.000 euros. Això fa que, mentre en municipis com Groningen la mesura pugui afectar al voltant d'un 35% dels habitatges,<sup>74</sup> a Amsterdam pot arribar fins al 60%.

Pel que fa als resultats d'aquesta mesura, encara és molt aviat per fer-ne una avaluació, que es preveu que la dugui a terme el govern neerlandès el 2027. Igualment, la llei es va aprovar just quan es va produir l'augment del tipus d'interès del BCE, que ha tingut importants efectes en la capacitat de compra d'habitatge, com hem vist anteriorment. Tanmateix, les autoritats valoren molt positivament els primers mesos d'implementació. El percentatge de compres realitzades per viure-hi ha augmentat significativament, mentre que les compres amb finalitat especulativa o d'inversió han disminuït. A Amersfoort, les compres d'habitatges per part d'inversors durant el primer semestre de 2023 es van situar a nivells de 2016.<sup>75</sup> Al municipi d'Utrecht, aquesta xifra s'ha reduït d'un 13% a un 2% entre el 2018 i el 2023.<sup>76</sup> Així mateix, la participació de particulars en les compres ha passat d'un 41% a un 62%. A Amsterdam, les compres d'habitatges per part d'inversors han passat d'un 18% abans del 2022 a un 6% després de l'aplicació de la norma.<sup>77</sup>

També hi ha altres casos de limitacions de compra a Europa, si bé posant el focus en la residència de la persona que vol adquirir l'habitatge. És el cas de Dinamarca, que va incloure una clàusula d'excepció en la seva acta d'adhesió a la UE per poder limitar la compravenda d'habitatge per part de persones no residents.<sup>78</sup> En aquest país cal tenir la residència permanent o haver viscut durant cinc anys consecutius al país per comprar tant la residència principal com una segona residència, si bé es poden realitzar excepcions per a ciutadanes i empreses de la UE o de l'Espai Econòmic Europeu (EEA) prèvia sol·licitud al Departament d'Afers Civils.

En el cas de les Illes Balears s'ha produït un debat parlamentari i social sobre la necessitat de limitar la compra, donada la important presència del turisme i de no residents. En un país amb una estructura econòmica parcialment dominada pel turisme, entre el 2020 i el 2021 es va disparar un 93% la compra d'habitatge

---

74 GEMEENTE GRONINGEN, «Evaluatie Opkoopbescherming».

75 HOOGENDIJK, «Opkoopbescherming in Amersfoort werkt, meer woningen naar starters».

76 GEMEENTE UTRECHT, «Raadsbrief Monitoring effecten opkoopbescherming en motie verhoging prijsgrens».

77 GEMEENTE AMSTERDAM, «Monitor opkoopbescherming 2022». Disponible a: <[www.onderzoek.amsterdam.nl](http://www.onderzoek.amsterdam.nl)>.

78 OBSERVATORI DESCA, «El Observatorio DESCA elaboramos dos informes que avalan la restricción de compraventa de viviendas para uso especulativo o turístico».

per part de no residents, una xifra que en global de les transaccions realitzades es va situar en un 36% el 2022.<sup>79</sup> Segons l'Observatori DESCA, malgrat que l'Estat espanyol no va recollir una clàusula d'excepció com Dinamarca o Malta, és viable limitar la compra a no residents, ja que el dret de la UE permet previsions d'aquest tipus si són proporcionades i fonamentades per raons d'interès general, aspectes que es justifiquen en el mateix informe citat. En el cas de l'Estat espanyol, aquest tipus de limitació podria fer-se viable a través d'un marc legislatiu del govern central que permetés aplicar-la a governs autonòmics com el de les Illes Balears. També, com s'assenyala en l'informe, la UE podria modificar el dret de la UE, establint-hi una excepció a les llibertats fonamentals per al sector immobiliari en mercats residencials tensionats.

### **5.2.2. Gravamen als pisos buits**

Als estats de la UE hi ha un percentatge elevat de pisos buits. Aquesta xifra es troba entre el 10% i el 15% a l'Estat espanyol i a Portugal, i és propera al 10% a Àustria, França i Irlanda.<sup>80</sup> Per tant, es pot mobilitzar una part important d'habitatges que a dia d'avui no estan sent utilitzats.

Una política que s'ha demostrat efectiva per augmentar el nombre de pisos utilitzats amb finalitats residencials és la de gravar els pisos buits. Segons un estudi de Mariona Segú<sup>81</sup> que calcula l'impacte de la implementació d'aquest impost a vàries ciutats franceses, la taxa de pisos buits es va reduir un 13% i la majoria d'aquests habitatges van passar a residència principal.<sup>82</sup> Per tant, aquesta és una política que també pot impulsar rebaixes de preus, tot i que segurament més moderades que les que provocarien les regulacions de lloguer, el retorn del pisos turístics a usos residencials o la regulació dels lloguers de temporada.

### **5.2.3. Gravàmens a l'especulació immobiliària**

L'objectiu d'aquest impost és gravar aquelles transaccions en el sector immobiliari que tenen l'objectiu d'especular amb l'habitatge per obtenir un rendiment econòmic a través de la seva compravenda. Així, es

---

79 OBSERVATORI DESCA, «El Observatorio DESCA elaboramos dos informes que avalan la restricción de compraventa de viviendas para uso especulativo o turístico».

80 Les dades no consideren els apartaments dedicats a usos turístics. Veure: OCDE AFFORDABLE HOUSING DATABASE, «HM1.1. Housing stock and construction».

81 SEGÚ, «The impact of taxing vacancy on housing markets: evidence from France».

82 SERME-MORIN, «Vacant real estate: seizing the opportunity to find affordable housing solutions in Europe».

buscaria treure incentius a utilitzar el mercat d'habitatge com a mercat d'especulació financera i beneficiar la compra per motius residencials i d'ús d'habitatge habitual.

Aquest tipus de mesura s'aplica a Alemanya, on el benefici generat per la compra i la venda d'un habitatge en menys de deu anys es grava amb un «impost de retenció» –*Abgeltungssteuer* en alemany– d'un 25%. Hi ha casos exempts de l'impost si l'immoble ha sigut utilitzat com a residència principal com a mínim dos anys i no s'ha venut cap propietat en els darrers anys. No obstant, cal esmentar que a diferència d'altres estats, a Alemanya el benefici de venda d'immobles després de deu anys des de la compra està exempt de l'impost sobre guanys del capital.

### **5.3. Mesures alternatives d'ampliació del parc d'habitatge públic i comunitari**

#### **5.3.1. Tanteig i retracte a favor de l'administració pública i promotores socials**

El dret de tanteig el pot fer servir una administració pública o una entitat social, inclosa una cooperativa, per adquirir la propietat d'un immoble que estigui en venda abans que qualsevol altre comprador. En el cas de Catalunya, estan subjectes a tanteig i retracte la transmissió d'habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant la compensació o el pagament del deute amb garantia hipotecària que hagin estat adquirits després del 2007. Els venedors han de notificar a l'administració els habitatges en venda. En cas d'oferta de compra, l'administració o les entitats comunitàries i promotores socials tenen un període de temps per comprar l'immoble al mateix preu que s'ha ofert. El dret de retracte permet a les administracions comprar un pis després que la seva venda ja hagi tingut lloc. Aquest dret es fa servir quan l'administració no ha estat notificada correctament sobre la venda per part del propietari, o quan la venda no s'ha produït segons el que s'ha oficialitzat a les notificacions.

El dret de tanteig i retracte es pot utilitzar per augmentar el parc d'habitatge públic i comunitari i per avançar en la consecució de l'Objectiu 25. És més, també es pot utilitzar per adquirir habitatges a les zones més tensionades per les pujades de preus. Una altra característica rellevant d'aquest dret és que permet adquirir propietats en àrees geogràfiques diverses i que, per tant, hi hagi habitatge públic a barris amb diferents nivells socioeconòmics.

A la ciutat de Barcelona les entitats socials, públiques i privades tenen el tanteig i retracte com a una eina principal per adquirir habitatge. En total, de 29 entitats enquestades pel 2023, un 48,3% havien utilitzat el tanteig i retracte com a mecanisme de provisió d'habitatge.<sup>83</sup> Les gestores públiques –58,3%– i les fundacions

---

83 OBSERVATORI METROPOLITÀ DE L'HABITATGE DE BARCELONA, «Mapa de gestors d'habitatge social de la demarcació de Bar-

–75%– són les que més han utilitzat este mecanisme, mentre que només una cooperativa de les sis enquestades –16,7%– l'havia utilitzat.<sup>84</sup> En total, a Barcelona, en el període 2015-2022 l'Ajuntament hauria adquirit prop d'un miler d'habitatges per un total de 124 milions d'euros, el que suposa un valor de 124.000 euros per habitatge.<sup>85</sup> Aquest valor és prop d'un 40% més barat que la construcció d'un habitatge de 90m<sup>2</sup>, com els exemples tractats a la secció tercera. Ara bé, en aquest preu també caldria incloure-hi la inversió necessària per a la rehabilitació. Igualment, no es pot obviar la necessitat de construir i ampliar el parc públic i comunitari més enllà del parc existent.

### 5.3.2. Reserva d'habitatge social en promocions privades

L'Estat té un paper central en la regulació del sòl i el seu ús en el desenvolupament urbanístic i immobiliari. Per això és important que aquest poder sigui utilitzat per maximitzar l'ús social de l'habitatge, també en el cas de promocions privades i especialment quan hi ha una important limitació a la inversió pública, com hem vist anteriorment. Mantenint la capacitat de generar un benefici, fent la inversió privada atractiva, les autoritats públiques han de governar els mercats perquè part del benefici torni al barri on s'ubiquen les promocions, tot evitant l'exclusió residencial i la segregació urbanística. En aquest àmbit una eina essencial és la reserva d'habitatge de noves promocions a habitatge social o de protecció oficial, amb un preu assequible i per a persones que tenen dificultats per a poder accedir al mercat privat.

A Europa existeixen nombrosos casos de governs que apliquen legislació i normativa per reservar habitatge social en promocions privades. A Dinamarca, des del 2015 la legislació estatal dona el dret als municipis a fer una reserva de fins al 25% d'habitatge social de les promocions privades. És el que s'ha anomenat la «regla del 25 per cent» –*25 procent regel* en danès. La normativa es fa a través de les noves planificacions urbanes, i no es pot fer en zones urbanes existents. A més, aquesta regla no és obligatòria per als promotors, que poden no establir cap reserva o establir una xifra més baixa.

Una anàlisi del 2021 del Ministeri d'Interior i Habitatge de Dinamarca mostrava que fins aleshores vuit municipis havien aplicat la regla a certes zones del seu terme municipal, incloses Aarhus i Copenhaguen, que va afectar 45 plans de construcció, quasi un milió i mig de m<sup>2</sup> i a prop de 300.000 de m<sup>2</sup> nous d'habitatge públic.<sup>86</sup> El mateix

---

celona».

84 En aquest informe també es detallen exemples europeus de polítiques de tanteig i retracte que poden augmentar l'ús d'aquesta eina per part d'entitats comunitàries.

85 INSTITUT MUNICIPAL DE L'HABITATGE I REHABILITACIÓ DE BARCELONA, «Aliances publicoprivades i publicocomunitàries per ampliar l'habitatge assequible».

86 PLANINFO, «Evaluering af planloven m.v. 2021».

informe esmenta que la llei ha permès ampliar el parc públic d'habitatge i que en tot cas s'hauria de permetre aplicar la regla també a zones planificades existents. En el mateix sentit, Copenhaguen va recomanar poder augmentar el percentatge a un terç per arribar a una xifra de 19.800 habitatges públics fins al 2031. Cal esmentar que a Dinamarca la construcció d'habitatge públic es sol realitzar amb un suport financer públic, que actualment arriba al 14% del cost total de construcció, per la qual cosa aquesta reserva implicaria també un incentiu financer per a reduir el cost de la construcció. Igualment, a Dinamarca el rol important de les associacions d'habitatge sense ànim de lucre pot facilitar l'aplicació d'aquesta regla i el diàleg amb l'administració i les promotores.

Un altre cas d'aplicació de reserva d'habitatge públic s'ha donat a la ciutat de Barcelona, on el 2018 es va aprovar l'obligació de reservar un 30% de l'habitatge per a ser de protecció oficial amb un lloguer regulat en noves promocions i rehabilitacions privades de més de 600m<sup>2</sup>. Segons l'Ajuntament de Barcelona, el 2022 s'haurien aconseguit 80 habitatges sota lloguer regulat, amb 70 d'addicionals pendents fruit de sancions a promotors que van incomplir la normativa. Aquestes xifres són baixes, si bé caldria avaluar el grau de compliment d'aquesta mesura per part de les noves promocions així com la capacitat de les sancions de desincentivar-ne el compliment. Les sancions podrien ser inferiors al marge generat per evitar el lloguer social i establir el preu de mercat, que com hem vist es trobaria lluny de la capacitat d'adquisició mitjana de la persona de renda mitjana a Barcelona.

### **5.3.3. Apropiació temporal de pisos buits per a lloguer social**

Per últim, cal assenyalar la possibilitat de destinar els pisos buits existents a les ciutats per a usos residencials. Aquest tipus de pràctica s'ha dut a terme a ciutats com Brussel·les, on es calcula que 4.500 habitatges podrien estar buits. El procediment implementat en aquesta ciutat suposa l'activació d'un procediment i d'una negociació que pot desembocar a mobilitzar el parc en el mercat privat o pot passar a ser de gestió pública. Si acaba al mercat privat, s'aconsegueix que s'ocupi aquest habitatge buit. Si acaba passant a gestió pública, l'administració normalment necessita fer rehabilitacions i invertir diners públics, per la qual cosa es determina un període de gestió a llarg termini per a poder recuperar la inversió. Aquest últim aspecte està sent clau per implementar la mesura, ja que prèviament, quan no hi havia aquesta clàusula, el propietari podia reclamar l'habitatge després que l'ajuntament realitzés la inversió pública. Actualment setze dels dinou ajuntaments que conformen la ciutat disposen de personal per localitzar habitatges buits.



6

# FOMENT D'INICIATIVES COMUNITÀRIES

---

El model d'habitatge comunitari i cooperatiu a Europa té diferents graus d'arrelament i pren formes legals i de governança diverses. Com hem anat explicant en l'estudi, davant la crisi d'accés a l'habitatge, les cooperatives i altres models anàlegs presenten una solució més assequible per a la ciutadania i més ambientalment sostenible. En tractar-se de fórmules emprenedores cooperativistes que s'integren dins de l'economia social i solidària, o que simplement busquen que l'habitatge es mogui en circuits econòmics alternatius, integren sovint criteris d'economia circular, d'eficiència energètica i de sostenibilitat ambiental en la seva construcció i funcionament.

El denominador comú entre els diferents models és donar respostes als dèficits estructurals del mercat de l'habitatge a través d'una gestió de l'habitatge per part d'entitats sense ànim de lucre, de fórmules de propietat comuna i de modalitats de governança col·lectiva. Normalment, l'entitat sense ànim de lucre té en propietat o en cessió d'ús un terreny i l'edifici que s'hi construeix a sobre, i les persones que volen habitar-lo compren una part d'aquesta propietat o una participació de l'entitat. Aquesta porció de la propietat o participació dona a cada persona un dret d'ús de l'habitatge i de les instal·lacions compartides.

En tot cas, les persones usuàries tenen algun grau de participació en la governança del fideïcomís o cooperativa, l'entitat reté la propietat del terreny o de l'immoble, i conserva el caràcter sense ànim de lucre. Això impedeix que les unitats d'habitatge circulin o es governin de manera independent a la resta, i que se li doni un ús especulatiu.

Es tracta d'entitats privades, i cadascuna pot establir els requisits que han de tenir les persones usuàries per accedir a l'habitatge. Alguns requisits poden ser no tenir en propietat cap altre immoble residencial, haver estat vinculat a la comunitat o a l'entitat un mínim d'anys, o complir els criteris per poder accedir a habitatge social. Cada entitat també estableix límits a l'ús i a la transmissió: es pot exigir que sigui el titular que hi visqui, o que la transmissió no sigui lliure, sinó marcada pels procediments interns.

## **6.1. Habitatge comunitari a Europa**

L'habitatge comunitari pren a Europa formes diferents, que responen a l'evolució legal, a l'organització ciutadana i a les necessitats socials específiques de cada context. Alguns exemples que il·lustren les diferències i semblances entre models, però també els reptes comuns, són els Community Land Trust (CLTs) [fideïcomissos de terres comunitàries] a Brussel·les o les cooperatives d'habitatge a Praga i Catalunya.

Una característica present cada cop més en l'habitatge comunitari i cooperatiu és la sostenibilitat ambiental. Al tractar-se de projectes que busquen complir una funció social i comunitària i que tenen en compte l'impacte que produeixen en el seu entorn, incorporen criteris d'eficiència energètica, ús de mètodes de construcció baixos en emissions o d'ús d'energies renovables.

### **6.1.1. CLT Brussel·les**

Els CLTs són estructures legals de propietat comunitària de terres que es van originar als EUA, que permeten a una entitat retenir la propietat del terreny mentre que les persones residents tenen algun tipus de propietat dels habitatges que s'hi construeixen. A dia d'avui trobem CLTs arreu del món i d'Europa, que s'agrupen i es donen suport a través de xarxes com la European CLT Network<sup>87</sup> o l'International Centre for Community Land Trusts.<sup>88</sup>

---

87 COMMUNITY LAND TRUSTS, «European Community Land Trust Network».

88 INTERNATIONAL CENTER FOR COMMUNITY LAND TRUSTS.

En concret, el CLT Brussel·les (CLTB) consisteix en una fundació de propòsit públic que és propietària dels terrenys, i una associació sense ànim de lucre que desenvolupa els projectes. Els terrenys de tots els projectes romanen en propietat de la fundació, mentre que les unitats d'habitatge es donen a les persones que hi viuen sota un dret d'ús de 50 anys. El tracte inclou una clàusula de renovació, que fa que el dret d'ús es perllongui automàticament quan hi ha una venda, herència o quan s'acaba el termini marcat, per la qual es renova per 50 més.<sup>89</sup>

Sota el dret belga, les persones esdevenen propietàries d'aquest habitatge, però amb restriccions. Poden revendre l'habitatge amb un preu límit, que consta de l'import que han invertit per la compra de l'habitatge, més una participació del 25% de l'increment de valor des de la seva adquisició. Del 75% que roman dins la comunitat, el 6% s'assigna al CLTB per cobrir els seus costos operatius, i la resta es dedueix del preu de venda per a la següent persona titular, cosa que permet que accedeixi a la propietat a un cost més baix. Els nous propietaris han de ser membres candidats del CLTB.

Els habitatges del CLTB s'assignen per ordre cronològic d'inscripció com a candidat a propietari, i els preus de les cases es determinen en funció dels ingressos dels sol·licitants, es divideixen en categories que prenen com a referència les que determinen l'accés a l'habitatge social a la Regió de Brussel·les Capital, una de les tres regions federals de Bèlgica.

La situació d'un entorn polític descentralitzat i associatiu únic van permetre la creació del CLTB, ja que la regió és qui té la competència en provisió d'habitatge assequible. Avui en dia, el CLTB depèn de subvencions públiques de la regió, que li permeten tant comprar terreny com ajudar les llars amb els ingressos més baixos a convertir-se en propietaris a través de fer habitatges entre un 25% i un 50% més barats que el preu de mercat lliure. Així, es permet a les persones amb més necessitats trobar un habitatge digne i oferir oportunitats als residents locals perquè puguin romandre dins dels seus barris amb habitatges en millors condicions.

### **6.1.2. Sostre Cívica a Catalunya**

Sostre Cívica és una entitat que promou diversos projectes d'habitatge cooperatiu a Catalunya. Cada projecte es gestiona de manera independent i té una gestió financera i finançament separats, i, tot i que els

---

<sup>89</sup> NATIONAL CLT NETWORK; INTERREG NORTH-WEST EUROPE & SUSTAINABLE HOUSING FOR INCLUSIVE AND COHESIVE CITIES, «Case studies: European Community Land Trusts in Europe». A *European CLT Network*, 2021, Disponible a: [vb.nweurope.eu](http://vb.nweurope.eu).

estàndards ambientals varien en funció del projecte, la sostenibilitat ambiental és central per a l'entitat, en què totes les noves construccions tenen la màxima certificació energètica –A–,<sup>90</sup> i s'impulsa la creació de comunitats energètiques en els projectes, entre altres mesures.<sup>91</sup>

Sota el model impulsat per Sostre Cívic, la cooperativa sempre és la titular dels habitatges i es crea amb voluntat de durada indefinida. En els seus inicis, va donar suport per fer possible la cessió de l'ús del primer terreny per construir habitatge cooperatiu, Cal Cases, un fenomen rar a l'Estat espanyol.

La condició principal per desenvolupar aquesta pràctica és que els residents han de complir els mateixos criteris que per accedir a l'habitatge públic protegit (HPO). Un cop Sostre Cívic es va establir gràcies a la cessió de terrenys per part de les administracions públiques, es va passar a l'adquisició de terrenys privats. Això es produeix en aquelles zones on no hi ha prou suport institucional i on els membres del projecte poden assumir els costos addicionals que això comporta.

Els projectes de Sostre Cívic es financen a través de diferents vies:<sup>92</sup> aportacions inicials dels membres, entitats financeres –privades, de finances ètiques, i banca pública, com l'Institut Català de Finances–, títols participatius,<sup>93</sup> subvencions estatals, donacions i algunes garanties institucionals. El 2024, Sostre Cívic tenia catorze projectes d'habitatge cooperatiu en fase de convivència i onze en fase de promoció, amb un total de 576 habitatges.

### **6.1.3. Cooperatives d'habitatge a Praga**

El model d'habitatge cooperatiu està relativament estès a Praga, on gairebé el 10% dels residents de Praga viuen en models assimilables. Sota l'estructura legal estàndard a la ciutat de cooperativa d'habitatge, l'entitat és propietària dels edificis, els residents són membres cooperatius i paguen mensualment una quantitat a la cooperativa que els garanteix un dret d'ús. Aquest dret d'ús es pot revendre a tercers i es pot heretar, i el nou comprador no té per què ser necessàriament membre de la cooperativa. La forma legal estàndard també permet que es rellogui l'immoble sense establir límits de preu. Es tracta, per tant, d'un model cooperatiu

---

90 INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS AND BUSINESS, «Making the case for green and affordable housing investment in Europe».

91 SOSTRE CÍVIC, «Fem habitatge sostenible: de la construcció al monitoratge».

92 SOSTRE CÍVIC, «Land & financing for community-led housing. Sostre Cívic's experience in Catalonia».

93 SOSTRE CÍVIC, «Tornassol és la plataforma de Sostre Cívic per finançar l'habitatge cooperatiu».

però bastant assimilable a la compravenda no regulada o regulada a favor del mercat, en què normalment la propietat del terreny és de la municipalitat o cooperativa.

La municipalitat de Praga ha desenvolupat recentment la cooperativa Dostupné družstevní bydlení [Habitatge Cooperatiu Assequible] a Radlická, amb suport municipal, orientat a oferir habitatge assequible a aquells residents que no poden accedir al mercat d'habitatge, però que superen els llindars per accedir a programes d'habitatge social. El govern municipal cedeix el terreny a la cooperativa en dret de superfície, i actualment, a principis del 2025, està en procés de revisió per mitigar riscos i per trobar l'altra entitat que formi la cooperativa i que s'encarregui de l'execució del projecte.

Pel que fa al finançament, els residents hauran de pagar una quarta part del preu de l'apartament immediatament i retornaran la resta com a part del préstec que la cooperativa demanarà al banc per a la construcció. Els sol·licitants hauran de tenir una residència permanent a Praga i no podran posseir altres habitatges.

Han sorgit a la ciutat altres models de cooperatives que busquen augmentar el control de la cooperativa en la transmissió del dret d'ús, amb un model més assimilable als CLTs de Brussel·les o als projectes de Sostre Cívic. Sdílené Domy [Cases Compartides] és una cooperativa formada per persones preocupades per la possibilitat que les llars es puguin sublogar o privatitzar amb algunes estructures cooperatives d'habitatge, i que s'han constituït com a cooperativa social. El finançament del projecte s'ha fet a través d'un préstec de la fundació alemanya Umverteilen, que va cobrir el 70% del cost, amb el 30% restant provinent de préstecs privats de futurs residents o particulars afins, així com finançament de MOBA, la xarxa de cooperatives d'habitatge de la qual forma part l'entitat.

## **6.2. Reptes i polítiques públiques d'ampliació del parc d'habitatge comunitari**

L'habitatge comunitari presenta una sèrie de reptes que varien en funció del context. La incipiència del model a molts estats europeus i la seva singularitat comporta que la ciutadania sovint ho desconegui o no se'l plantegi com una opció pels costos d'entrada en termes d'aprenentatge i adaptació. Tot i que aquestes dificultats seran relativament baixes en estats on el model està estès, com a la Txèquia –on suposa el 3,1% del parc–, a Dinamarca –el 7%–, a Noruega –14%– o a Suècia –24%–,<sup>94</sup> en la majoria de territoris europeus l'habitatge comunitari és encara molt reduït.

---

94 HOUSING EUROPE, «The State of Housing in Europe 2023».

Independentment de l'extensió del model, hi ha reptes que afronta l'habitatge comunitari arreu del continent, i existeixen ja exemples de polítiques públiques que busquen posar-hi remei. Algunes d'aquestes polítiques ja han estat analitzades en aquest estudi en el context de l'habitatge públic i comunitari. En aquest apartat analitzem exemples específics del comunitari.

### **6.2.1. Accés a la terra**

La baixa disponibilitat d'immobles i de sòl urbanitzable en àrees urbanes, lligat amb l'augment del preu de l'habitatge, suposa que l'accés a la terra sigui un repte compartit. El suport institucional és clau en l'accés a solars i habitatges per a ús comunitari i, donades les estructures de governança col·lectiva, blinda el caràcter social de l'immoble més enllà dels canvis polítics. Algunes polítiques de suport públic en l'accés a la terra per a habitatge comunitari explorades en diferents informes són:<sup>95</sup>

#### **La venda, el lloguer o la cessió d'ús de terrenys públics per a nous desenvolupaments d'habitatges cooperatius**

Tot i que la venda de sòl públic es pot fer per processos oberts, cal establir canals específics per a promotors d'habitatge comunitari que valorin l'ús social i ambiental afegit que atorguen aquestes entitats. En diverses ciutats alemanyes és possible comprar solars públics per al desenvolupament d'habitatge comunitari a través de processos de concurrència pública basats en criteris socials i mediambientals –Konzeptverfahren i Konzeptvergabe–, i la ciutat de Múnic té un procés de licitació específic per a cooperatives d'habitatge.

Pel que fa al lloguer o la cessió d'ús, aquesta modalitat implica mantenir la titularitat pública del solar però blindar-ne l'ús social. La cessió pot tenir un caràcter limitat en el temps o es pot donar a perpetuïtat, normalment amb ajustos periòdics.

Als Països Baixos, els governs locals utilitzen el model d'arrendament il·limitat, el que es coneix com Erfpacht, amb un cànon de sòl que es fixa o s'ajusta cada 50 a 75 anys per desenvolupar habitatge sense ànim de lucre. A Àustria, el terreny pot ser transferit a promotors d'habitatge assequible. En el cas de Viena, l'Ajuntament ha creat l'organització sense ànim de lucre Wohnfonds Wien per a la construcció d'habitatges i la regeneració urbana, que compra terrenys públics i privats per garantir parcel·les en zones

---

95 BAIGES; FERRER; VIDAL, «International policies to promote cooperative housing».

estratègiques i convoca concursos per a la construcció de nous habitatges socials, incloent-hi habitatges cooperatius.<sup>96</sup>

### **Reservar terrenys o habitatges en nous desenvolupaments urbans**

Un altre mecanisme comú per donar suport a la creació de noves cooperatives d'habitatge és fer obligatòria la reserva de solars i habitatges amb aquesta finalitat en nous plans i desenvolupaments urbanístics. Per exemple, a Dinamarca, els governs locals poden obligar els nous desenvolupaments privats a reservar el 25% del seu espai per a habitatge comú –Almen. A Alemanya, alguns municipis reserven un percentatge de terreny per a cooperatives, per exemple a Friburg i Hamburg, on una ordenança municipal de 2018 va establir que el 20% del terreny en nous desenvolupaments havia de ser reservat per a *Baugemeinschaften* –cooperatives i fundacions.

### **Drets de tanteig i retracte a favor d'entitats d'habitatge comunitari**

Un altre mecanisme per accedir a terrenys o edificis per a la creació d'habitatge comunitari consisteix en els drets de tanteig i retracte. Alguns exemples els trobem un altre cop a Dinamarca, on des de 1976 la llei atorga als llogaters drets de tanteig sobre els seus habitatges si formen una cooperativa, amb la condició que almenys el 60% dels llogaters de la propietat estiguin a favor de formar-ne part. També trobem exemples a la regió del sud d'Àustria, on els governs locals poden utilitzar el seu dret de tanteig sobre el terreny per oferir-lo a promotors d'habitatge sense ànim de lucre –incloses les cooperatives– a un cost més baix. I a Catalunya, Sostre Cívic i la Dinamo han rebut diversos terrenys en la modalitat de cessió d'ús per projectes d'habitatge cooperatiu.

Per últim, a Alemanya, els drets de tanteig també han estat utilitzats pels llogaters per comprar propietat. Un exemple va ser la compra d'un edifici del carrer Zossener 48, a Berlín,<sup>97</sup> a través del dret a tanteig. En un intent de vendre l'edifici a un fons d'inversió, els llogaters es van posar d'acord amb el Districte i van trobar la fórmula: el Districte va accionar el dret de tanteig sobre l'edifici, va evitar-ne la venda al fons i el va cedir a la Fundació North-South Bridges. Avui dia, la fundació reté la propietat del terreny, però l'edifici és d'una SL expressament creada en què la comunitat de propietaris és l'accionista principal i el sindicat de llogaters, el Miethauser Syndikat, l'accionista minoritari.<sup>98</sup>

---

96 Veure: <[www.wohnfonds.wien.at](http://www.wohnfonds.wien.at)>.

97 Veure: <[www.syndikat.org](http://www.syndikat.org)>.

98 BERLIN MIETERVEREIN, «Wie Mieter ihre Häuser mit dem bezirklichen Vorkaufsrecht vor Spekulation bewahren».

### **6.2.2. Finançament i ajudes directes**

La falta de disseny i de concessió de crèdit específic per a habitatge comunitari des de les institucions públiques, la baixa capacitat de la banca cooperativa i ètica i les reticències de la banca comercial a donar-ne, comporten dificultats en l'accés al finançament, particularment si les ajudes institucionals són insuficients i si les persones usuàries no poden fer aportacions de capitals suficients.

De la mateixa manera que la venda o la cessió de terrenys a iniciatives comunitàries n'assegura l'ús social més enllà dels canvis polítics, en tenir diferents mitjans de finançament, l'habitatge comunitari és més resili-ent als canvis en el suport institucional.

#### **Finançament i garanties**

Els estats i els bancs de desenvolupament estatals concedeixen crèdits amb condicions més favorables que la banca tradicional. Així i tot, cal fer créixer la banca ètica i cooperativa, i la banca comercial amb ànim de lucre ha de desenvolupar línies de crèdit per a habitatge social i comunitari. Aquest ja és el cas de la banca comercial a Dinamarca, on el crèdit a l'habitatge cooperatiu representa un producte financer específic que té un interès més reduït que un crèdit al consum.<sup>99</sup>

També cal que els instruments financers públics i privats incorporin facilitats adaptades a les característiques de l'habitatge comunitari. Alguna banca comercial ja ofereix hipoteques verdes, amb facilitats si l'habitatge compleix certs requisits ambientals, i dins de la banca pública i privada europea s'està promocionant el crèdit a l'habitatge social, però cal augmentar les línies de crèdit per a l'habitatge que compleixi una funció social i ambiental alhora, com és sovint el cas de l'habitatge comunitari. L'acord recent del BEI amb l'ICF per promoure l'habitatge assequible i sostenible és un exemple de la incorporació dels dos criteris.<sup>100</sup>

Una altra política pública que facilita el finançament és quan la institució, sigui governamental o de banca pública, actua com a garant del crèdit. En estats com Dinamarca, els governs locals ofereixen garanties a les cooperatives que desitgen sol·licitar un préstec per comprar o construir nous habitatges. Als Països Baixos hi ha garanties públiques per a fins a 50 projectes de cohabitatge per a persones grans l'any, amb un màxim de 164,4 milions d'euros; ofereixen una garantia de fins al 90% del préstec durant la fase de desenvolupament.

---

99 DANSKE BANK, «Guide to home loans».

100 EUROPEAN INVESTMENT BANK, «El BEI invierte 490 millones de euros con el ICF en viviendas asequibles y energéticamente eficientes en Cataluña».

pament del projecte i del 15% durant la construcció. I, tal com s'ha explicat anteriorment, també existeix la possibilitat que la banca pública com el BEI, o entitats estatals i regionals, actuïn com a garants de crèdit.

### **Ajudes directes i indirectes**

El suport financer en forma de subvencions és el tipus de suport més directe per als projectes cooperatius. En alguns casos hi ha subvencions específiques per a models comunitaris, juntament amb subvencions més generals per al sector de l'habitatge assequible i social, i d'altres ideats generalment per l'economia social i solidària.

A Catalunya, la Generalitat de Catalunya, almenys fins al 2024, té la línia específica de subvenció Singulars per a projectes de promoció de l'economia social i solidària, creació de cooperatives i projectes d'intercooperació,<sup>101</sup> incloent-hi entitats de promoció d'habitatge comunitari. A Dinamarca, per exemple, un programa que va funcionar del 1981 al 2004 va oferir subvencions de fins al 10% del cost inicial dels projectes cooperatius –Andel– i actualment els governs locals encara proporcionen el 14% del capital inicial per als nous desenvolupaments d'habitatge comú –Almen.

### **6.2.3. Suport legal i tècnic i enxarxament**

Els proveïdors d'habitatge comunitari estan subjectes a les mateixes obligacions legals que les promotores d'habitatge públiques i amb ànim de lucre. Però l'objectiu de proveir habitatge en un context comunitari implica que tenen estructures sovint reduïdes.

Estan obligades a complir amb diversos requisits legals i normatius, incloent-hi les regulacions urbanístiques, els codis de construcció i les lleis fiscals: el no compliment pot portar a multes, desafiaments legals i disputes amb els òrgans reguladors sobre qüestions com les llicències o els permisos. També poden sorgir desafiaments legals en la propietat i la gestió de la propietat, incloent-hi disputes sobre els seus drets, els contractes de lloguer o de cessió d'ús i les obligacions de manteniment.

Donades aquestes limitacions, les entitats s'agrupen en xarxes, entitats i federacions de segon i tercer nivell per compartir el coneixement sobre limitacions legals i accés a finançament. La xarxa de CLTs Europea<sup>102</sup>

---

101 GENERALITAT DE CATALUNYA, «Subvencions de projectes singulars de promoció de l'economia social i solidària, creació de cooperatives i projectes d'intercooperació».

102 COMMUNITY LAND TRUSTS, «European Community Land Trust Network».

i Housing Europe<sup>103</sup> –la federació europea d'habitatge cooperatiu, públic i social– agrupen federacions de cooperatives i fideïcomisos estatals, proveeixen d'informació legal i financera i realitzen accions d'incidència política en nom dels membres. Al seu torn, les entitats d'àmbit regional com CLT Brussel·les o Sostre Cívic actuen com a paraigües de diferents projectes i donen suport per iniciar projectes d'habitatge comunitari, com ara suport legal, en l'accés a la terra o en la cerca de finançament.

Així i tot, les autoritats públiques tenen una alta capacitat per proveir les entitats de suport tècnic, que pot abastar des de la informació i la formació fins a l'assistència tècnica, sigui en forma de subvencions o mitjançant serveis públics o, almenys, definint els requisits per a aquest suport. Aquest el poden donar de manera directa les administracions, com és en el cas de Viena, on els equips multidisciplinaris Gebietsbetreuungen serveixen com a coordinadors locals que responen a les necessitats dels residents, que faciliten de vegades la interacció amb equips que ofereixen suport tècnic. Per altra banda, el suport el poden donar professionals independents, però regulat per l'estat. Un exemple el trobem al Regne Unit amb els Community-led Housing Hubs, que són agències d'assessorament per a nous projectes d'habitatge comunitari, que cobreix el suport professional, estudis de viabilitat i assistència per trobar terrenys.

---

103 Veure: <[www.housingeurope.eu](http://www.housingeurope.eu)>.





**7**

# CONCLUSIONS

---

La crisi d'habitatge assequible a Europa suposa l'esgotament d'un model basat en la falta d'iniciativa pública i el domini d'actors amb interessos privats. Aquest tipus de model ha provocat distorsions importants, inclosa la crisi econòmica del 2008, la manca de recuperació del sector de la construcció i l'augment desproporcionat de preus de compra i de lloguer. A la UE la relació entre el preu d'un habitatge i els ingressos de les persones s'ha encarit des del 2010 de mitjana un 18% i el pes de les persones propietàries ha caigut prop d'un 2%; en alguns estats ha arribat a caure més d'un 5%. Això, sumat a l'estancament dels ingressos reals per a les persones treballadores, implica que accedir a un habitatge, tant en propietat o de lloguer, suposa avui dia un repte majúscul per a les persones amb ingressos mitjans i baixos. Entre les llars amb uns ingressos inferiors al 60% de la mitjana, la despesa en habitatge suposa un 40% de la despesa i un 20% de llars pateixen retards per a poder pagar-les. El repte és encara major a les grans ciutats europees, on el pes de la despesa de la llar pot arribar fins a un 100% dels ingressos, com a Barcelona. A més, la pujada de tipus d'interès del BCE entre el 2022 i 2024 i l'encariment del crèdit suposen un nou revés per a les llars sense riquesa ni propietats.

Davant la fallida de l'actual model privat i en alguns casos cada vegada més concentrat en menys mans, l'expansió de l'habitatge en règim públic i comunitari suposa una solució a la crisi d'habitatge. Aquest tipus de model és capaç de contenir els preus i fer l'habitatge assequible, i permetre l'accés a l'habitatge a la població d'ingressos baixos i mitjans sense causar segregació urbana. A més, amb criteris de gestió basats en el suport mutu i l'enfortiment del teixit comunitari i social; l'habitatge pot vertebrar una transformació social cap a societats més benestants i resilients. Igualment, l'habitatge públic i comunitari pot evitar la reproducció de la desigualtat causada per l'acumulació d'immobles i riquesa, garantint l'accés a l'habitatge tant a les generacions presents com futures i creant societats més cohesionades. Trobem que, dins de la UE, els models d'habitatge són dispars, però que en una majoria d'estats el sector públic i comunitari és encara molt minoritari o pràcticament inexistent.

Per aquesta raó, en el present estudi establim com a objectiu arribar a un mínim del 25% de propietat pública, comunitària o publicocomunitària del parc d'habitatge existent amb la intenció de desenvolupar el que hem anomenat Objectiu 25. Amb una distància mitjana d'aproximadament quinze punts percentuals d'aquest objectiu, la magnitud de la despesa anual requerida en deu anys hauria d'anar acompanyada d'un compromís a curt i mitjà termini de nombroses institucions: locals, regionals, nacionals, estatals i europees. En aquest sentit, la mobilització ciutadana ha posat pressió en els representants polítics per dur a terme polítiques d'habitatge. Aquest gir s'ha vist clar en l'àmbit europeu, on s'han anunciat una bateria de mesures sobretot després de la pandèmia de la Covid-19 i els plans de recuperació. La majoria impliquen instruments financers, que són desitjables a condició que no impliquin un augment de la titularitat privada i especulativa de l'habitatge social i comunitari. No obstant això, també hem explicat com cal modificar les regles fiscals europees per permetre una major inversió pública estatal i un major suport del Banc Central Europeu, que ja ha dedicat en el passat quantiosos recursos a rescatar i finançar els mercats financers i d'actius privats.

Mentre es desenvolupen vies de finançament i noves promocions públiques i comunitàries, també es requereixen mesures d'urgència per augmentar l'ús social de l'habitatge, especialment en zones tensionades. Aquestes mesures, avaluades a través de la presentació de diferents casos, han de buscar dos objectius. D'una banda, regular i legislar per a dedicar una major part del mercat privat –compra i lloguer– a un ús social i rebaixar preus. A més, aquest tipus de mesures poden reduir preus i minimitzar les necessitats de finançament per a l'Objectiu 25. D'altra banda, presentem mesures per a expandir el parc d'habitatge públic i comunitari a través del parc existent, incloses mesures com la reserva d'habitatge o el tanteig i retracte, i del desenvolupament de nou habitatge, a través de la mobilització de finançament, sòl i altres recursos per

potenciar l'habitatge d'entitats socials i cooperatives. Per sobre de tot, cal evitar un dels problemes més comuns que hi ha hagut: que s'augmenti el parc d'habitatge públic i comunitari a costa d'incrementar el control que tenen els agents especuladors sobre aquest parc. Sovint es repeteix la idea que les institucions públiques no tenen prou liquiditat per assumir la potenciació que es necessita en el parc d'habitatge per afrontar la crisi habitacional: aquest estudi demostra el contrari.

En conclusió, a partir d'un ventall ampli de propostes, algunes ja implementades per diverses regions i/o municipis, hem mostrat com les institucions públiques tenen la capacitat i eines per a pal·liar la crisi habitacional en els pròxims anys, de forma que l'habitatge es converteixi en un bé social accessible per a tothom.



8

# APÈNDIX

---

## 1 Quantificació de l'Objectiu 25

Les dades que hem fet servir per quantificar l'objectiu del 25% són de les següents fonts:

- 1) Lloguer regulat, nombre de llars i PIB: Eurostat.
- 2) Les dades d'alternatives publicocomunitàries són de l'informe de Housing Europe: «The State of Housing in Europe 2023» [en línia]. Disponible a: <[www.housingeurope.eu](http://www.housingeurope.eu)>.
- 3) Les dades de preus dels estats són d'Statista: «Average sales price of new and existing residential property in Europe in 2023, per country» [en línia]. Disponible a: <[www.statista.com](http://www.statista.com)>.

En els casos següents, les dades provenen de:

Bulgària: «Bulgaria's residential market cools down in Q2 2023» [en línia]. Disponible a: <[www.prperty-forum.eu](http://www.prperty-forum.eu)>.

Croàcia: «Croatia's housing market remains buoyant» [en línia]. Disponible a: <[www.globalpropertyguide.com](http://www.globalpropertyguide.com)>.

Xipre: «Property prices in Cyprus: what expenses to expect» [en línia]. Disponible a: <[www.imin-cyprus.com](http://www.imin-cyprus.com)>.

Finlàndia: «Finland's housing market remains weak» [en línia]. Disponible a: <[www.globalpropertyguide.com](http://www.globalpropertyguide.com)>.

Grècia: «Average house asking prices» [en línia]. Disponible a: <[www.spitogatos.gr](http://www.spitogatos.gr)>.

Hongria: «Hungary's Residential Property Market Analysis 2024» [en línia]. Disponible a: <[www.globalpropertyguide.com](http://www.globalpropertyguide.com)>.

Letònia: «Letonia: evolución del precio de la vivienda en venta y alquiler» [en línia]. Disponible a: <[www.properstar.es](http://www.properstar.es)>.

Lituània: «In 2023, the annual growth of apartment prices was 1.7%, with an average annual increase of 8.2%» [en línia]. Disponible a: <[www.intpa.lt](http://www.intpa.lt)>.

Luxemburg: «Property price data in Luxembourg» [en línia]. Disponible a: <[www.immotop.lu](http://www.immotop.lu)>.

Malta: «How much does Malta real estate cost» [en línia]. Disponible a: <[www.imin-malta.com](http://www.imin-malta.com)>.

Portugal: «What are the house prices in Portugal by city, municipality & parish?» [en línia]. Disponible a: <[www.portugalbusinessesnews.com](http://www.portugalbusinessesnews.com)>.

Romania: «Deloitte study: housing in Romania continues to be among the most affordable in Europe. Cluj-Napoca is the most expensive city for both buyers and tenants» <[www2.deloitte.com](http://www2.deloitte.com)>.

Eslovàquia: «Slovakia's Residential Real Estate Market Analysis 2024» [en línia]. Disponible a: <[www.globalpropertyguide.com](http://www.globalpropertyguide.com)>.

Suècia: «Moving to Europe? Here's How Much Buying a House in Each Member State Can Cost» [en línia]. Disponible a: <[www.schengen.news](http://www.schengen.news)>.

**Taula 5. Objectiu 25 amb pisos de 70 m<sup>2</sup>**

Estat	Habitatge públic i comunitari + lloguer subsidi (en %)	Distància al 25%	Nombre total de llars	Pisos per regular	Despesa per arribar al 25% (en €)	Despesa per arribar al 25% (% PIB)	Despesa anual per arribar al 25% en 10 anys (% PIB)
Alemanya	4,00	21	41.653.000	8.747.130	2.510.426.000	60,92	6,09
Àustria	34,00	0	4.148.000	0	47.664.000	0	0
Bèlgica	10,05	15	5.142.000	768.826	55.576.000	28,55	2,86
Bulgària	1,47	24	2.853.000	671.321	171.713.000	50,02	5,00
Croàcia	1,21	24	1.442.000	343.087	0	69,69	6,97
Dinamarca	27,00	0	3.101.000	0	72.547.000	0	0
Eslovàquia	2,50	23	1.721.000	387.225	18.811.000	55,13	5,51
Eslovènia	8,51	16	853.000	140.633	732.973.000	27,46	2,75
Estat espanyol	2,90	22	19.363.000	4.279.223	28.547.000	45,58	4,56
Estònia	5,63	19	724.000	140.250	88.017.000	67,99	6,80
Finlàndia	10,90	14	2.919.000	411.579	636.592.000	28,09	2,81
França	18,80	6	31.581.000	1.958.022	172.778.000	19,87	1,99
Grècia	0,42	25	4.093.000	1.006.161	0	67,78	6,78
Països Baixos	34,10	0	8.594.000	0	6.9371.000	0	0
Hongria	5,96	19	4.084.000	777.485	45.257.000	29,79	2,98
Irlanda	16,80	8	2.037.000	167.034	90.7742.000	7,47	0,75
Itàlia	5,90	19	2.6207.000	5.005.537	35.995.000	35,85	3,58
Letònia	4,44	21	873.000	179.481	79.877.000	72,61	7,26
Lituània	2,10	23	1.557.000	356.553	37.988.000	89,28	8,93
Luxemburg	10,81	14	280.000	39.727	10.519.000	38,10	3,81
Malta	7,49	18	225.000	39.399	442.557.000	42,69	4,27
Polònia	7,60	17	15.247.000	2.652.978	147.588.000	45,85	4,58
Portugal	8,43	17	4.245.000	703.317	233.316.000	42,76	4,28
Romania	1,31	24	7.554.000	1.789.728	0	54,69	5,47
Suècia	40,00	0	4.772.000	0	265.705.000	0	0
Txèquia	5,19	20	4.513.000	894.085	16.756.000	64,67	6,47
Xipre	0,95	24	357.000	85.870	0	41,42	4,14
<b>UE</b>	<b>10,35</b>	<b>15</b>	<b>200.138.000</b>	<b>2.9313.910</b>	<b>6.828.313.000</b>	<b>36,30</b>	<b>3,63</b>

Fonts: OCDE, Eurostat, portals immobiliaris i càlculs dels autors. Per més detalls, veure apèndix XX.

## 2 Dades de règims de tinença

Per a poder calcular els diferents règims de tinença ha calgut combinar tres bases de dades i estimar en alguns casos les xifres exactes. La base de dades per a obtenir les dades sobre règim de propietat, hipoteca i lloguer sense subsidis ha sigut Eurostat i l'OCDE Affordable Housing Database, indicador HM1.3.1. No obstant, aquestes bases de dades, basades en l'enquesta EU-SILC, solen comptabilitzar l'habitatge sota règim públic o comunitari en aquestes tres categories o en "Altres", la qual cosa dona una imatge incorrecta del parc d'habitatge: per exemple, pel cas suec o danès no es comptabilitza l'habitatge sota règims de cooperatives o associacions en la categoria de lloguer sota subsidi.

Per a tenir una imatge acurada del parc d'habitatge públic o comunitari, s'ha utilitzat l'OCDE Affordable Housing Database, indicador PH4.2., i l'informe de Housing Europe *State of Social Housing* (2023). La primera base de dades s'ha utilitzat per a establir el lloguer sota situacions de subsidi o social. Per als estats que hi ha dades disponibles a l'informe mencionat, s'hi han inclòs les dades sobre "social housing" i "public housing" i s'ha extret aquesta xifra del percentatge de "lloguer amb subsidi" assumint que estava comptabilitzada en aquest apartat. Si a l'informe de *State of Social Housing* hi havia dades sobre lloguers sota subsidi o lloguer privat, també s'ha utilitzat aquesta dada, ja que s'ha accedit a les dades proveïdes pels ens governamentals dels estats. En el cas de Suècia, incloure la xifra d'habitatge públic i comunitari suposa que el percentatge total de tots els règims dona una xifra superior al 100%. Per això, s'ha reduït la part sobrant de la part assignada al lloguer privat, assumint que s'ha comptabilitzat aquí el règim cooperatiu, en associacions o sota regulació.

**Taula 6. Estimació dels diferents tipus de règim de tinença del parc d'habitatge**

	Propietàries	Hipoteca	Lloguer (sense subsidis)	Lloguer (amb subsidi)	Habitatge públic o comunitari	Altres	Públic i comunitari + lloguer amb subsidi
<b>Alemanya</b>	25,3%	15,5%	51,6%	0,0%	4,0%	3,6%	4,0%
<b>Àustria</b>	28,7%	16,5%	20,8%	10,4%	23,6%	0,0%	34,0%
<b>Bèlgica</b>	32,5%	34,5%	22,9%	8,4%	1,6%	0,0%	10,0%
<b>Bulgària</b>	83,5%	1,8%	2,4%	1,5%	0,0%	10,8%	1,5%
<b>Croàcia</b>	85,8%	5,2%	1,4%	1,2%	0,0%	6,3%	1,2%
<b>Dinamarca</b>	13,4%	37,4%	10,0%	0,0%	27,0%	12,2%	27,0%
<b>Eslovàquia</b>	71,3%	21,2%	5,0%	0,9%	1,6%	0,0%	2,5%
<b>Eslovènia</b>	61,4%	13,8%	6,4%	3,8%	4,7%	9,9%	8,5%
<b>Estat espanyol</b>	49,9%	26,1%	14,9%	1,8%	1,1%	6,1%	2,9%
<b>Estònia</b>	57,9%	19,0%	4,5%	4,5%	1,1%	13,0%	5,6%
<b>Finlàndia</b>	33,9%	29,0%	24,3%	0,0%	10,9%	1,9%	10,9%
<b>França</b>	37,6%	22,9%	18,4%	4,8%	14,0%	2,3%	18,8%
<b>Grècia</b>	63,0%	8,5%	21,3%	0,4%	0,0%	6,8%	0,4%
<b>Hongria</b>	75,1%	14,0%	4,2%	3,4%	2,6%	0,8%	6,0%
<b>Irlanda</b>	41,5%	27,2%	12,3%	4,1%	12,7%	2,1%	16,8%
<b>Itàlia</b>	61,4%	11,7%	17,3%	2,4%	3,5%	3,7%	5,9%
<b>Letònia</b>	71,3%	9,9%	7,1%	4,4%	0,0%	7,3%	4,4%
<b>Lituània</b>	76,2%	11,9%	2,0%	1,3%	0,8%	7,9%	2,1%
<b>Luxemburg</b>	33,7%	36,1%	17,2%	10,8%	0,0%	2,1%	10,8%
<b>Malta</b>	57,9%	21,0%	9,8%	7,5%	0,0%	3,9%	7,5%
<b>Països Baixos</b>	10,7%	47,7%	4,9%	5,1%	29,0%	2,6%	34,1%
<b>Polònia</b>	72,1%	12,0%	4,2%	1,0%	6,6%	4,1%	7,6%
<b>Portugal</b>	45,7%	30,2%	12,0%	3,4%	5,0%	3,7%	8,4%
<b>Romania</b>	93,6%	1,1%	1,7%	1,3%	0,0%	2,4%	1,3%
<b>Suècia</b>	9,9%	35,0%	15,0%	0,0%	40,0%	0,0%	40,0%
<b>Txèquia</b>	58,4%	15,2%	18,1%	1,6%	3,6%	3,1%	5,2%
<b>Xipre</b>	48,0%	15,1%	16,8%	0,9%	0,0%	19,1%	0,9%
<b>UE</b>	48,0%	22,6%	14,4%	3,0%	7,3%	4,7%	10,4%
<b>Islàndia</b>	18,7%	48,6%	16,7%	0,0%	11,1%	5,0%	11,1%
<b>Noruega</b>	22,2%	50,8%	14,0%	0%	13,0%	0%	13,0%
<b>Suïssa</b>	4,5%	33,0%	54,5%	5,2%	2,8%	0%	8,0%

Fonts: Elaboració pròpia amb dades de la OECD Affordable Housing Database i de Housing Europe.



9

# REFERÈNCIES

---

ANDERSEN, Per; GOREA, Denis; KRAUSE, Thomas. «Market concentration and the Danish rental market». A *Economic Memo*, núm.5, abril del 2022.

AUTOR, David H.; PALMER Christopher J.; PATHAK, Parag. «Housing market spillovers: evidence from the end of rent control in Cambridge, Massachusetts». A *Journal of Political Economy*, vol. 122, núm. 3, p. 661-717, 2014.

Grup del Banc Europeu d'Inversions. «Social and affordable housing OVERVIEW 2020», 2020.

BAIGES, Carles; FERRER, Mara; VIDAL. «Lorenzo. International policies to promote cooperative housing» [en línia]. 2020. Disponible a: <[www.ladinamofundacio.org](http://www.ladinamofundacio.org)>.

BANCO DE ESPAÑA. «Encuesta Financiera de las Familias» [en línia]. Disponible a: <[www.app.bde.es](http://www.app.bde.es)>.

BARRON, Kyle; KUNG, Edward; PROSERPIO, Davide. «The effect of home-sharing on house prices and rents: Evidence from AirBnB». A *Marketing Science*, vol.40, núm. 1, p. 23-47, 2020.

- BEI, Gianluca; CELATA, Filippo. «Challenges and effects of short-term rentals regulation: A counterfactual assessment of European cities». A *Annals of Tourism Research*, vol. 101, 2023.
- BELHOCINE, Nazim; VIR BHATIA, Ashok; FRIE, Jan. «Raising rates with a large balance sheet: The Eurosystem's net income and its fiscal implications» [en línia]. A *IMF Working Papers*, juliol del 2023. Disponible a: <[www.imf.org](http://www.imf.org)>.
- BERLIN MIETERVEREIN. «Wie Mieter ihre Häuser mit dem bezirklichen Vorkaufsrecht vor Spekulation bewahren» [en línia]. De 27 de març del 2017. Disponible a: <[www.berliner-mieterverein.de](http://www.berliner-mieterverein.de)>.
- BLANCHFLOWER, David G.; OSWALD, Andrew. «Does high home-ownership impair the labor market?». A *NBER Working Paper Series*, 19079, National Bureau of Economic Research, 2013.
- BREIDENBACH, Philipp; EILERS, Lea; FRIES, Jan. «Temporal dynamics of rent regulations – The case of the German rent control». A *Regional Science and Urban Economics*, núm.92, 2022.
- CADENA SER. «Beneficios récord en la banca» [en línia]. De 11 de juny del 2025. Disponible a: <[www.cadenaser.com](http://www.cadenaser.com)>.
- CAROZZI, Felipe; HILBER Christian A. L.; YU, Xiaolun. «On the economic impacts of mortgage credit expansion policies: Evidence from help to buy». A *Journal of Urban Economics*, núm. 139, 2024.
- CIPOLLONE, Piero; BINDSEIL, Ulrich. «Digital euro: Debunking banks' fears about losing deposits» [en línia]. A *European Central Bank*, de 19 de febrer del 2024. Disponible a: <[www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)>.
- COMITÈ EUROPEU ECONÒMIC I SOCIAL. «Conclusions of the EESC conference on the housing crisis in Europe – the way forward?», 2024.
- COMISSIÓ EUROPEA. «Communication from the Commission to the European Parliament and the Council». A *COMISSIÓ EUROPEA. Working together for jobs and growth: The role of National Promotional Banks (NPs) in supporting the Investment Plan for Europe.COM(2015) 361 final*, 2015.

- COMISSIÓ EUROPEA. «The recovery and resilience facility» [en línia]. Disponible a: <[www.comission.europa.eu](http://www.comission.europa.eu)>.
- COMISSIÓ EUROPEA. «Political guidelines 2024-2029» [en línia]. Disponible a: <[www.commission.europa.eu](http://www.commission.europa.eu)>.
- CONGRÉS DELS DIPUTATS. «Proposición de Ley relativa a la regulación de los contratos de alquiler de vivienda por temporada y alquiler de habitaciones» [en línia]. A *BOE*, núm. 5, de juliol del 2024. Disponible a: <[www.congreso.es](http://www.congreso.es)>.
- CONGRÉS DELS DIPUTATS. «Ley por el derecho a la vivienda» [en línia]. A *BOE*, núm. 124, de 25 de maig del 2023. Disponible a: <[www.boe.es](http://www.boe.es)>.
- COSMAN, Jacob; QUINTERO, Luis. «Fewer players, fewer homes: concentration and the new dynamics of housing supply». A *Working Paper*, 2018.
- DANSKE BANK. «Guide to home loans» [en línia]. Disponible a: <[www.danskebank.dk](http://www.danskebank.dk)>.
- DARVAS, Zsolt; WELSLAU, Lennard; ZETTELMAYER, Jeromin. «The implications of the European Union's new fiscal rules» [en línia]. A *Bruegel*, de 20 de juny del 2024. Disponible a: <[www.bruegel.org](http://www.bruegel.org)>.
- DE GRAUWE, Paul; JI, Yuemei. «A two-tier system of reserve requirements to fight inflation more fairly and effectively: Answers to our critics» [en línia]. A *VOX EU*, de 12 de febrer del 2024. Disponible a: <[www.cepr.org](http://www.cepr.org)>.
- DE GRAUWE, Paul; JI, Yuemei. «Fighting inflation more effectively without transferring Central Banks' profits to banks» [en línia]. A *CESIFO Working papers*, de març 2023. Disponible a: <[www.cesifo.org](http://www.cesifo.org)>.
- DIAMOND, Rebecca; McQUADE, Tim; QIAN, Franklin. «The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: evidence from San Francisco». A *American Economic Review*, vol.109, núm. 9, p. 3365-3394, 2019.

EL SALTO. «El Estado ingresa casi 1.500 millones con el pago anticipado del impuesto a la banca y las energéticas» [en línea]. De 21 febrer del 2023. Disponible a: <[www.elsaltodiario.com](http://www.elsaltodiario.com)>.

EUROFUND. «Living, working and Covid-19» [en línea]. Disponible a: <[www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)>.

EUROPEAN CENTRAL BANK. «Annual consolidated balance sheet of the Eurosystem» [en línea]. Disponible a: <[www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)>.

EUROPEAN INVESTMENT BANK. «Social and affordable housing OVERVIEW» [en línea]. 2020. Disponible a: <[www.eib.org](http://www.eib.org)>.

EUROPEAN INVESTMENT BANK. «EIB Group gathers key stakeholders to tackle Europe's multi-billion housing challenge» [en línea]. De 18 de juliol del 2024. Disponible a: <[www.eib.org](http://www.eib.org)>.

EUROPEAN INVESTMENT BANK. «El BEI invierte 490 millones de euros con el ICF en viviendas asequibles y energéticamente eficientes en Cataluña» [en línea]. Disponible a: <[www.eib.org](http://www.eib.org)>.

EUROPEAN INVESTMENT BANK. «President Calviño at the Scaling up Support on Affordable and Sustainable Housing seminar» [en línea]. De 18 de juliol del 2024. Disponible a: <[www.eib.org](http://www.eib.org)>.

PLANINFO. «Evaluering af planloven m.v. 2021» [en línea]. Març 2021. Disponible a: <[www.planinfo.dk](http://www.planinfo.dk)>.

FACK, Gabrielle. «Are housing benefit an effective way to redistribute income? Evidence from a natural experiment in France». A *Labour Economics*, vol. 13, núm. 6, p. 747-771, 2006.

FEANTSA. «“Next Generation EU”: Will the Recovery and Resilience Facility help address homelessness and housing exclusion in the EU?» [en línea]. De 12 de novembre del 2021. Disponible a: <[www.feantsa.org](http://www.feantsa.org)>.

FRANSEN, Lieve; DEL BUFALO, Gino; REVIGLIO, Edoardo. «Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe» [en línea]. A *Discussion Paper*, núm. 74, de 23 de gener del 2018. Disponible a: <[www.economy-finance.ec.europa.eu](http://www.economy-finance.ec.europa.eu)>.

- GARCIA-LÓPEZ, Miquel-Àngel (et. al). «Do short-term rental platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona». *A Journal of Urban Economics*, núm.119, 2020.
- GARZ, Marcel; SCHNEIDER, Andrea. «Data sharing and tax enforcement: evidence from short-term rentals in Denmark». *A Regional Science and Urban Economics*, núm. 101, 2023.
- GEMEENTE GRONINGEN. «Evaluatie Opkoopbescherming» [en línia]. Disponible a: <[www.gemeenteraad.groningen.nl](http://www.gemeenteraad.groningen.nl)>.
- GEMEENTE UTRECH. «Raadsbrief Monitoring effecten opkoopbescherming en motie verhoging prijsgrens» [en línia]. Disponible a: <[www.utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl](http://www.utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl)>.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. «Subvencions de projectes singulars de promoció de l'economia social i solidària, creació de cooperatives i projectes d'intercooperació» [en línia]. Disponible a: <[www.gencat.cat](http://www.gencat.cat)>.
- GIBBONS, Stephen; MANNING, Alan. «The incidence of UK housing benefit: Evidence from the 1990s reforms». *A Journal of Public Economics*, vol. 90, núm. 4, p. 799-822, 2006.
- GNAN, Ernest. «Monetary policy and housing markets: interactions and side effects» [en línia]. Disponible a: <[www.oecdoscope.blog](http://www.oecdoscope.blog)>.
- HALB, Jérôme (eds). «Investing in Public Infrastructure in Europe. A local economy perspective» [en línia]. Disponible a: <[www.coebank.org](http://www.coebank.org)>.
- HARVEY, D. «Rebel cities: From the Right to the City to the Urban Revolution». Brooklyn: Verso, 2019.
- HOOGENDIJK, Kees. «Opkoopbescherming in Amersfoort werkt, meer woningen naar starters» [en línia]. *A Nieuwsplein 33*, de 10 de gener del 2024. Disponible a: <[www.nieuwsplein33.nl](http://www.nieuwsplein33.nl)>.
- HOUSING EUROPE. «The State of Housing in Europe 2023» [en línia]. 2023. Disponible a: <[www.state-ofhousing.eu](http://www.state-ofhousing.eu)>.

INSTITUT METRÒPOLI. «L'oferta de lloguer de temporada a Catalunya. Segons dades dels portals immobiliaris. 1T2019–1T2024» [en línia]. Disponible a: <[www.ohb.cat](http://www.ohb.cat)>.

INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS AND BUSINESS. «Making the case for green and affordable housing investment in Europe» [en línia]. De 27 de febrer de 2024. Disponible a: <[www.ihrb.org](http://www.ihrb.org)>.

INSTITUT MUNICIPAL DE L'HABITATGE I REHABILITACIÓ DE BARCELONA. «Aliances publicoprivades i publicocomunitàries per ampliar l'habitatge assequible» [en línia]. A *Diàlegs d'habitatge*, de novembre 2022. Disponible a: <[www.habitatge.barcelona](http://www.habitatge.barcelona)>.

INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS AND BUSINESS. «Making the case for green and affordable housing investment in Europe» [en línia]. De 27 de febrer de 2024. Disponible a: <[www.ihrb.org](http://www.ihrb.org)>.

INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS AND BUSINESS. «Advancing Just Transitions in the Built Environment: A global research project exploring human rights in the green transition» [en línia]. De 6 de juny de 2024. Disponible a: <[www.ihrb.org](http://www.ihrb.org)>.

JOFRE-MONSENY, Jordi; MARTÍNEZ-MAZZA, Rodrigo; SEGÚ, Mariona. «Effectiveness and supply effects of high-coverage rent control policies». A *Regional Science and Urban Economics*, núm.101, 2023.

KOHLER, Karsten; TIPPET, Benjamin; STOCKHAMMER, Engelbert. «House price cycles, housing systems, and growth models» [en línia]. A *European Journal of Economics and Economic Policies*, núm. 20, p.461-490, 2023. Disponible a: <[www.researchgate.net](http://www.researchgate.net)>.

KOSTER, Hans R. A.; OMMEREN, Jos van; VOLKHAUSEN, Nicolas. «Short-term rentals and the housing market: Quasi-experimental evidence from Airbnb in Los Angeles». A *Journal of Urban Economics*, núm.124, 2021.

LA MONCLOA. «Pedro Sánchez anuncia un plan para construir 43.000 viviendas de alquiler asequible con 6.000 millones en préstamos y avales» [en línia]. De 29 de juliol del 2024. Disponible a: <[www.lamoncloa.gob.es](http://www.lamoncloa.gob.es)>.

- LAFERRÈRE, Anne; LE BLANC, David. «How do housing allowances affect rents? An empirical analysis of the French case». *A Journal of Housing Economics*, vol. 13, núm. 1, p. 36-67, 2004.
- LANE, Philip. «The banking channel of monetary policy» [en línia]. *A European Central Bank*, de 15 de febrer del 2024. Disponible a: <[www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)>.
- MADDEN, David; MARCUSE, Peter. «In defense of housing». London: Verso, 2016.
- MONRÀS, Joan; GARCÍA-MONTALVO, José. «The effect of second generation rent controls: new evidence from Catalonia». *A Working Papers, Barcelona School of Economics*, núm.1345, 2022.
- MÜHLENWEG, Leonard; GERLING, Lena. «Do fiscal rules reduce public investment? Evidence from European regions». *A CIW Discussion Paper*, núm. 1, 2023. Disponible a: <[www.econstor.eu](http://www.econstor.eu)>.
- NATIONAL CLT NETWORK; INTERREG NORTH-WEST EUROPE & SUSTAINABLE HOUSING FOR INCLUSIVE AND COHESIVE CITIES. «Case studies: European Community Land Trusts in Europe» [en línia]. *A European CLT Network*, 2021, Disponible a: <[www.vb.nweurope.eu](http://www.vb.nweurope.eu)>.
- OBSERVATORI DESCA. «El Observatori DESCA elaboramos dos informes que avalan la restricción de compraventa de viviendas para uso especulativo o turístico» [en línia]. Disponible a: <[www.observatori-desc.org](http://www.observatori-desc.org)>.
- OECD AFFORDABLE HOUSING DATABASE. «HM1.1. Housing stock and construction» [en línia]. Disponible a: <[www.oecd.org](http://www.oecd.org)>.
- OBSERVATORI METROPOLITÀ DE L'HABITATGE DE BARCELONA (2023a). «Estructura i concentració de la propietat d'habitatges a la ciutat de Barcelona» [en línia]. 2023. Disponible a: <[www.ohb.cat](http://www.ohb.cat)>.
- OBSERVATORI METROPOLITÀ DE L'HABITATGE DE BARCELONA (2023b). «Estructura i concentració de la propietat del parc de lloguer a la demarcació de Barcelona» [en línia]. 2023. Disponible a: <[www.ohb.cat](http://www.ohb.cat)>.

OBSERVATORI METROPOLITÀ DE L'HABITATGE DE BARCELONA (2023c). «L'oferta de lloguer de temporada a Barcelona» [en línia]. 2023. Disponible a: <[www.ohb.cat](http://www.ohb.cat)>.

OBSERVATORI METROPOLITÀ DE L'HABITATGE DE BARCELONA. «Mapa de gestors d'habitatge social de la demarcació de Barcelona» [en línia]. 2023. Disponible a: <[www.ohb.cat](http://www.ohb.cat)>.

PALOMERA, Jaime. «How did finance capital infiltrate the world of the urban poor? Homeownership and social fragmentation in a Spanish neighborhood». A *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.38, núm. 1, p. 218-235, 2013.

POLÍTICO. «Brussels doubles amount of EU cash available for affordable housing» [en línia]. D'1 d'Abril del 2025. Disponible a: <[www.politico.eu](http://www.politico.eu)>.

POSITIVE MONEY. «Sovereign money creation: paving the way for a sustainable recovery» [en línia]. Disponible a: <[www.positivemoney.org](http://www.positivemoney.org)>.

ROSENFELD, Orna. «'Analysis of interpretations of the term affordable housing in the EU Urban Agenda Partnership for Housing', a briefing note prepared for DG REGIO and the EU Urban Agenda Partnership for Housing, European Commission, DG REGIO, Brussels» [en línia]. Disponible a: <[www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)>.

RIJKSOVERHEID. «Wet vaste huurcontracten vanaf 1 juli 2024 van kracht». [en línia]. Disponible a: <[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)>.

SEGÚ, Mariona. «The impact of taxing vacancy on housing markets: evidence from France». A *Journal of Public Economics*, núm.185, 2020.

SERME-MORIN, Chloe. «Vacant real estate: seizing the opportunity to find affordable housing solutions in Europe» [en línia]. Disponible a: <[www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)>.

SOSTRE CÍVIC. «Fem habitatge sostenible: de la construcció al monitoratge» [en línia]. Febrer 2024. Disponible a: <[www.sostrecivic.coop](http://www.sostrecivic.coop)>.

- SOSTRE CÍVIC. «Land & financing for community-led housing. Sostre Civic's experience in Catalonia» [en línia]. A *Housing international*. Disponible a: <[www.housinginternational.coop](http://www.housinginternational.coop)>.
- SOSTRE CÍVIC. «Tornassol és la plataforma de Sostre Cívic per finançar l'habitatge cooperatiu» [en línia]. Disponible a: <[www.sostrecivic.coop](http://www.sostrecivic.coop)>.
- SOSTRE CÍVIC. «Memòria anual 2024» [en línia]. Disponible a: <[www.sostrecivic.coop](http://www.sostrecivic.coop)>.
- SIMS, David P. «Out of control: What can we learn from the end of Massachusetts rent control?». A *Journal of Urban Economics*, vol. 61, núm. 1, p. 129-151, 2007.
- TRILLA, Carme. «La política d'habitatge com a pilar fonamental de l'Estat del benestar» [en línia]. Disponible a: <[www.ohb.cat](http://www.ohb.cat)>.
- VNG, «Opkoopbescherming» [en línia]. Disponible a: <[www.vng.nl](http://www.vng.nl)>.
- WALKER, Owen. «European banks promise €120bn of shareholder returns on interest rate gains» [en línia]. A *Financial Times*, de 26 de febrer del 2024. Disponible a: <[www.ft.com](http://www.ft.com)>.
- WANG, Hongchang (et. al). «Should digital platforms share data with governments? Evidence from Airbnb». A *Working Paper*, de 23 de setembre del 2023.

**FUNDACIÓ**  
**IRLA**



**Coppieters**  
foundation