



Habitatge i estat del benestar

Dr. Héctor Simón Moreno
Universitat Rovira i Virgili

ABSTRACT

Housing is a basic pillar of the welfare state, as it is a necessary condition for the development of other fundamental rights, such as privacy, education, human dignity or health. The global financial crisis of 2007 continues to have a serious impact on the citizens of our country, which is now combined with the effects arising from the COVID19 (2020-2021) and inflation (2022) crises. Indeed, the constant process of urbanization, couple with the process of emptying rural space and the lack of social and affordable housing, has contributed to making housing unaffordable in the main urban areas of our country to the less well-off families. Multilevel public housing policies, however, have been erratic in recent years without providing real alternatives to home ownership (from which young people and low-income families are excluded) or tenancy (which is not a truly desirable alternative to home ownership), while attempts to increase the stock of social and affordable housing (for example, through expropriations or penalties for owners of empty homes) have had limited success. This has led to a progressive precariousness of tenure and the increase (and, even, its promotion by public authorities) of situations of hidden homelessness, such as squatting, shared housing, overcrowding or substandard housing, without the State Housing Law 12/2023 having implemented any structural measures to cover the existing gaps in the development of the right to decent and adequate housing, a function that corresponds to public authorities and not to private owners, which they are seeing their right to private property gradually being eroded. This article analyzes this problem and possible structural solutions to the housing problem, such as the territorial cohesion or the diversification of housing tenures.

Keywords: Public policies, Right to housing, Welfare state, Land tenures, Territorial cohesion



RESUM

L'habitatge és un pilar bàsic del sistema del benestar, doncs és una condició necessària per la desenvolupament d'altres drets fonamentals, com la intimitat, l'educació, la dignitat humana o la salut. La crisi financera mundial del 2007 continua tenint un greu impacte en els ciutadans del nostre país, que ara es combina amb els efectes de les crisis derivades de la COVID19 (2020-2021) i la inflació (2022). En efecte, el procés constant d'urbanització, juntament amb el procés de buidament de l'espai rural i la manca d'habitatges socials i assequibles, ha contribuït a fer que l'habitatge sigui inassequible a les principals zones urbanes del nostre país per a les famílies amb menys poder adquisitiu. Les polítiques públiques d'habitatge multinivell, però, han estat erràtiques en els darrers anys sense proveir d'alternatives reals a l'habitatge en propietat (del que estan exclosos els joves i les famílies amb menys ingressos) o en lloguer (que segueix sense ser una alternativa realment desitjada a la propietat de l'habitatge), alhora que els intents per augmentar el parc d'habitatge social i assequible (per exemple, mitjançant expropiacions o sancions als propietaris d'habitatges buits) han tingut un èxit limitat. Això ha provocat una precarització progressiva de la tinença i en l'augment (i, fins i tot, la seva promoció per parts dels poders públics) de les situacions de sensellarisme ocult, com l'okupació, l'habitatge compartit, la sobreocupació o l'infrahabitatge, sense que la Llei estatal d'habitatge 12/2023 hagi implementat cap mesura estructural per cobrir les llacunes existents en el desenvolupament del dret a un habitatge digne i adequat, funció que correspon als poder públics i no als propietaris privats, que estan veient com progressivament s'està erosionant el seu dret a la propietat privada. El present article analitza aquesta problemàtica i possibles solucions estructurals al problema de l'habitatge, com la cohesió territorial o la diversificació de les tinences de l'habitatge.

Paraules clau: Politiques públiques, Dret a l'habitatge, Estat del benestar, Tinences immobiliàries, Cohesió territorial

Introducció. De la propietat a la precarització

L'habitatge és un pilar bàsic del sistema del benestar, doncs és una condició necessària per la desenvolupament d'altres drets fonamentals, com la intimitat, l'educació, la dignitat humana o la salut. Per fer això efectiu cal desenvolupar l'article 47 de la Constitució Espanyola, que preveu el dret a un habitatge digne i adequat, que implica, bàsicament, facilitar-ne l'accés, que l'habitatge sigui digne, conciliar la tensió entre actiu financer i dret fonamental i garantir, en cas de vulnerabilitat, no ser desposseït o que se li atribueixi a l'ocupant un habitatge alterna-

tiu adequat¹. La present contribució se centrarà principalment en el primer aspecte, és a dir, en facilitar l'accés a l'habitatge i com això contribueix al benestar de les famílies, doncs reduir les dificultats en l'accés a l'habitatge de qualitat és crucial per millorar les taxes de natalitat, afavorir la capacitat de consum i estalvi de les llars, i evitar, per aquesta via, un increment de la desigualtat, tant de renda com de riquesa².

En el context actual continuem patint les con-

¹ Veure Sergio NASARRE AZNAR, S. "Cuestionando algunos mitos del acceso a la vivienda en España, en perspectiva europea", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 35, Núm. 1, 2017, p. 48.

² Com s'apunta a l'informe "España 2050", p. 262. Disponible a: <https://futuros.gob.es/nuestro-trabajo/espana-2050> (consultat 17-10-2024).

seqüències de la crisi financera mundial del 2007, que ara es combina amb els efectes de les crisis derivades de la COVID19 (2020-2021) i la inflació (2022). En efecte, el procés constant d'urbanització³, juntament amb el procés de buidament de l'espai rural i la manca d'habitatges socials i assequibles, ha contribuït a fer que l'habitatge sigui inassequible a les principals zones urbanes del nostre país per a les famílies amb menys poder adquisitiu. Malauradament, les polítiques públiques d'habitatge multinivell han estat erràtiques en els darrers disset anys, portades a terme sense una base científica al darrera⁴, el que ens ha portat a una precarització progressiva del títol: de promoure l'habitatge en propietat s'ha passat a promoure l'ocupació com una via d'accés a l'habitatge pels poders públics.

En efecte, les dificultats per accedir a un habitatge en propietat després de la crisi immobiliària (degut a les restriccions de crèdit, situació agreujada per la Llei 5/2019⁵), ha provocat una disminució progressiva de l'habitatge en

propietat entre el 2011 i 2020, de manera que la taxa de propietat entre les llars més joves (menys de 35 anys) ha caigut 33 punts percentuals (del 69,3% al 36,1%), i la taxa total d'un 82% a un 73%⁶. Aquests habitatges han estat adquirits per les persones físiques o jurídiques amb més recursos. En aquest sentit, els tenidors de més de deu immobles suposen al voltant de l'1% del total a tota Espanya⁷, però a les grans ciutats, com Barcelona, els tenidors de més de deu immobles suposen el 17% del total de propietaris⁸; alhora que els estrangers ja adquireixen el 14,98% dels habitatges de mitjana el 2023 (el 31,5% a Palma⁹) i existeix una correlació entre el poder adquisitiu i la taxa d'habitatge en propietat a les ciutats¹⁰, que han convertit els que no podien comprar-los en llogaters a perpetuïtat. L'efecte últim és la concentració de la propietat en poques mans, el que, com veurem, no és desitjable, ja sigui en mans públiques o privades.

Aquest context ha propiciat, primer, que les llars menys afavorides econòmicament s'hagin vist forçades a llogar, el que ha provocat una bombolla en el mercat privat de lloguer des del 2016 a les grans ciutats (entre el 2015 i 2022, el creixement acumulat de la renda del lloguer per metre quadrat del parc d'habitatges de lloguer

3 El procés d'urbanització s'ha produït principalment a les ciutats mitjanes, especialment durant el boom immobiliari (1998-2008). Les zones urbanes de les ciutats mitjanes, doncs, han passat de ser el paradigma de la ciutat compacta a una ciutat gran i més dispersa, amb una menor densitat d'ocupació del sòl, una major fragmentació espacial i una major complexitat, veure les conclusions de OLAZABAL, E. i BELLET, C., "De la ciudad compacta a la ciudad extensa. Procesos de urbanización recientes en áreas urbanas españolas articuladas por ciudades medias", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, Vol. 39, Núm. 1, 2017, pp. 168-169. Disponible a: <https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/64681> (consultat 17-10-2024).

4 Veure GARCIA TERUEL, R. M. i NASARRE AZNAR, S., "Quince años sin solución para la vivienda. La innovación legal y la ciencia de datos en política de vivienda", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Núm. 789, 2022, pp. 183-224.

5 Llei 5/2019, de 15 de març, reguladora del contracte de crèdit immobiliari (BOE núm. 65, 16.2.2019). Aquesta llei preveu que només es concediran préstecs hipotecaris sobre habitatges a qui és probable que els pugui retornar, el que implica que moltes famílies amb contractes precaris o pocs estalvis per a donar l'entrada per la compra de l'habitatge quedin fora del mercat hipotecari. Això ja és considerava com una possibilitat pel Banc d'Espanya (BANCO DE ESPAÑA, *Boletín Económico 1/2019, Informe trimestral de la economía española*, p. 24. Disponible a: <https://repositorio.bde.es/bits-tream/123456789/8465/1/be1901.pdf> (consultat 17-10-2024). De fet, mentre que més d'un 60% de les compres d'habitatge el 2007 es van finançar amb recurs al crèdit, la ràtio es va situar en 2023 per sota del 45%, veure LAJER BARON, A., LÓPEZ RODRÍGUEZ D. i SAN JUAN, L., *El mercado de la vivienda residencial en España: evolución reciente y comparación internacional*, Banco de España, 16 d'octubre de 2024, pp. 22 i 23. Disponible a: <https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/analisis-economico-investigacion/documentos-ocasionales/el-mercado-de-la-vivienda-residencial-en-espana-evolucion-reciente-y-comparacion-internacional.html> (consultat 17-10-2024).

Gavilán, Á., Principales resultados de la encuesta financiera de las familias (EFF) 2020, Banceo de España, 2022, p. 16. Disponible a: <https://www.bde.es/ff/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/DirectoresGenerales/economia/Arc/Fic/IIIP-2022-07-27-gavilan.pdf> (consultat 17-10-2024).

7 RTVE, <https://www.rtve.es/noticias/2021008/mapa-grandes-propietarios-viviendas-vacias/2183720.shtml>, 8-10-2021 (consultat 17-10-2024). Dades de la Direcció General del Cadastre: informació sobre els propietaris +10 immobles al seu nom: 269.547 a tot Espanya menys País Basc i Navarra, tot just l'1% del total. En els darrers 13 anys, s'han inscrit més de 3,8 milions d'habitatges, dels quals 1,7 milions (el 45%) pertanyen a altes de més de vuit immobles per part d'empreses. La majoria són persones jurídiques.

8 Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona, 2023.

9 Registradores de la Propiedad, Estadística Registral Inmobiliaria, Anuario 2023, pp. 71 i ss. Disponible en: <https://www.registradores.org/actualidad/portal-estadistico-registral/estadisticas-de-propiedad> (consultat 17-10-2024).

10 INE, *Hogares/personas según régimen de tenencia de la vivienda, nacionalidad de sus miembros y nivel de ingresos mensuales netos del hogar* (<https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?tpx=61873&L=0>).

supera el 28,5%¹¹), amb indicadors d'esforç econòmic molt superior a l'habitatge en propietat, amb o sense hipoteca¹²; i, segon, una progressiva precarització de l'accés a l'habitatge amb l'ús d'eufemismes com l'habitatge col·laboratiu (és difícil l'que les cooperatives d'habitatge en cessió d'ús puguin ser una alternativa viable a l'habitatge en propietat i en lloguer doncs són difícilment replicables sense suport públic, alhora que no tenen una finalitat social *per se* -el que pot qüestionar el suport públic mitjançant la cessió de sòl públic¹³), i l'increment de situacions de sensellarisme ocult, com el lloguer d'habitacions¹⁴, l'infrahabitatge o la sobreocupació. De fet, a Catalunya s'ha emparat legalment l'infrahabitatge des de 2020¹⁵ al permetre viure en habitacions de 24m2 compartint espais comuns, i l'okupació s'ha promogut com a "forma de tinença" per accedir a un habitatge (amb 78.800 habitatges okupats aproximadament el 2023¹⁶), tant a nivell autonòmic (Llei catalana 1/2022¹⁷) com, ara veurem, estatal.

Les reaccions del legislador, com dèiem, han sigut erràtiques, amb la implementació de mesures de protecció dels llogaters (incloent els

okupes) en els desnonaments (RDL 11/2020¹⁸, en vigor, de moment, fins al 31-12-2024) o la limitació de l'actualització de la renda en els contractes (en vigor, de moment, fins al 31-12-2024¹⁹), essent una expropiació encoberta²⁰, que poden generar efectes no desitjats en l'oferta d'habitatge de lloguer, així com als preus dels nous contractes²¹, o els bons al lloguer i avals públics per a la compra d'un habitatge²², que contribueixen a un increment addicional dels preus de venda i lloguer i a una transferència de recursos del sector públic als propietaris d'habitatge²³.

D'altra banda, la Llei estatal d'habitatge de 2023²⁴ (que ja ha vist com el Tribunal Constitucional ha declarat la nul·litat d'alguns dels seus preceptes²⁵) suposa una renúncia de l'Estat a fer política d'habitatge a costa dels propietaris privats, amb preceptes que són meres declaracions d'intencions (com els referents a l'accessibilitat, art. 13), però amb d'altres que impliquen un enduriment de les condicions per portar a terme els desnonaments (Disposició Final 5^a), la conversió de la propietat d'un habitatge en una tinença controlada i tutelada per

11 BANCO DE ESPAÑA (2023), *Informe Anual 2023*, Madrid, 240. Available at: https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/23/Fich/InfAnual_2023_Cap4.pdf (consultat 17-10-2024).

12 Font: Eurostat, Housing cost overburden rate by tenure status.

13 SIMÓN MORENO, H. "Las cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso: ¿una alternativa real a la vivienda en propiedad y en alquiler en España?", *REVESCO: revista de estudios cooperativos*, Núm. 134, 2020, pp. 31 i ss.

14 El preu d'una habitació a Espanya costa de mitjana 488 euros al mes, és a dir, un 57,3% més que fa 5 anys (des del 2019) i un 89,4% més respecte a fa 9 anys (2015), segons l'estudi "Viviendas compartidas en España en 2024" elaborat per Fotocasa (<https://blogprofesional.fotocasa.es/una-habitacion-en-espana-cuesta-un-90-mas-que-en-2015/>, consultat 17-10-2024).

15 Decret Llei 50/2020, de 9 de desembre, de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatge amb protecció oficial i de noves modalitats d'allotjament en règim de lloguer (DOGC núm. 8292, 11.12.2020)

16 INSTITUT CERDÀ, *Okupació d'habitatges a Espanya*, novembre 2023. Disponible a: <https://www.icerda.org/ca/publicacions/>.

17 LEI 1/2022, del 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge (DOGC núm. 8620, 7.3.2022). L'obligació d'oferir un lloguer social es preveia inclús en les situacions d'okupació (article 12, que modificava la Llei 24/2015), declarat inconstitucional (https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2024_098/NOTA%20INFORMATIVA%20Nº%2098-2024.pdf).

18 Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, pel qual s'adopten mesures urgents complementàries en l'àmbit social i econòmic per fer front al COVID-19 (BOE núm. 91, 1.4.2020).

19 Art. 46 del Reial decret llei 6/2022, de 29 de març, pel qual s'adopten mesures urgents en el marc del Pla Nacional de resposta a les conseqüències econòmiques i socials de la guerra a Ucraïna (BOE núm. 76, 30.3.2022), limitació estesa fins al 31-12-2024 per la Llei 12/2023.

20 NASARRE AZNAR, S., *El Proyecto de Ley de vivienda 2022*, FEDEA, Apuntes de economía, núm. 2022-11, p. 11.

21 Com apunta l'informe del Banco de España, *Informe Anual 2023*, abril 2024.

22 Aquests últims, avalats per l'Institut de Crèdit Oficial (ICO), <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/vivienda-agenda-urbana/Paginas/2024/solicitar-avales-gobierno-ico-vivienda.aspx> (consultat 17-10-2024).

23 Sobre els efectes no desitjats del programa Help-to-Buy a Anglaterra, veure CAROZZI, F., HILBER, C. i YU, X., *The economic impacts of help to buy*, 2019. Disponible a: <https://www.inrev.org/system/files/2019-10/NTRP-The-Economic-Impacts-of-Help-to-Buy-2019.pdf> (consultat 17-10-2024).

24 Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge (BOE núm. 124, 25.5.23).

25 Sentència 79/2024, de 21 de maig (BOE núm. 152, 24.6.2024).

l'Estat (art. 10.1.a)²⁶ o la legitimació a les Comunitats Autònomes per a que puguin implementar controls de renda a nivell autonòmic, el que ha tornat a fer Catalunya des de març de 2024²⁷ i que no està tenint els resultats desitjats²⁸, el que és congruent amb la literatura internacional sobre el control de la renda²⁹. Més enllà de la baixada dels preus del lloguer, els efectes col·laterals són evidents: menys oferta i més dificultats per als col·lectius vulnerables. A nivell autonòmic en general i en Catalunya en particular, també han proliferat les intromissions a la propietat privada per part dels poders públics en forma de sancions, recàrrecs tributaris i expropiacions d'habitatges buits³⁰, tot i que no ha quedat demostrada la seva eficàcia sobre l'assequibilitat de l'habitatge³¹, alhora que s'ha iniciat una creuada contra els habitatges d'ús turístics pel seu suposat impacte en el mercat privat de lloguer que, tot i poder existir en algunes zones de les ciutats, el seu impacte seria lleu i lluny de justificar una prohibició de noves llicències com a tingut lloc a

Catalunya arran del Decret Llei 3/2023³²).

En aquest context, no s'han desenvolupat per part del legislador alternatives clares i generalitzades a la propietat d'un habitatge en propietat o en lloguer. Per tant, més enllà d'altres mesures necessàries com un pacte d'Estat en matèria d'habitatge o dedicar més recursos estables a la política d'habitatge³³ calen solucions estructurals al problema de l'habitatge, com la diversificació de les tinençes de l'habitatge o la cohesió territorial, que exposem a continuació.

2. La diversificació de les formes de tinença immobiliària

La diversificació i potenciació de les formes de tinença immobiliàries va ser suggerida des d'Agenda Urbana de Nacions Unides l'any 2016³⁴, i a Catalunya comptem amb l'avantatge de que la Llei 19/2015³⁵ ja regulen la propietat compartida i la propietat temporal, que intenten combinar els avantatges de la propietat (estabilitat, llibertat, autonomia, etc.) i els lloguers (flexibilitat i assequibilitat). La propietat compartida confereix a un dels dos titulars, el propietari material, una quota del domini, la possessió, l'ús i el gaudi exclusiu del bé i el dret d'adquirir, de manera gradual, la quota restant de l'altre

26 SIMÓN MORENO, H., "La evolución constitucional de la función social de la propiedad y el nuevo régimen del derecho de propiedad sobre una vivienda en la Ley por el derecho a la vivienda", *Derecho Privado y Constitución*, Vol 42, 2023, pp. 139.

27 Resolució TER/800/2024, de 13 de març, per la qual es modifica la Resolució TER/2940/2023, d'11 d'agost, per la qual es declaren zona de mercat residencial tensionat diversos municipis, d'acord amb la Llei estatal 12/2023, de 14 de maig, pel dret a l'habitatge.

28 <https://www.lavanguardia.com/economia/20241009/10007925/barcelona-perdido-75-oferta-alquiler-permanente-cinco-anos.html> (consultat 17-10-2024).

29 Konstantin A. Kholodilin, "Rent control effects through the lens of empirical research: An almost complete review of the literature", *Journal of Housing Economics*, Vol. 63, 2024.

30 A Catalunya, per Llei 4/2016, del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial (DOGC núm. 7276, 29.12.2016) (expropiació), i la Llei 14/2015, del 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits, i de modificació de normes tributàries i de la Llei 3/2012 (DOGC núm. 6919, 23.7.2015).

31 L'informe d'Ivàlua sobre l'impost dels habitatges buits (2023) posava de manifest que "En termes del mercat immobiliari, no s'observen canvis en el percentatge d'habitatges buits ni en el preu del lloguer com a conseqüència de l'impost", disponible a <https://ivalua.cat/>.

32 Decret Llei 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic (DOGC núm. 9036, 8.11.2023). La memòria justificativa que acompanya a aquesta norma només posa un exemple d'impacte dels habitatges d'ús turístic en el mercat de lloguer a Barcelona, però és la base per subjectar a 262 municipis a un règim de llicència urbanística prèvia. Més enllà va Sandulli, F., *El impacto de las viviendas de uso turístico en España*, novembre 2023, al afirmar que "En síntesis, la relación entre el crecimiento de las VUT y el proceso de gentrificación que expulsa a los residentes de los centros urbanos españoles carece de respaldo en datos y literatura científica", p. 6. Disponible a: <https://www.democrata.es/wp-content/uploads/2024/04/Informe-Francesco-Sandulli-I-El-impacto-de-las-VUT-en-Espana.pdf> (consultat 17-10-2024).

33 El que proposa TRILLA, C., La política d'habitatge com a pilar fonamental de l'Estat del benestar, Jornada CUIIMPB: Demanda i necessitats residencials, Observatori Metropolità de l'Habitatge 20 de febrer de 2023. Disponible a: <https://www.ohb.cat/wp-content/uploads/2024/03/Presentacio-Carme-Trilla.pdf> (consultat 17-10-2024).

34 Para. 36.

35 Llei 19/2015, del 29 de juliol, d'incorporació de la propietat temporal i de la propietat compartida al llibre cinquè del Codi civil de Catalunya (DOGC núm. 6927, 4.8.2015).

titular, anomenat propietari formal (art. 556-1 CCC), mentre que la temporal confereix al seu titular el domini d'un bé durant un termini cert i determinat, vençut el qual el domini fa trànsit al titular successiu (art. 547-1 CCC). Totes dues busquen facilitar l'accés a l'habitatge en propietat d'una manera sostenible en el temps, el que s'ha demostrat des d'una perspectiva econòmica³⁶, el que ha motivat que hagin estat escollides com una de les *50 out-of-the-box Housing Solutions* thper proveir habitatge assequible a Europa³⁷ i que s'esmentin com a millor pràctica a l'informe *Concrete actions for social and affordable housing in the EU*³⁸. El seu ús, però, no s'ha potenciat suficientment per l'Administració, tot i utilitzar-se en el marc del dret de tanteig i retracte previst a l'art. 2 Decret Llei 1/2015³⁹.

D'acord amb el context exposat, s'està propiciant una societat de rics propietaris i pobres llogaters, el que no és desitjable ni des de la perspectiva privada (a Suïssa el 39% dels habitatges pertanyen a 6 fons d'inversió, el que provoca que només el 4% dels suïssos siguin propietaris amb la hipoteca pagada; a Espanya 45-46%) ni pública, el que crea clientelisme (com succeeix a Viena, on l'Ajuntament és propietari de més del 60% dels habitatges socials, però el govern no ha canviat en 100 anys – *Zweisungsma-*

*schine*⁴⁰). Per tant, és un error continuar promovent únicament l'habitatge públic de lloguer⁴¹, molt més car de mantenir i de gestionar (sense saber-se primer quant n'hi ha, on està, el seu estat de conservació i ocupació, alhora que no existeix un marc de referència entorn a la seva gestió), encara que sigui necessari per a donar resposta a l'accés a l'habitatge de certs col·lectius vulnerables. Es tracta d'una tinença no desitjada, antieconòmica i amb pitjors indicadors que la propietat, alhora que és un mercat car i poc desenvolupat. De fet, s'ha de tenir present que des dels anys 1960 fins a 2011 es van construir 6,8 milions d'habitatges públics en propietat (el que representa un 26% del parc residencial total, estimat en 25,5 milions d'habitatges⁴²), una política pública que, coadjuvada per la Llei estatal de propietat horitzontal de 1960, va ajudar a generalitzar l'habitatge en propietat per aquelles famílies que fins aleshores mai ho havien pogut ser (tot i que és pot discutir la ubicació dels habitatges o la pèrdua del seu caràcter protegit amb el temps) en una política distributista de la propietat. Es va passar d'un 45% de propietaris abans de la seva promulgació a més d'un 80% a finals del segle XX. I des d'un punt de vista comparat, els països del nord d'Europa estan comparativament més sobreendeutats que nosaltres, que segueixen un model universalista a l'hora de la provisió d'habitatge social (l'Administració ha de donar solucions per a l'habitatge), a diferència del nostre model, fina-

36 SOLER TARRADELLAS, M^a J., "X. Análisis económico sobre la accesibilidad a la vivienda: el esfuerzo familiar en las tenencias intermedias", a NASARRE AZNAR, S. (Dir.), *La propiedad compartida y la propiedad temporal (Ley 19/2015). Aspectos legales y económicos*, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 580 y ss.

37 Solution 46, 112. Disponible a: <https://www.feantsa.org/en/news/2019/12/11/hsp-publication-50-housing-solutions?bcParent=27> (consultat 17-10-2024).

38 See NASARRE AZNAR, S. (coord.), *Concrete actions for social and affordable housing in the EU*, 2021, p. 34 (Spain), p. 52 (UK) i p. 78 (the Netherlands).

39 Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària (DOGC núm. 6839, 24.3.2015).

40 "The local government of Vienna uses the offices and offers of its own funds to provide subsidized housing. It is mainly focused on allocating central government funding, thus transforming housing policies into a "Zweisungsmaschine", trading housing for provision for political support", veure Novy, A., Redak, V. i Hamedinger, A., "The End of Red Vienna: Recent Ruptures and Continuities in Urban Governance", *European Urban and Regional Studies*, Vol. 8, Núm. 2, 2001.

41 El Pla territorial sectorial d'habitatge, ara en fase d'Audiència Pública, vol incrementar el parc d'habitatges de lloguer social fins al 9% del parc d'habitatges principals de Catalunya, per tant sense tindre en compte l'accés a un habitatge en propietat.

42 BOSCH, J. i TRILLA, C., *Sistema d'habitatge i estat del benestar. El cas espanyol en el marc europeu*, juliol 2019. Disponible a: <https://elobservatorio-social.fundacionlacaixa.org/ca/-/sistema-d-habitatge-i-estat-del-benestar-el-cas-espanyol-en-el-marc-europeu> (consultat 17-10-2024).

lista, on els subsidis, ajuts o l'habitatge social tenen un rol més limitat i, per tant, es confia en el Dret privat per a aportar solucions estructurals en l'accés l'habitatge⁴³.

Espanya és un país amb un Estat del benestar feble⁴⁴, on la propietat i la riquesa immobiliària han jugat un paper essencial per donar seguretat, estabilitat i llibertat a les famílies i dependre menys dels subsidis públics. De fet, l'habitatge principal suposa més del 60% de la riquesa de les llars que es troben en el percentil de riquesa neta inferior al 50%⁴⁵, i les llars espanyoles (les propietàries) han vist augmentar la seva riquesa un 29% en els darrers cinc anys, amb un increment més gran en el cas de les llars que són propietàries d'un habitatge que en aquelles que no ho són⁴⁶.

En fi, hem d'apostar per ser una societat de rics propietaris i pobres llogaters i o okupes i/o persones vivint en assentaments informals? Ens hem de resignar a que els més vulnerables i precaris hagin de renunciar a estalviar recursos per finançar despeses potencials en el futur i essencials com la salut, l'educació o el lleure? Hem d'acceptar un increment potencial del sensellarisme ocult i la seva normalització i legalització per llei? Hem de renunciar

a ser propietaris d'un habitatge per a passar a ser menys lliures i més dependents del sector públic o privat? Si ens diuen que l'habitatge ja no és un bé per a invertir, o que "no seràs propietari i seràs feliç" -Foro de Davos-, quin altre bé pot complir la seva funció dual de dret humà i actiu financer? Hem de seguir les polítiques d'habitatge del nord d'Europa que s'han mostrat ineficients? Les vies d'accés a la propietat proposades poden ajudar a aconseguir un accés l'habitatge en propietat més estable i sostenible.

D'altra banda, les successives reformes en la Llei d'Arrendaments Urbans (LAU) de 1994⁴⁷ (al 2013, 2015, 2018, 2019 i 2023) no han seguit estàndards europeus, com un sistema de renda referenciat al preu de mercat pactable opcionalment i incentivat i la possibilitat incentivada de contractar arrendaments de durada indefinida⁴⁸. Per tant, hi podrien conviure dos models: un lloguer a llarg termini (famílies), amb vies perquè el llogater contribueixi al manteniment i la rehabilitació de l'habitatge, amb suport en la renda per als propietaris que apostin per aquestes fórmules, i amb garanties estipulades en recuperació de l'habitatge per part del propietari que ho pugui necessitar; i un altre lloguer més liberalitzat, que sí que contempli contractes amb més mobilitat i sense penalitzacions per a les dues parts, per evitar el temor a llogaters que es queden en un pis sense poder pagar el lloguer. Com es pot intuir, la voluntat tant a nivell estatal⁴⁹ com a nivell català de re-

43 Veure les reflexions de NASARRE AZNAR, S., *Los retos de la vivienda en clau europea*, Fundación Disenso, 2023.

44 Un estudi de l'any 2008 ja va posar de manifest que el model d'estat del benestar està menys consolidat a Espanya i Catalunya, veure IDOATE, E. i MOLINA, V., *L'estat del benestar. Una aproximació conceptual i estadística*, Generalitat de Catalunya Departament d'Economia i Finances, 2008. Disponible a: <https://economia.gencat.cat/web/contenut/70-analisi-finances-publiques-financament-autonomic/arxius/estadistiques-informes/altres-informes/estat-benestar-aproximacio-conceptual-estadistica.pdf> (consultat 17-10-2024). Un anàlisi més recent posant de manifest les seves mancances, CALERO, A., "El estado del bienestar español: valoración y perspectivas de futuro", *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, Vol. 23, Núm 47). Disponible a: <https://revistas-cientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/17172> (consultat 17-10-2024).

45 Euroval, *El peso de la vivienda en la distribución de la riqueza en los hogares españoles*, 2023. Veure <https://euroval.com/octubre-2023-el-peso-de-la-vivienda-en-la-distribucion-de-la-riqueza-en-los-hogares-espanoles/> (consultat 17-10-2024).

46 Banc Central Europeu, *Índex de distribució de la riquesa*, 2024. Veure <https://www.ecb.europa.eu/stats/html/index.es.html> (consultat 17-10-2024).

47 Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans (BOE núm. 282, 25.11.1994).

48 Veure NASARRE-AZNAR, S., OLINDA GARCIA, M. i XERRI, K. "¿Puede ser el alquiler una alternativa real al dominio como forma de acceso a la vivienda? Una comparativa legal Portugal-España-Malta", *Teoría y Derecho: Revista de Pensamiento Jurídico*, Núm. 16, 2014, pp. 188-217.

49 Proposición de Ley relativa a la regulación de los contratos de alquiler de vivienda por temporada y alquiler de habitaciones (122/000119), rebutjada el 17-9-2024. A Catalunya tampoc va sortir endavant el Decret llei 6/2024, del 24 d'abril, de mesures urgents en matèria d'habitatge (Núm. expedient 203-00045/13).

gular els arrendaments de temporada i d'habitatges (més intrusiu, però, el català) pot provocar un efecte similar al que ja s'està veient amb el control de rendes, alhora que l'Avantprojecte que regula el contracte de lloguer a Catalunya⁵⁰ (en fase d'audiència pública) és més intervencionista que la LAU de 1994, de forma que un major intervencionisme en les relacions contractuals (en contra del principi de llibertat civil, art. 111-6 CCC) pot implicar una reducció de l'oferta i un major increment en el preu⁵¹. De fet, s'hauria de tornar a la regulació de la LAU de 1994, on el legislador intentava trobar un equilibri entre els interessos d'arrendadors i arrendataris, amb les modificacions que hem senyalat.

3. Una política de cohesió territorial

Com bé exposa l'informe "España 2050", l'any 1950, el 50% de la població espanyola vivia a ciutats; avui ho fa el 80%, una situació propiciada per diversos factors, com el dinamisme econòmic, l'accés a infraestructures de transport o la ubicació geogràfica (per exemple, proximitat a la costa o pertinença a entorns metropolitans d'urbs més grans). S'estima que, pel 2050, el 88% de la nostra població viurà a ciutats i que l'Espanya rural perdrà gairebé la meitat dels seus habitants. Aquesta situació, però, no és exclusiva d'Espanya, doncs a Europa hi ha una concentració de la població i de les oportunitats laborals a l'eix industrial conegut com a "Big Banana"⁵², i que abasta des d'Angla-

terra fins al nord d'Itàlia, passant per Bèlgica, Països Baixos o la conca del Rin alemany.

Per tant, una altra mesura estructural és fomentar una política de cohesió territorial, és a dir, s'ha de donar oportunitats als més joves i famílies fora de les grans ciutats. A Catalunya, per exemple, cal crear oportunitats més enllà de Barcelona, que s'ha posicionat a escala internacional i atreu talent d'arreu. El seu creixement, però, ha comportat una depredació dels recursos humans i d'infraestructures en detriment de la resta del territori. L'informe "La metròpolis de Barcelona. Invertir, treballar i viure" (2023)⁵³ ressaltava que més de la meitat del PIB de Catalunya es concentra a l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que el PIB per càpita és 6.000 euros superior a la mitjana de Catalunya, i que més de la meitat de llocs de treball s'ubiquen en aquesta zona. És paradigmàtica en aquest sentit el canvi d'opinió d'alguns gurus, com Richard Florida, que advocava l'any 2002 per fer ciutats creatives, però que reconeix anys després que es va equivocar⁵⁴. En general, doncs, la generació d'oportunitats es limita a les grans urbs i, per aquest motiu, molt jovent es veu obligat a anar-hi per treballar-hi, el que comporta problemes d'assequibilitat.

L'informe "España 2050" proposa, entre d'altres mesures, millorar i augmentar les oportunitats econòmiques i laborals dels municipis més petits així com millorar l'accés a serveis, tant públics com privats. Aquesta política, però, ha de ser multinivell, doncs és a nivell local -amb el suport de la resta d'Administracions- on s'han d'impulsar les polítiques que puguin oferir oportunitats econòmiques als actuals i futurs habitants del municipis.

⁵⁰ Avantprojecte de llei d'incorporació del contracte d'arrendament de béns al llibre sisè del Codi civil de Catalunya (<https://justicia.gencat.cat/ca/de-talls/Article/arrendamentbens>, consultat 17-10-2024).

⁵¹ Com exposavem en el comentari a l'Avantprojecte, veure l'informe a: <https://repositori.justicia.gencat.cat/handle/20.500.14226/1413#page=1> (consultat 17-10-2024).

⁵² Veure <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/la-banana-azul-europea/> (consultat 17-10-2024).

⁵³ Disponible a: <https://www.calameo.com/books/005958613a12ada2a7780> (consultat 17-10-2024).

⁵⁴ Veure https://pemb.cat/es/blog/richard_florida_se_lo_repiensa/17/ (consultat 17-10-2024).