

Què funciona en habitatge?

Evidència per a la presa de decisions en polítiques d'habitatge





Què funciona en habitatge?

Evidència per a la presa de decisions en polítiques d'habitatge

Informe definitiu:
Gener del 2025

Àmbit temàtic:
Presentació del projecte

Projecte impulsat per:
Ivàlua, Departament d'Economia i Finances, Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica, i Càtedra Unesco d'Habitatge de la Universitat Rovira i Virgili

Síntesi realitzada per:
Grup motor: Jordi Bosch i Josep Casas (Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica); Héctor Simon (Càtedra Unesco d'Habitatge de la Universitat Rovira i Virgili); Maria José del Blanco i Cristina Martí (Departament d'Economia i Finances), i Laura López i Jordi Sanz (Ivàlua)

Coordinació
Ivàlua



Projecte de recopilació, anàlisi i transferència d'evidència
per millorar les polítiques públiques d'habitatge.

Un projecte de:



**Generalitat
de Catalunya**



**UNIVERSITAT
ROVIRA I VIRGILI**
Càtedra d'Habitatge



Índex

1. Per què cal abordar la problemàtica de l'habitatge?.....	1
2. Quina és la situació actual de l'habitatge a Catalunya?.....	3
Les formes de tinença de l'habitatge	3
L'assequibilitat de l'habitatge i l'exclusió residencial.....	4
Estat del parc immobiliari	6
3. Les polítiques d'habitatge: tipus d'instruments.....	8
4. El projecte 'Què funciona en polítiques d'habitatge?'	14
Què és la política informada en l'evidència?.....	14
Objectiu i àmbit d'actuació del projecte	14
Metodologia 'Què funciona'	15
Governança i selecció de temes	16

1. Per què cal abordar la problemàtica de l'habitatge?

L'habitatge és un bé complex i multidimensional que es relaciona amb una multitud d'àmbits i disciplines que van des de l'economia fins a la geografia, el dret, la sociologia, l'arquitectura, l'urbanisme, el medi ambient, la ciència política o la demografia. De l'ampli ventall de funcions que desenvolupa l'habitatge, n'hi ha dues d'essencials: d'una banda, es tracta d'un bé de primera necessitat, insubstituïble, que tothom necessita, un espai on gaudir de privacitat i protecció; i de l'altra, l'habitatge és també un bé econòmic, la forma més comuna d'estalvi de les famílies, un actiu financer en el qual invertir i amb el qual especular i obtenir rendibilitats. La conjunció d'ambdues dimensions, la social (habitatge com a necessitat bàsica) i l'econòmica (habitatge com a actiu econòmic), en un mateix bé és l'arrel de bona part dels problemes residencials.

Des d'una perspectiva social, el problema de l'habitatge és un problema de desigualtat que pot ser definit com l'incompliment del dret que tota persona té a un habitatge digne, entenent per digne el que: *i*) reuneix les condicions sanitàries, d'assequibilitat, seguretat, estabilitat i disseny necessàries per al desenvolupament adequat de la persona en totes les seves facetes i activitats, en un sentit ampli, integral i extensiu; *ii*) permet gaudir del dret a la ciutat, és a dir, la igualtat en l'accés a béns públics i serveis de qualitat en camps com la salut, l'educació, les infraestructures, la mobilitat i el transport, l'energia, la qualitat de l'aire i els mitjans de vida; *iii*) promou, entre altres aspectes, la col·laboració cívica, la participació política i la cohesió social.

Així mateix, des d'una perspectiva econòmica, el problema de l'habitatge també pot definir-se com la incapacitat i ineficiència del mercat lliure per proveir un habitatge digne i adequat a tota la demanda, les anomenades *fallades del mercat*.

Per la seva importància, la política d'habitatge hauria de ser un pilar clau de l'estat de benestar com ho són també l'educació, les pensions, la sanitat o els serveis socials, no només perquè es tracta d'un bé de primera necessitat, la manca del qual té un impacte enorme en la qualitat de vida i en el benestar de les persones, sinó també perquè hi ha una vasta evidència científica sobre el fet que quan els nivells d'exclusió residencial assoleixen quotes elevades, l'eficàcia del conjunt de polítiques socials es veu greument soccavada. La manca d'un habitatge digne incideix negativament en la salut (sistema sanitari), en el desenvolupament educatiu dels infants (ensenyament), en les necessitats assistencials i de serveis socials dels membres més vulnerables de la llar (serveis socials), en el desplegament de les polítiques d'igualtat entre homes i dones, i en les polítiques d'atenció a la gent gran, entre d'altres.

No obstant això, a diferència d'altres camps com la sanitat o l'educació, ni l'Estat ha estat considerat el principal proveïdor d'habitatge ni tampoc s'han establert les bases per fer possible oferir solucions residencials a tots els segments de la població, és a dir, l'habitatge no ha tingut la consideració de servei

social universal. Per aquest motiu, malgrat tractar-se d'un bé essencial, la política d'habitatge es considera un dels pilars febles de l'estat del benestar¹.

Ara bé, en el pla jurídic, el dret a l'habitatge es troba regulat en diferents instruments d'àmbit multinivell. A escala internacional és rellevant l'art. 25 de la Declaració Universal dels Drets Humans del 1948 i l'art. 11.1 del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals del 1966, en virtut dels quals els estats membres (sota la supervisió del Comitè de Drets Socials, Econòmics i Culturals) han de reconèixer, promoure, protegir i garantir el dret de tota persona a un nivell de vida adequat, inclòs l'habitatge, a través de les polítiques i la legislació necessàries amb el màxim de recursos disponibles. L'habitatge és un pilar bàsic del sistema del benestar, ja que és una condició necessària per al desenvolupament d'altres drets fonamentals, com la intimitat, l'educació, la dignitat humana o la salut. El dret a l'habitatge comporta per als poders públics no solament obligacions positives, de prestació, sinó també de negatives, d'abstenció i de protecció davant actuacions de terceres parts. Aquest dret implica gaudir d'una seguretat jurídica en la tinença; la disponibilitat a l'habitatge de serveis, materials, facilitats i infraestructures mínimes; les despeses de l'habitatge, que han de ser suportables; l'habitabilitat, l'accessibilitat, la ubicació i l'adequació cultural (Observació general núm. 4 sobre el dret a un habitatge adequat del 1991). Altres tractats internacionals també recullen de manera expressa el dret a l'habitatge en benefici de determinats grups o col·lectius, com els refugiats (1951), els infants (1989) o les persones amb discapacitat (2006).

A escala europea destaca la Carta Social Europea del 1961, revisada l'any 1996 i ratificada per Espanya l'any 2021. En l'art. 31 estableix que «tota persona té dret a l'habitatge», i obliga els estats membres (sota la supervisió del Comitè Europeu de Drets Socials) a prendre una sèrie de mesures per tal de fer efectiu aquest dret, en particular promoure l'accés a un habitatge adequat, prevenir i reduir les persones sense llar i procurar que el preu de l'habitatge sigui accessible per a aquells que no tenen recursos suficients. L'habitatge és un dels pilars socials de la Unió Europea (Pilar 19: Habitatge i assistència per a les persones sense llar), i és essencial per assolir els valors de la Unió com ara la dignitat humana, la igualtat, la no-discriminació o els drets humans, entre d'altres. Amb tot, el dret a l'habitatge no està regulat específicament a la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea, en què només hi trobem una referència indirecta en la protecció de la seguretat social i l'assistència social (art. 34.3). A més, l'habitatge assequible i sostenible i l'habitatge social són un dels temes prioritaris a l'Agenda Urbana de la Unió Europea.

A escala global, mereix una atenció especial l'anomenada *Agenda 2030*, conformada pels objectius de desenvolupament sostenible (ODS) sorgits en la Conferència de les Nacions Unides sobre el Medi Ambient del 2012 i aprovats per 193 països l'any 2015. Garantir el dret a l'habitatge es relaciona amb nombrosos ODS, sobretot amb l'onzè, el qual insta els estats a aconseguir que les ciutats i els assentaments humans siguin inclusivius, segurs, resilents i sostenibles, i estableix com a fita principal «d'aquí al 2030, assegurar l'accés de totes les persones a habitatges i serveis bàsics adequats, segurs i assequibles, i millorar els barris marginals».

¹ Torgersen, U. (1987). Housing: the Wobbly Pillar under the Welfare State, , 4:sup1, 116-126, Scandinavian Housing and Planning Research, 4(1), 116-126.

Tota aquesta normativa multinivell influeix, d'una banda, la interpretació de l'art. 47 de la Constitució espanyola, un principi de caire programàtic que preveu que tots els espanyols tenen dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat i, de l'altra, l'exercici del legislador català de la seva competència exclusiva en aquesta matèria (art. 137 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya), que s'ha traduït en la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, entès com el dret de tota persona a accedir a un habitatge digne que sigui adequat, en les diverses etapes de la vida de cadascú, a la situació familiar, econòmica i social i a la capacitat funcional.

En conclusió, l'habitatge és un pilar clau de l'estat de benestar que planteja, però, diversos reptes en el seu desenvolupament: els diversos àmbits i disciplines involucrats, les dificultats per trobar un equilibri entre la seva dimensió social i econòmica i la normativa multinivell que el regula, en demostren la complexitat. Així, l'habitatge esdevé un problema multidimensional i complex per al qual no hi ha solucions màgiques. En aquest context, es fa palesa la importància d'abordar el fenomen de l'habitatge des d'una perspectiva diferent: el disseny de polítiques d'habitatge basades en l'evidència empírica.

2. Quina és la situació actual de l'habitatge a Catalunya?

El sistema d'habitatge de Catalunya, igual que el de la resta d'Espanya i la majoria de països del sud d'Europa, es caracteritza: *i)* per l'abast limitat de la seva política d'habitatge, tant en termes de despesa pública en aquest camp (en general, entre cinc i sis cops inferior a la mitjana europea) com en matèria de lloguer social (mentre que a la Unió Europea el parc de lloguer social representa un 9 % de tots els habitatges principals, a Catalunya se situa al voltant del 2 %); *ii)* per una proporció elevada de llars propietàries del seu habitatge a causa de les polítiques de foment de la propietat implementades al llarg del segle xx (si bé, des d'inicis del segle xxi, l'habitatge de lloguer ha augmentat de manera substancial); *iii)* per l'existència de dèficits importants de rehabilitació i millora en un ampli segment del parc residencial; *iv)* per uns alts nivells d'exclusió residencial, de pobresa energètica i sensellarisme.

Les formes de tinença de l'habitatge

Des de l'any 2001, el nombre de llars catalanes que viuen de lloguer ha augmentat de manera notable, tant per efecte del creixement demogràfic com també per l'augment del percentatge de llars que opten per aquest règim de tinença. Segons els censos d'habitatge i població del 2001 i del 2021, el percentatge de llars llogateres ha crescut prop de set punts en aquestes dues dècades, del 16,6 % l'any 2001 al 23,2 % el 2021 i, per contra, el percentatge de llars propietàries va descendir fins a un 68 % el 2021 (un 33,7 % de les llars eren propietàries d'un habitatge sense cap càrrega, el 26,7 % tenien pagaments pendents i un 8,5 % l'havia adquirit per herència o donació). Per la seva banda, altres formes de tinença (per exemple, cooperatives d'habitatges en cessió d'ús, usdefruit, etc.) suposaven un 5,2 %, i els habitatges cedits gratuïtament o a baix preu, un 2,6 % del total. Amb tot, cal tenir presents diverses qüestions.

En primer lloc, que la taxa d'habitatge en propietat ha disminuït progressivament, en particular, entre la població jove i les famílies amb menys ingressos.² Això ha provocat una certa concentració de l'habitatge en propietat de les persones físiques o jurídiques amb més recursos, cosa que queda corroborada, per exemple, pel fet que les famílies en els quintils inferiors de renda tinguin una taxa de lloguer superior als que han adquirit un habitatge i tenen pagaments pendents (per exemple, del crèdit hipotecari); que a les grans ciutats, com Barcelona, els tenidors de més de deu immobles suposaven el 17 % del total de propietaris l'any 2023,³ i que els estrangers ja adquireixen el 15,79 % dels habitatges de mitjana a Catalunya (2023).⁴

En segon lloc, que, d'acord amb el Sindicat de Tècnics d'Hisenda (Gestha), dos de cada deu habitatges (el 20,9 %) que es lloguen com a habitatge habitual a Catalunya no es declaren a Hisenda, la qual cosa provoca que la taxa d'habitatge en lloguer sigui una aproximació. I, en tercer lloc, que tampoc no hi ha dades fiables sobre la quantitat total d'habitatges socials o públics existents a Espanya i Catalunya, encara que s'assumeix habitualment que amb prou feines representa al voltant del 2 % del parc total d'habitatges. Segons una enquesta no exhaustiva elaborada pel Ministeri de Foment espanyol,⁵ hi ha unes 290.000 unitats de titularitat pública a tot Espanya, i 16.360 habitatges a Catalunya, que es destinen exclusivament al lloguer.

L'assequibilitat de l'habitatge i l'exclusió residencial

Des de l'any 2000 s'ha produït una separació creixent entre els ingressos de les llars i els preus de l'habitatge. Durant el període 2000-2023, a Catalunya la renda familiar bruta disponible per habitant va créixer un 75,6 % (a un ritme mitjà del 2,5 % anual), mentre que el preu de l'habitatge d'obra nova ho va fer un 174,7 % (4,5 % anual), el de compravenda de segona mà un 125,7 % (3,6 % anual) i el de lloguer un 129,4% (3,7 % anual).⁶ Aquesta dinàmica ha provocat un augment del nombre de llars amb greus dificultats per satisfer els costos del seu habitatge, així com d'aquelles que senzillament no poden assumir-los, amb l'impacte negatiu consegüent en les seves condicions de vida, en la seva estabilitat residencial i en altres esferes essencials com són la salut o l'educació dels infants.

² En el conjunt d'Espanya entre el 2011 i el 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 %; vegeu Gavilán, Á. (2022), *Principales resultados de la encuesta financiera de las familias (EFF) (2020)*, Banco de España, p. 16. Disponible a:

<https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/DirectoresGenerales/economia/Arc/Fic/IIPP-2022-07-27-gavilan.pdf>.

³ Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona, 2023.

⁴ Registradores de la Propiedad, Estadística Registral Inmobiliaria, Anuario 2023, p. 71 i seg. Disponible a: <https://www.registradores.org/actualidad/portal-estadistico-registral/estadisticas-de-propiedad>.

⁵ Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, DG de Vivienda y Suelo, Observatorio de Vivienda y Suelo (2020), *Boletín especial vivienda social 2020*, 4. Disponible a: <https://publicaciones.transportes.gob.es/observatorio-de-vivienda-y-suelo-boletin-especial-vivienda-social-2020>.

⁶ Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona (2024), *L'habitatge a la metròpoli de Barcelona el 2023: assequibilitat i accés. Informe anual*. Disponible a: https://www.ohb.cat/wp-content/uploads/2024/12/O24003_Informe-anual-2023-1-1.pdf

Segons la Fundació Foessa,⁷ l'any 2021 un 29,4 % de les llars catalanes i un 35,3 % de la població de Catalunya patia exclusió residencial. D'entre les diferents situacions d'exclusió a l'habitatge, el problema més estès són les despeses excessives d'habitatge (situació que afectava el 19,3 % de les llars catalanes), seguit de l'habitatge inadequat (un 16,8 % de les llars) i l'habitatge insegur (un 11,8 % de les llars catalanes).

Aquesta crisi creixent d'assequibilitat és particularment intensa en el mercat de lloguer, tant per l'augment dels preus com per l'increment de les llars en aquest règim de tinença, entre altres motius, per les dificultats creixents per accedir a la propietat. Segons dades d'Eurostat, en els darrers anys Espanya s'ha situat com el país europeu on les llars llogateres han de destinar un percentatge més elevat dels ingressos a cobrir el cost de l'habitatge, més del 30 % del total d'ingressos disponibles de la llar, i tant a Catalunya com a Barcelona i a la resta de l'àrea metropolitana aquest percentatge s'enfila fins al voltant del 40 % segons l'Enquesta de condicions de vida. En el mateix sentit, el 48,9 % de les llars espanyoles que vivien en habitatges de lloguer estaven en risc de pobresa o exclusió social el 2021, el percentatge més alt de la Unió Europea.⁸

D'altra banda, la capacitat de moltes famílies per accedir a un habitatge en propietat s'ha vist progressivament reduïda, no només per l'increment constant dels preus de l'habitatge de compravenda des del 2013, sinó també per l'increment significatiu dels tipus d'interès dels darrers anys.

Un dels col·lectius que més pateix aquesta crisi residencial són les persones joves. Davant les exigències d'ingressos i d'estabilitat laboral que requereix l'accés a la propietat, sovint l'única via que tenen per emancipar-se és el segment de lloguer o, en molts casos, l'arrendament d'habitacions. Segons dades de l'Observatori d'Emancipació del Consell de la Joventut d'Espanya, només un 20,2 % de les persones d'entre 16 i 29 anys que resideixen a Catalunya viuen fora de la llar familiar i molt rarament en les condicions desitjades: un 80 % de les persones joves emancipades a Catalunya comparteixen pis, i acostumen a dedicar un percentatge molt elevat dels ingressos a cobrir les despeses residencials, entre el 30 % i el 80 % del sou.

Ara bé, el problema d'accés a l'habitatge no és una problema exclusiu de la població jove. De les més de 90.000 persones inscrites actualment en el Registre de sol·licitants d'habitatges amb protecció oficial, més del 60 % tenen entre 35 i 64 anys, un 27 % menys de 35 anys, i les persones grans, les de 65 anys o més, tan sols representen el 12 % del total. Quant al perfil, destaca que la mida de la unitat convivència és unipersonal en el 46 % dels casos, amb dos membres en el 23 % dels casos, el 8 % són famílies nombroses i un 7,64 % famílies monoparentals.

I les perspectives de l'evolució de les dificultats per accedir a un habitatge digne i adequat, sense l'adequada intervenció pública, no són gaire favorables. A les tendències anteriors d'increment dels preus,

⁷ Fundación Foessa (2022), *Informe sobre exclusión y desarrollo social en Cataluña. Resultados de la encuesta sobre integración y necesidades sociales 2021*. Madrid. Disponible a: <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2022/02/Informes-territoriales-2022-Catalu%C3%B1a.pdf>.

⁸ Banco de España, Informe Anual, 2022. Disponible a: https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/22/Fich/InfAnual_2022.pdf.

molt per sobre dels ingressos, cal afegir-hi l'augment demogràfic. D'acord amb l'escenari mitjà de les darreres projeccions de llars elaborades per l'Idescat, en els propers 25 anys el nombre de llars a Catalunya passarà dels prop de 3,2 milions actuals als 3,7 milions, és a dir, el nombre total de llars creixerà més de mig milió. Lògicament, aquest increment, més enllà de contribuir a la dinàmica inflacionista del mercat des del vessant de la demanda, cal preveure que provocarà nivells més alts d'exclusió residencial, ja que un dels principals motors d'aquest augment del nombre de llars serà l'emancipació residencial de la població jove.

La cara més visible de l'exclusió residencial són les persones sense llar. Segons l'estadística de l'Institut Nacional d'Estadística (INE) d'aquestes persones, elaborada a partir dels usuaris dels refugis i recursos alimentaris, una mitjana de 21.684 persones al dia utilitzen serveis de refugi i unes 51.379 persones menjars servits cada dia l'any⁹. No obstant això, aquestes xifres difícilment revelen la veritable magnitud del problema, ja que el fenomen de les persones sense llar inclou no només les persones sense sostre i les que viuen en albergs per a persones sense llar, sinó també altres tipus d'allotjament temporal i els qui viuen en habitatges insegurs o inadequats, que inclouen el fenomen de l'ocupació d'habitatges. L'absència de dades fiables és una constant en aquestes situacions de sensellarisme ocult. Amb tot, s'estima que al voltant de 78.800 habitatges a Espanya estan ocupats el 2023¹⁰, i la Fundació Foessa¹¹ estima que a Espanya hi ha més de 4,5 milions de persones residint en habitatges inadequats i més de 2 milions en habitatges insegurs.

Estat del parc immobiliari

D'acord amb l'Idescat, els habitatges familiars principals (quan l'habitatge és la residència habitual dels components) a Catalunya ascendeixen a 2.989.357 i els no principals (quan l'habitatge està ocupat només ocasionalment o no està ocupat) a 925.770, d'un total de 3.915.129, dels quals un 73,2 % (2.867.365) se situen en edificis residencials amb tres habitatges o més. Els habitatges representen més del 60 % de la riquesa de les llars que es troben en el percentil de riquesa neta inferior al 50 %.¹² Els habitatges buits, segons una estadística de l'INE a partir del consum elèctric d'habitatges situats en municipis amb més de mil habitants,¹³ representaven a Catalunya el 10,7 % del total l'any 2021. Amb tot, no se sap el nombre exacte d'habitatges buits, ja que queden fora d'aquest estudi els municipis de menys de mil habitants, i al Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant (que no disposen d'un contracte que habiliti a la seva ocupació) creat l'any 2015 només s'inscriuen els habitatges buits o ocupats sense títol provinents de les execucions hipotecàries propietat de les entitats financeres o altres persones

⁹ Encuesta sobre las personas sin hogar, 2022 Disponible a: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176817&menu=ultiDatos&idp=1254735976608#:~:text=Un%20total%20de%2028.552%20personas,8%25%20porque%20perdió%20el%20trabajo.

¹⁰ Institut Cerdà (2023). Disponible a: <https://www.icerda.org/es/la-ocupacion-ilegal-de-viviendas-se-cifra-en-78-800-en-espana/>.

¹¹ Fernández Maíllo, G. (coord.) (2019). *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2019*. Madrid: Fundación Foessa, p. 252.

¹² Euroval (2023), *El peso de la vivienda en la distribución de la riqueza en los hogares españoles*. Vegeu <https://euroval.com/octubre-2023-el-peso-de-la-vivienda-en-la-distribucion-de-la-riqueza-en-los-hogares-espanoles/>.

¹³ INE, *Censo de Población y Viviendas 2021* (<https://www.ine.es/censos2021/>).

jurídiques (28.566 el 31 de desembre del 2023), i en queden fora els habitatges propietat de persones físiques.¹⁴

Quant a la distribució geogràfica, l'informe *Espanya 2050* constata que avui el 80 % de la població viu a les ciutats, 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 habitants. Un exemple n'és Barcelona, que a escala local atreu recursos, inversions i població respecte a la resta del territori. L'informe *La metròpolis de Barcelona. Invertir, treballar i viure* (2023)¹⁵ destaca que més de la meitat del PIB de Catalunya es concentra a l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que el PIB *per capita* és 6.000 euros superior a la mitjana de Catalunya, i que més de la meitat de llocs de treballs s'ubiquen en aquesta àrea.

La dinàmica constructiva, però, s'ha vist afectada per la crisi immobiliària internacional que va tenir lloc l'any 2007. La construcció d'habitatges a Catalunya entre el 2001 i el 2021 només representa el 17,2 % dels habitatges totals, amb només un 2,1 % dels habitatges construïts des del 2010. En efecte, els 13.760 habitatges acabats l'any 2023 són superiors als 4.034 del 2015 o els 6.305 del 2013, però queden lluny dels 20.292 habitatges del 2010 o els 79.580 del 2007. Els habitatges de protecció oficial són testimonials: per exemple, només se'n van acabar 2.243 l'any 2023, 617 l'any 2015 i 992 l'any 2013.

Com a corol·lari, és destacable que el 57,5 % dels habitatges s'hagin construït abans del 1980, cosa que comporta diverses conseqüències d'àmbit social i econòmic: un 17 % de les llars catalanes percep que l'estat de conservació del seu habitatge és regular, i un 3,4 % dolent, la qual cosa es correlaciona amb l'antiguitat de l'habitatge (com més antiguitat, pitjor percepció de l'estat de l'habitatge) i els ingressos nets de les llars (a mesura que els ingressos disminueixen, pitjor és la percepció de l'estat de l'habitatge). A més, una part important del parc no s'ha construït amb criteris d'accessibilitat i eficiència energètica: d'una banda, els habitatges no són accessibles per a un 36,6 % de les llars catalanes, en particular els construïts abans del 1960; i, de l'altra, el consum del parc d'habitatge existent a Espanya s'inclou dintre de la classe E (un 52 %), amb un 32 % del parc en les classes F i G,¹⁶ les menys eficients des d'un punt de vista energètic. De fet, només el 5,9 % dels habitatges principals compten amb instal·lació d'energia renovable, el 3,8 % amb energia solar tèrmica i només l'1,8 % amb energia solar fotovoltaica.

¹⁴ Els habitatges ocupats sense títol habilitant són habitatges on els ocupants no disposen de cap document que acrediti el dret legal a residir-hi. Això inclou la manca de contracte de lloguer, títol de propietat, cessió d'ús o qualsevol altre tipus d'acord formal o legal que permeti viure a l'immoble.

¹⁵ Disponible a: <https://www.calameo.com/books/005958613a12ada2a7780>.

¹⁶ *Estado de la certificación energética de los edificios*, desembre de 2022. Disponible a: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/energia/files-1/Eficiencia/CertificacionEnergetica/documentosinformativos/2023_Informedeseguimiento_11_CERTIFICACION_ENERGETICA_V5.pdf.

3. Les polítiques d'habitatge: tipus d'instruments

Igual que la definició del problema de l'habitatge, les polítiques d'habitatge poden definir-se bé des d'una perspectiva social com el conjunt d'actuacions públiques que, de manera directa o indirecta, tenen com a finalitat fer efectiu el dret de tot individu a un habitatge digne, bé des d'un enfocament econòmic com la forma que l'Estat intervé en el mercat residencial per corregir les seves fallades.

Una de les maneres tradicionals de classificar els instruments de política d'habitatge dirigits a resoldre els problemes d'assequibilitat en el mercat ha estat classificar-los en dos grans grups: els denominats *ajuts a la pedra*, que tenen per objectiu augmentar l'oferta d'habitatge assequible, ja sigui en règim de lloguer, compravenda o d'altres; i els ajuts directes a les persones, a la demanda, en forma de prestacions econòmiques, subvencions, beneficis fiscals o d'altres, per al pagament del lloguer o per a l'accés a la propietat. Aquest enfocament, lògicament, ignora totes les actuacions que no se centren en la qüestió de l'assequibilitat de l'habitatge.

Un sistema més ampli de classificar els instruments de política d'habitatge és en funció de la finalitat que tenen: els relacionats amb els problemes d'assequibilitat; els que pretenen augmentar l'oferta residencial (en general o en algun règim de tinença determinat); els orientats a la rehabilitació i millora de la qualitat del parc construït (rehabilitació energètica, funcional, constructiva, etc.); els que regulen els drets i deures de tots els actors; els que se centren en l'emergència residencial per evitar la pèrdua de l'habitatge o els que des d'una escala de barri o de ciutat tenen com a objectiu fer efectiu el dret a la ciutat com a component essencial del dret a l'habitatge (programes de millora de barris, polítiques de transport públic, actuacions urbanístiques, etc.).

Una altra manera d'analitzar les polítiques d'habitatge és en funció de la naturalesa de l'instrument. Des d'aquesta òptica, hi ha instruments: essencialment jurídics (com la normativa d'habitabilitat, la regulació civil dels arrendaments urbans, etc.), fiscals (principalment beneficis o gravàmens), urbanístics (com les reserves de sòl per a la construcció d'habitatge assequible), econòmics (ajuts directes, subvencions o prestacions econòmiques), financers (relacionats amb l'accés al finançament i les seves condicions) i actuacions públiques directes en el mercat (en la construcció d'habitatge assequible, en una política de sòl activa, mitjançant l'adquisició pública de la propietat o l'ús d'immobles amb finalitats socials, etc.).

En la taula 1 es recullen de manera no exhaustiva els principals instruments de política d'habitatge de manera estructurada segons les tres possibilitats de classificació abans esmentades. En aquest sentit, val a dir que qualsevol temptativa de classificar aquests instruments té les seves virtuts i limitacions degut a la naturalesa multidimensional i transversal de l'habitatge i de les polítiques públiques relacionades. Cal subratllar també que aquesta compilació d'instruments no inclou: els dirigits a determinats col·lectius amb problemàtiques residencials específiques com, per exemple, les persones grans, les minories ètniques, les dones víctimes de violència domèstica o les persones sense llar; els que ofereixen assessorament i informació (amb l'excepció dels serveis de mediació de deute residencial); els instruments de planificació de les polítiques d'habitatge (plans d'habitatge locals, metropolitans, regionals o d'escala nacional); la política monetària (cabdal per refredar o reactivar el mercat) ni tampoc els mecanismes de control ni els instruments sancionadors previstos en la normativa administrativa sobre habitatge (si bé cal entendre que estarien inclosos en el bloc de regulació general del sistema residencial).

Així mateix, cal tenir present que alguns d'aquests instruments poden combinar-se (per exemple, els instruments de foment de la rehabilitació poden estar associats a la generació d'habitatge assequible) i, en general, no són excloents (per exemple, la construcció habitatge assequible sobre sòl reservat a aquesta finalitat per part de promotors privats podria gaudir també d'ajuts econòmics, incentius fiscals o condicions financeres avantatjoses).

Taula 1. Classificació dels principals instruments de política d'habitatge segons el mercat, la finalitat i la naturalesa

	Segons el mercat		Segons la finalitat de l'instrument				Segons la naturalesa de l'instrument					
	Ajuts a l' oferta (a la pedra)	Ajuts a la demanda (a persones)	Millora d' assequibilitat	Rehabilitació i millora del parc	Augment de l' oferta d' habitatges principals	Fer efectiu el dret a la ciutat	Actuació directa de l' Administració	Econòmics	Financers	Legislatius	Fiscals	Urbanístics
Promoció i generació pública d'habitatge assequible ^{17, 18}	■		■		■		■					
Ajuts econòmics a la promoció i generació d'habitatge assequible	■		■		■			■				
Condicions financeres avantatjoses per a la promoció i generació d'habitatge assequible	■		■		■				■			
Beneficis fiscals per a la promoció i generació d'habitatge assequible	■		■		■						■	
Adquisició pública de terrenys per a la promoció d'habitatge assequible	■		■		■		■					
Ajuts econòmics al pagament del cost de l'habitatge ¹⁹		■	■					■				
Beneficis fiscals per accedir a un habitatge		■	■								■	

¹⁷ El concepte *habitatge assequible* d'aquesta taula engloba tots aquells habitatges que tenen un preu inferior al de mercat a causa de l'actuació directa o indirecta de l'Administració, en qualsevol règim de tinença (propietat, lloguer, habitatge cooperatiu, cessió, etc.) i titularitat (pública, privada, mixta o d'entitats sense ànim de lucre o amb lucre limitat).

¹⁸ El concepte *promoció* preveu tant la construcció d'habitatges assequibles d'obra nova com els resultants d'una gran rehabilitació, mentre que el concepte de *generació* fa referència al fet que habitatges lliures privats puguin adquirir la condició d'habitatges assequibles mitjançant programes públics amb aquesta finalitat (per exemple, els programes de mediació per al lloguer assequible, l'adquisició pública o per part d'entitats del tercer sector de l'ús o la propietat d'habitatges per destinar-los a lloguer social, etc.).

¹⁹ Aquests ajuts econòmics al pagament del cost de l'habitatge poden referir-se a l'accés a la propietat (ajudes econòmiques directes, avals públics), al pagament del lloguer (subvencions, assegurances públiques) o a altres formes de tinença, i englobarien tant els de caire regular o periòdic com els associats a l'emergència residencial, és a dir, els de caire extraordinari dirigits a evitar la pèrdua de l'habitatge.

	Segons el mercat		Segons la finalitat de l'instrument				Segons la naturalesa de l'instrument					
	Ajuts a l' oferta (a la pedra)	Ajuts a la demanda (a persones)	Millora d' assequibilitat	Rehabilitació i millora del parc	Augment de l' oferta d' habitatges principals	Fer efectiu el dret a la ciutat	Actuació directa de l' Administració	Econòmics	Financers	Legislatius	Fiscals	Urbanístics
Condicions financeres avantatjoses per als adquirents d'un habitatge (inclosa la subsidiació de part dels interessos)												
Ajuts econòmics a la rehabilitació i millora dels habitatges												
Beneficis fiscals per a la rehabilitació i millora dels habitatges												
Condicions financeres avantatjoses per a la rehabilitació i millora dels habitatges												
Regulació de l'habitabilitat i aspectes constructius d'habitatges ²⁰												
Regulació general del sistema residencial ²¹												
Control del preu dels lloguers												
Reserves de sòl per a la construcció d'habitatge assequible (6) ^{22, 23}												

²⁰ La normativa tècnica sobre els habitatges no se circumscriu als de nova construcció, sinó que també pot establir noves exigències als existents.

²¹ La regulació general del sistema residencial inclou el conjunt de drets i deures de tots els actors del sector i inclou, a més del conjunt de normes del dret immobiliari, la regulació del dret a l'habitatge i a la propietat en el marc constitucional, i el seu desenvolupament legislatiu. Segons la seva orientació, pot afavorir l'expansió de determinats règims de tinença en detriment d'altres, així com l'assoliment de certs objectius de la política d'habitatge.

²² El desplegament d'aquests instruments es duu a terme mitjançant l'activitat urbanística. Per aquest motiu, s'ha considerat que la seva naturalesa és urbanística malgrat que la seva aplicació requereixi incloure'ls en la legislació corresponent.

²³ Aquest instrument tècnicament s'anomena *habitatge inclusiu* o *zonificació inclusiva* (*inclusionary zoning* o *inclusionary housing* en la literatura anglosaxona).

	Segons el mercat		Segons la finalitat de l'instrument				Segons la naturalesa de l'instrument					
	Ajuts a l' oferta (a la pedra)	Ajuts a la demanda (a persones)	Millora d' assequibilitat	Rehabilitació i millora del parc	Augment de l' oferta d' habitatges principals	Fer efectiu el dret a la ciutat	Actuació directa de l' Administració	Econòmics	Financers	Legislatius	Fiscals	Urbanístics
Cessions obligatòries de terrenys a l'Administració per a la promoció d'habitatge assequible ²²												
Augments de la densitat residencial o de l'edificabilitat condicionats a la promoció d'habitatge assequible ^{22, 24}												
Deure de construir habitatge assequible en certes promocions en sòl urbà consolidat ^{23, 25}												
Impostos als habitatges buits												
Exproiació de l'ús o la propietat d'habitatges buits per destinar-los a habitatge assequible												
Beneficis fiscals a la posada d'habitatges en lloguer												
Impostos a les segones residències												
Limitacions als habitatges d'ús turístic												
Impostos a l'accés a la propietat per part de no residents												
Serveis de mediació en deutes de l'habitatge ²⁶												

²⁴ Aquests instruments s'anomenen *bo de densitat* i *bo d'habitatge assequible* (*density bonuses* i *affordable housing bonuses* en la literatura anglosaxona).

²⁵ Aquest instrument va únicament associat al tràmit de llicència d'obres, per la qual cosa pot ser tant de naturalesa urbanística com legislativa en funció de la solució adoptada per a la seva regulació.

²⁶ Aquests serveis acostumen a oferir informació, assessorament i intermediació a persones o famílies que es troben en risc de perdre l'habitatge habitual, en general, per impagament de l'hipoteca o del lloguer.

	Segons el mercat		Segons la finalitat de l'instrument				Segons la naturalesa de l'instrument					
	Ajuts a l' oferta (a la pedra)	Ajuts a la demanda (a persones)	Millora d' assequibilitat	Rehabilitació i millora del parc	Augment de l' oferta d' habitatges principals	Fer efectiu el dret a la ciutat	Actuació directa de l' Administració	Econòmics	Financers	Legislatius	Fiscals	Urbanístics
Programes d'erradicació o millora d'assentaments informals ²⁷				■		■	■					
Programes de millora de barris ²⁸				■		■	■	■				■
Programes de millora del transport públic o de l'accessibilitat i la mobilitat urbana						■	■					■
Actuacions urbanístiques relacionades amb el dret a l'habitatge i a la ciutat				■	■	■	■					■
Programes de prevenció i erradicació dels processos de gentrificació i turistificació						■						

■	Relació directa amb la categoria	■	Relació parcial o indirecta amb la categoria
---	----------------------------------	---	--

Font: Elaboració pròpia.

²⁷ Aquests programes solen tenir per objectiu la regularització física i jurídica de les construccions dels assentaments, la millora de l'espai públic, la urbanització i els equipaments d'aquests barris, i la supressió dels que són en zones de risc o en estat extremament precari.

²⁸ Els programes de millora de barris poden tenir una multitud de finalitats associades a fer efectiu el dret a la ciutat, així com d'instruments i actuacions.

4. El projecte 'Què funciona en polítiques d'habitatge?'

Què és la política informada en l'evidència?

El projecte «Què funciona en polítiques d'habitatge?», impulsat per Ivàlua, el Departament d'Economia i Finances i el Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica de la Generalitat de Catalunya i la Càtedra Unesco d'Habitatge de la Universitat Rovira i Virgili, vol contribuir, a partir de l'ús de l'evidència científica més rigorosa sobre quines són les intervencions més efectives i cost-efectives, al disseny i implementació a casa nostra de les millors polítiques d'habitatge. En altres paraules, es tracta d'un projecte que vol contribuir perquè Catalunya avanci cap a unes polítiques d'habitatge informades en l'evidència.

La política informada en l'evidència promou que el disseny de polítiques públiques estigui fonamentat en coneixement científic rigorós. Això no implica que les decisions polítiques estiguin basades exclusivament en l'evidència, sinó que es tracta de posar l'evidència a disposició de les entitats decisores per tal que es pugui tenir en compte a l'hora de dissenyar i implementar solucions als diferents problemes i reptes socials que enfronten.

La política informada en l'evidència esdevé un instrument molt valuós de contrast amb altres formes de coneixement emprades de manera habitual en el disseny de polítiques públiques, com poden ser aquelles dels professionals que treballen a primera línia o la pròpia de les persones que pateixen la problemàtica. Per tant, i aquest és un aspecte clau que cal tenir en compte, la política informada en l'evidència no substitueix altres formes de coneixement, sinó que les posa en relació i potencia el diàleg entre diferents formes de coneixement.

Objectiu i àmbit d'actuació del projecte

Amb la publicació que inicia aquesta col·lecció, es vol fer un pas endavant per afrontar els reptes en un àmbit tan important com és el de l'habitatge a Catalunya. És a dir, «Què funciona en habitatge?» es proposa com a objectiu analitzar l'efectivitat de les intervencions dirigides a promoure habitatges accessibles i de qualitat, i així aportar evidència empírica als processos de presa de decisions i disseny de polítiques públiques en aquest àmbit. Les preguntes a les quals vol donar resposta aquest projecte són:

- Quines polítiques hi ha per fer front a les necessitats d'habitatge?
- Com mesuren aquestes polítiques els seus resultats? Són efectives aquestes iniciatives? Ho són igual per a tothom?
- Quins són els principals reptes que cal tenir en compte per a la implementació de polítiques d'habitatge i la seva adaptació al context català?
- Hi ha exemples de bones pràctiques que es poden prendre com a model per millorar el disseny d'aquestes polítiques?

Metodologia 'Què funciona'

Les revisions de la literatura es fan seguint la perspectiva «Què funciona» («What Works»), un moviment iniciat a Anglaterra als anys noranta en l'àmbit de la salut i que s'ha estès a múltiples sectors i països en les últimes dècades. La perspectiva «Què funciona» busca extreure conclusions sobre l'efectivitat de diferents intervencions (polítiques, programes, regulacions, serveis, etc.) a partir de la revisió sistemàtica d'estudis acadèmics que aporten evidència rigorosa, i preferentment causal, sobre la capacitat d'aquestes intervencions d'aconseguir els objectius que en van justificar la posada en marxa en primera instància.

A Catalunya, des de fa uns anys, també s'estan impulsant aquest tipus d'iniciatives i ja es compta amb projectes «Què funciona» en els àmbits de l'educació, la pobresa infantil, gènere i joventut, programes de suport a l'emprenedoria i pimes, foment de l'ús d'evidències educatives en els centres escolars i canvi climàtic.

És important destacar que l'enfocament «Què funciona» prioritza la selecció d'estudis que cal incloure en funció d'un conjunt de criteris. Aquesta selecció pretén destriar aquells estudis que poden aportar més utilitat, veracitat i aplicabilitat al projecte. En el cas de «Què funciona en polítiques d'habitatge?», els criteris que s'utilitzen per a la priorització dels estudis són els següents, tot i que s'adapten a cada síntesi:

1. Qualitat metodològica: es prioritzen els estudis que utilitzin metodologies sòlides i capaces d'establir relacions de causalitat robustes entre les intervencions estudiades i els canvis observats en les variables d'interès. En el cas de les avaluacions d'impacte, això inclou aquells estudis que empen mètodes experimentals o quasi experimentals.²⁹ En aquest sentit, és important ser conscients que l'actual cos d'evidència sobre l'efectivitat de les polítiques d'habitatge està lluny de ser exhaustiu.
2. Metaanàlisis i revisions sistemàtiques: es tenen en compte les metaanàlisis i revisions sistemàtiques de literatura, ja que ofereixen una visió global del conjunt de les polítiques i en faciliten la comparabilitat. No obstant això, quan l'evidència disponible sigui escassa, també s'hi inclouen avaluacions o estudis primaris.
3. Publicació dels articles en revistes amb un factor d'impacte elevat: per garantir la robustesa i qualitat dels articles inclosos, es prioritzen aquells que hagin estat publicats en revistes científiques amb un factor d'impacte elevat.
4. Aplicabilitat pràctica: es dona preferència als estudis fets en entorns similars o comparables al context català, per assegurar-ne la transferibilitat i utilitat pràctica.
5. Temporalitat i actualitat: es valoren especialment aquells estudis que analitzen polítiques implementades recentment. No obstant això, s'hi poden incloure estudis més antics si aporten evidències rellevants i encara vigents.

Pel que fa al contingut, les síntesis no es limiten a resumir què se sap sobre quines polítiques o intervencions funcionen millor, sinó que també aborden aspectes com els següents:

²⁹ Per a més informació sobre el moviment què funciona: <https://ivalua.cat/ca/que-funciona>

- Per a qui són més efectives les polítiques, tenint en compte els diferents col·lectius socials.
- Quines circumstàncies influeixen en la seva efectivitat.
- Com es distribueixen els costos i els beneficis d'aquestes intervencions en eixos com ara el gènere, el nivell de renda o el territori.
- Aspectes del disseny i la implementació de les polítiques que influeixen en la capacitat que tenen d'arribar als sectors de la societat als quals es dirigeixen.

Aquest enfocament busca una visió més àmplia, que no només tingui en compte l'efectivitat general de les polítiques, sinó també el seu impacte en diversos grups i la seva viabilitat pràctica. A més a més, totes les revisions conclouen amb un apartat final en què es fan paleses les conclusions extreïdes de l'evidència internacional al context català.

Governança i selecció de temes

El projecte «Què funciona en polítiques d'habitatge?» busca promoure un debat entre els diferents agents implicats en les polítiques d'habitatge. Aquests agents inclouen persones involucrades en el disseny de les polítiques, responsables de la seva correcta implementació, i altres entitats que en promouen l'interès públic i social. Durant tot el procés, se'n fomenta la participació activa mitjançant espais de debat que faciliten l'intercanvi d'opinions i la construcció d'una reflexió compartida i consensuada. Aquesta reflexió es basa tant en la identificació de necessitats com en l'anàlisi de les evidències obtingudes.

Es compta amb la participació de tres tipus d'agents:

- Grup motor: grup encarregat de la coordinació del projecte, el qual vetlla pel bon funcionament de les diferents activitats, i supervisa tant la producció de l'article com la dinamització i integració de la pluralitat d'opinions en el projecte. Està format per Ivàlua, la Càtedra Unesco d'Habitatge de la Universitat Rovira i Virgili, el Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica, i el Departament d'Economia i Finances.
- Grup d'experts i d'expertes: en el projecte hi participen un conjunt de persones especialitzades en la temàtica tractada, provinents de diversos sectors com l'àmbit acadèmic, l'Administració pública, el tercer sector social i el sector empresarial. La seva visió i experiència sobre el tema permeten enriquir la síntesi, i assegurar una perspectiva més completa i diversa sobre la temàtica tractada.
- Autoria de la síntesi d'evidència: són acadèmics o professionals experts en la política analitzada. La seva tasca principal consisteix a dur a terme una revisió exhaustiva de la literatura existent i elaborar el document de treball que recopila l'evidència trobada.

Pel que fa a la tria de temes específics sobre els quals es vol aprofundir, es fa una selecció d'aquells temes d'actualitat que esdevenen estratègics per definir el full de ruta d'habitatge en els propers anys. La selecció temàtica es fa en el si del grup motor del projecte (primer element de governança), tenint en compte la informació existent a Catalunya i les mesures que es proposen des de les administracions públiques per fer-hi front. Aquesta selecció temàtica es valida amb el grup de persones expertes (segon element de governança), amb un coneixement profund sobre l'habitatge a Catalunya. Un cop s'han seleccionat els temes més rellevants, s'encarrega a l'expert acadèmic o professional que elabori la revisió d'evidència. Aquesta publicació passa una doble validació: la del grup motor del projecte i la del grup de

persones expertes. L'objectiu d'aquesta doble validació és assegurar la versemblança i potencialitat d'ús de les síntesis d'evidència en el disseny de polítiques públiques a Catalunya.

En conclusió, l'objectiu del projecte «Què funciona en polítiques d'habitatge?» és destil·lar l'evidència científica existent sobre quines són les polítiques i intervencions que funcionen millor arreu, per fer recomanacions sobre quines són les intervencions que poden funcionar millor en el context català i quines característiques han de tenir. A la vegada, el projecte també aspira a apropar aquesta evidència al debat i al disseny de les polítiques d'habitatge, i fer-ho en un format que combini rigor, divulgació i connexió amb els reptes que Catalunya enfronta avui dia.



Projecte de recopilació, anàlisi i transferència d'evidència
per millorar les polítiques públiques d'habitatge.

Un projecte de:



**Generalitat
de Catalunya**



unesco
Chair



UNIVERSITAT
ROVIRA I VIRGILI
Càtedra d'Habitatge

