INFORME

Pel dret garantit a l'habitatge

GRUP DE TREBALL SOBRE EL DRET A L'HABITATGE
EIX DE DRETS HUMANS DE JUSTÍCIA I PAU

Maig 2026

JUSTÍCIA I PAU

PRIMERA EDICIÓ: abril 2026
D.L B 10249-2026

El contingut d'aquesta publicació és responsabilitat exclusiva dels autors i no reflecteix necessàriament l'opinió de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament.

Aquest Informe és fruit d'un treball col·lectiu de recerca de dades i reflexió duta a terme pel Grup de treball del dret a l'habitatge de l'Eix de Drets Humans de Justícia i Pau.

AUTORIA:
Xavier Becerra Castells, Maria Paula Herrera Chacón, Francina Planas Vilella, Núria Sastre Domènech i Eudald Vendrell Ferrer, membres de l'Eix de Drets Humans i del Grup de treball sobre el dret a l'habitatge de Justícia i Pau.

JUSTÍCIA I PAU

© Justícia i Pau

INFORME. Pel dret garantit a l'habitatge © 2026 per el **Grup de treball sobre el dret a l'habitatge. Eix de Drets Humans de Justícia i Pau.** Aquesta obra està subjecta a la llicència de **Reconeixement NoComercial 4.0 Internacional** de **Creative Commons**. Si voleu una còpia d'aquesta llicència accediu a:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

AMB EL SUPORT DE:

Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament

Generalitat de Catalunya

Generalitat de Catalunya
Departament de Drets Socials i Inclusió

Índex

Introducció _5

1 Anàlisi de la situació de l'habitatge a Catalunya _6

1.1 Una llar, més que un sostre _6
1.2 Una història que ve de lluny _7
1.3 L'habitatge ha esdevingut un bé d'inversió _9
1.4 El marc normatiu. Un teixit complex entre la llei i la realitat _10
1.5 L'àmbit de Catalunya: competències i conflictes _12
1.6 Les polítiques fiscals _16
1.7 La insuficiència del parc públic de lloguer _18
1.8 El lloguer d'habitacions _24
1.9 Els pisos buits _26
1.10 Hi ha escassetat de sòl finalista? _27
1.11 La gestió de l'habitatge social _29
1.12 Conseqüències: vulnerabilitat econòmica i sensellarisme _30

2 Polítiques i estratègies en curs _36

2.1 Els habitatges d'inclusió _37
2.2 El treball per abordar el sensellarisme _38
2.3 El cooperativisme i altres models alternatius _39
2.4 La pràctica del tanteig i retracte _40
2.5 Habitatges de protecció oficial i la reserva del 30% _41
2.6 La mediació i l'acompanyament en els desallotjaments _42
2.7 La contribució dels moviments socials _44

3 L'Església en una cruïlla? _48

3.1 Reptes i oportunitats _48
3.2 La Doctrina Social de l'Església sobre l'habitatge _50

4 Posicionament de justícia i Pau _52

5 Propostes d'acció _56

Glossari _58
Agraïments _62

Introducció

A l'Assemblea de Justícia i Pau de juliol 2024, s'acorda abordar la problemàtica de l'habitatge atesa la importància creixent que ha anat prenent aquests darrers anys, sobretot pel que fa a l'enorme desigualtat social que comporta i la flagrant vulneració del dret a l'habitatge, el qual està reconegut en la Declaració Universal dels Drets Humans de les Nacions Unides[1] (1948) i en la Constitució de l'Estat Espanyol.

Aquest abordatge no és nou a Justícia i Pau. L'any 1997, Justícia i Pau, Càritas Diocesana de Barcelona, CCOO, UGT i l'OCUC, van crear la **Plataforma per al dret a un habitatge digne** com a reacció al Decret Boyer de 1985 i a la Llei d´Arrendaments urbans de 1994, que liberalitzaren les rendes i posaren fi a l'anomenada "pròrroga forçosa", cosa que reduïa l'estabilitat de les famílies llogateres, ja que deixava la durada dels contractes en mans de la suposada llibertat de pacte entre propietari i llogater, amb un mínim garantit només de 5 anys.

Aquesta Plataforma es reunia periòdicament i organitzava jornades, parlava amb l'administració i va participar en el Pacte Nacional per l'Habitatge liderat per la Secretaria d'Habitatge (2007- 2016). Posteriorment, davant la problemàtica generada per la bombolla immobiliària i la crisi financera del 2008, va endegar un procés de treball amb la voluntat de crear un **Fons d'Habitatge de Lloguer destinat a Polítiques Socials**, que comptà amb un bon nombre de persones signants. La Generalitat de Catalunya havia de garantir aquest Fons a través de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC), que havia de gestionar-lo i fer-ne seguiment cada sis mesos. Malgrat la insistència de Justícia i Pau, no va haver-hi voluntat política per seguir-ho i fer-ho efectiu.

Des de llavors, la problemàtica sobre l'habitatge s'ha anat agreujant i és per aquesta raó que es constitueix, de nou, un grup de treball que faci un informe sobre la situació actual, amb la finalitat de clarificar quin ha de ser el posicionament de l'entitat respecte aquest tema i sospesar quines accions es poden emprendre.

Aquest Informe mostra una visió general sobre el problema de l'accés universal de l'habitatge a Catalunya. És fruit de la recollida de dades i reflexions a partir dels debats que s'estan produint a Catalunya i del treball específic que ha fet el Grup de treball del dret a l'habitatge, tenint en compte el seminari sobre habitatge que Justícia i Pau va organitzar la tardor del 2024 i les converses que el grup de treball ha mantingut amb persones i organismes significatius. La pretensió és que sigui un punt de partida per a la reflexió i posicionament de Justícia i Pau.

---

1 Article 25 de la Declaració Universal de les Nacions Unides (1948):
" 1. Tota persona té dret a un nivell de vida que asseguri la seva salut, el seu benestar i els de la seva família, especialment quant a alimentació, a vestit, **a habitatge**, a atenció mèdica i als necessaris serveis socials; tota persona té dret a la seguretat en cas de desocupació, malaltia, invalidesa, viduïtat, vellesa o en d'altres casos de pèrdua dels mitjans de subsistència a causa de circumstàncies independents de la seva voluntat."

1

Anàlisi de la situació de l'habitatge a Catalunya

1.1 Una llar, més que un sostre

L'habitatge és llar, és escalf, ofereix protecció i respecte a la intimitat i, per tant, permet gaudir de la seguretat i l'estabilitat necessàries perquè es pugui desenvolupar un projecte personal i familiar. Disposar d'una llar és indispensable per descansar, recuperar-se, arrelar en un lloc des d'on es poden establir relacions amb els altres, accedir a serveis bàsics, construir comunitat i poder-hi participar. És un element imprescindible que permet assegurar el sentit de pertinença a una societat, a una comunitat i a una cultura.

Ja fa anys que aquest dret es nega a moltes persones que es veuen empeses a viure al carrer, a viure en infrahabitatges o que es veuen abocades a usar recursos habitacionals dels serveis socials. Actualment, la dificultat per accedir a un habitatge digne s'ha generalitzat i s'ha convertit en un problema de país. L'habitatge no és assequible, no és digne, ni adequat, ni segur per a tothom, i per això s'ha convertit en clam social massiu. És la primera preocupació dels catalans segons el CEO a finals del 2024. Des de tots els sectors socials i professionals implicats (sanitari, educatiu, treball social, arquitectura i urbanisme, advocacia, Tercer Sector, moviments socials a favor de l'habitatge social, plataformes, mitjans, el sector immobiliari, l'acadèmia...) se'n debaten les causes, s'analitzen les conseqüències i es fan propostes. Abordar el tema de l'habitatge suposa tenir present que es tracta d'una realitat complexa, multifactorial i d'abast sistèmic. Justícia i Pau s'afegeix a aquesta necessitat d'analitzar què està passant, de parlar-ne i, en la mesura del possible, de contribuir-hi amb propostes.

1.2 Una història que ve de lluny

Sota el paraigua del *Movimiento Nacional* conformat en plena Guerra Civil espanyola, l'*Obra Sindical del Hogar (OSH), la Dirección General de Arquitectura i l'Instituto Nacional de la Vivienda (INV)* es va gestionar tot allò que feia referència a l'habitatge: la reconstrucció del parc immobiliari destruït durant la guerra, la gestió de Plans urbanístics, la regulació de la promoció d'habitatge tant d'iniciativa privada com de protecció oficial.[2] El *Movimiento* pretenia incrementar el percentatge de famílies que poguessin adquirir un pis en propietat. Es creia que amb aquesta estratègia de foment de la cultura de la propietat, disminuiria, a la llarga, la conflictivitat social. L'INV va agafar molt protagonisme a partir de la dècada dels cinquanta, quan comprar un pis era una font d'estalvi. Es varen planificar polígons habitacionals amb habitatges assequibles. Amb la política del "*desarrollismo*" dels anys seixanta del segle XX, va créixer la inversió privada, es va liberalitzar el preu del sòl i es va promoure el mercat de la construcció amb incentius fiscals i subvencions.

L´instrument legal per portar a terme aquesta política va ser la Llei de Propietat horitzontal de 1960, que facilitava tots els tràmits administratius i registrals per a les noves edificacions i, a més, va permetre convertir edificis antics amb llogaters en "comunitats de propietaris". Així doncs, als anys seixanta i setanta, es va consolidar un model urbanístic i arquitectònic que contribuí a la construcció massiva de polígons residencials i monoblocs, que posteriorment s'han hagut de rehabilitar tant per patologies estructurals, com per l'ús d'amiant. Es construïen a corre-cuita a les zones suburbanes per encabir-hi la immigració interna i per resoldre, així, situacions d'infrahabitatge i barraquisme sense suficient urbanització ni dotació de serveis bàsics, cosa que va generar intenses mobilitzacions veïnals.

Les lleis 2/1981 i 19/1992 van promoure la liberalització del mercat hipotecari i l'expansió del crèdit hipotecari. La Llei 6/1998 va introduir la possibilitat d'urbanitzar el sòl sense una protecció específica. El fet d'intervenir sobre les

2 La Directa, núm. 590, juny 2025

> "Entre el 1998 i el 2007, una narrativa compartida pels sistemes econòmic, financer i polític, fomentaren una cursa a favor de les hipoteques"

regulacions dels arrendaments i hipoteques, va crear les precondicions per a l'anomenada "bombolla immobiliària". De fet, entre el 1998 i el 2007, una narrativa compartida pels sistemes econòmic, financer i polític, fomentaren una cursa a favor de les hipoteques, la qual cosa va contribuir a una major financerització de l'habitatge.[3] Amb la crisi econòmica del 2008 i l'operació del rescat bancari entre 2009-2011, es va perdre una oportunitat per a la gestió pública de l'habitatge.

Dels aproximadament 6,8 milions d'habitatges construïts entre 1950 i 2022, l'Estat n'ha mantingut en propietat al voltant de 300.000. Segons un informe de L'Observatori Metropolità de l'Habitatge, el desembre del 2021 hi havia, a la província de Barcelona, 75.501 habitatges de protecció oficial (HPO), dels quals, però, 53.671 perdran la qualificació de protegits abans del 2040. L'any 2030 ja se n'hauran perdut 36.031. Val a dir que tots són anteriors a la reforma legal aprovada pel Parlament català el 2019.[4] Aquestes xifres ens indiquen que es desqualifica més habitatge del que es crea.

La gran expansió de l'habitatge en propietat gestada, doncs, des dels anys 60 fins a la crisi immobiliària del 2007-2008, va generar la percepció que el lloguer aniria esdevenint residual, ja que es considerava un estadi previ abans d'aconseguir la propietat de l'immoble, o també un estadi provisional en el procés d'emancipació dels joves.[5] Les darreres dades indiquen que hi ha un canvi de tendència que pot marcar un canvi d'època: A Barcelona, el 54,7% de la població que viu de lloguer, té més de 34 anys.

3 Emergència habitacional, pobresa energètica i salut 2017-2020. Observatori DESCA i altres

4 Habitar, Revista Crític núm- 12, juny 2024. Decret-llei 17/2019 de 23 desembre

5 Ill Raga, Marta; Palomera Zaidel, Jaime; Ruiz Pérez, Pablo (2024) De propietaris a llogaters. Informe sobre la desigualtat creixent en l'accés a la propietat. Barcelona: IDRA, Institut de Rercerca Urbana de Barcelona.

1.3 L'habitatge ha esdevingut un bé d'inversió

Assistim a una lògica capitalista de mercat: l'habitatge no és considerat com un dret fonamental i un bé d'ús, sinó com un bé d'inversió a partir del qual cercar el màxim benefici. Com explica molt bé Javier Burón,[6] la promoció d'habitatges no es fa, actualment, per vendre'ls o llogar-los a la població local en funció dels seus ingressos. Els inversors locals o internacionals cerquen d'obtenir-ne la major rendibilitat. Inverteixen, doncs, pensant en el lloguer a curt termini o en compradors d'un poder adquisitiu superior al del ciutadà local. La conseqüència és que hi ha més "visitants" (llogaters de temporada) que llogaters de llarga durada, i més compradors estrangers que no pas residents. Només les famílies locals que ja tenen un habitatge en propietat tenen poder adquisitiu per accedir a aquest mercat, però la demanda de primer accés en queda exclosa.

La relatora especial sobre habitatge adequat de les Nacions Unides, Leilani Farha,[7] denuncia com l'habitatge ha esdevingut un producte d'inversió del sector financer i dels fons d'inversió. El 2017, els béns immobles representen gairebé el 60% del valor dels actius mundials.

La Constitució Espanyola de 1978 va reconèixer el dret a la salut, a l'educació, a l'habitatge, però només es va garantir, inicialment, el dret a l'educació. Posteriorment es va aconseguir que es garantís el dret a la salut, però no va passar el mateix amb el dret a l'habitatge. Això es deu al fet que la Constitució espanyola segueix un model liberal, en què es prioritzen i garanteixen els drets humans individuals o de primera generació, enfront dels drets socials o de segona generació, entre els quals hi ha el dret a un habitatge digne. Només els "drets i llibertats fonamentals" són els que compten amb la major protecció i la ciutadania pot demanar la seva tutela al Tribunal Constitucional mitjançant el recurs d'empara. El problema és que el dret a un habitatge digne, proclamat a l'article 47, consta al capítol sobre "principis rectors de la política econòmica i social" i no pas a l'apartat de "drets i llibertats fonamentals".

> "Leilani Farha, denuncia com l'habitatge ha esdevingut un producte d'inversió del sector financer i dels fons d'inversió"

6 Burón, Javier (2025) *El problema de la vivienda. Una economía inmobiliaria cortoplacista y en rotación*; Arpa editores; pàg. 17

7 https://make-the-shift.org/financialization/

En definitiva, podem afirmar que no hi ha hagut interès a posar els drets socials al mateix nivell de protecció que els drets individuals, tot i que cada dia s´aixequen més veus des de la ciutadania, des dels moviments socials i, fins i tot, des dels experts constitucionalistes, per modificar aquesta situació de discriminació. És una lògica que comporta fractura social, desigualtat, patiment; i és un atemptat contra la pau social.

1.4 El marc normatiu: un teixit complex entre la llei i la realitat

La normativa que regula l'habitatge en els àmbits internacional, europeu, estatal i català és abundant i és subjecte de constants novetats i actualitzacions. Ara bé, la normativa, tot i ser necessària, no ha estat suficient per resoldre les qüestions fonamentals que avui ens continuen demanant solucions urgents.

Tot marc legislatiu neix de l'esfera internacional, des d'on s'estableixen els principis que haurien d'inspirar les nostres lleis. El fonament primer el trobem en la Declaració Universal dels Drets Humans -aprovada per l'Assemblea General de les Nacions Unides el 10 de desembre de 1948-, que s'eleva com el pilar ètic del dret a sostre. Aquest compromís es va formalitzar jurídicament amb el Pacte Internacional de drets econòmics, socials i culturals de 16 de desembre de 1966, que obliga els estats a progressar cap a la plena efectivitat d'aquest dret.

En l'entorn més proper, la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea de 7 de desembre de 2007 referma aquesta voluntat. Tanmateix, Europa no només aporta principis, sinó també mecanismes de control econòmic. Un exemple clar ho és el Reglament del Parlament Europeu i del Consell (UE 2025/1561), que regula els índexs de preus de consum harmonitzats i l'índex de preus de l'habitatge, tot buscant una transparència estadística que permet comparar les realitats del mercat entre els diversos estats membres.

A nivell estatal, el marc de referència és la Constitució Espanyola (27 de desembre de 1978). En el seu articulat (art. 47), estableix que tots els espanyols tenen dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat, i encomana als poders públics la tasca de promoure les condicions necessàries, regular l'ús del sòl d'acord amb l'interès general i, sobretot, impedir-ne l'especulació.

No obstant això, la gestió del dia a dia de l'arrendament ha passat per etapes molt diferenciades. Per una banda, la **Llei d'Arrendaments Urbans de (Decret 4104/1964 de 24 de desembre)**, promulgada en ple Franquisme, era extremadament favorable al llogater. Establia contractes de durada indefinida que es podien transmetre fins a tres generacions, fet que a la pràctica va derivar en lloguers molt baixos, sovint incompatibles amb les despeses de manteniment i la càrrega impositiva dels propietaris. Aquell criteri va canviar amb el Reial Decret-Llei 2/1985 de 30 d'abril, anomenada Llei Boyer. Va representar un canvi radical, ja que va establir que els contractes haurien de fer constar, obligatòriament, una data de finalització. Un criteri que es va consolidar definitivament amb la **Llei d'Arrendaments Urbans (Llei 29/1994 de 24 de novembre)**. Aquesta llei va establir, per als nous contractes, una durada mínima de tres anys. Va limitar les subrogacions, per exemple, a un màxim de dos anys en segones subrogacions, excepte en supòsits de discapacitat. Cal destacar que va ser una llei capdavantera a reconèixer el dret de subrogació a parelles de fet i/o del mateix sexe.

Aquest recorregut ens du a la recent **Llei 12/2023 del dret a l'habitatge**. És un text extens que intenta abordar amb un nou enfocament i de forma àmplia, la situació actual. Entre d'altres accions, defineix les polítiques públiques d'habitatge i fomenta que hi hagi una oferta suficient i adequada d'habitatge en lloguer a preus assequibles, sobretot per als joves i les persones en situació o risc de vulnerabilitat. Defensa l'existència de parcs socials d'habitatge d'entitats del sector que siguin complementaris als parcs públics d'habitatge, així com també adopta mesures per identificar i prevenir la retenció especulativa. S'hi defineix la figura del "gran tenidor" com a persona física o jurídica que posseeix més de 10 habitatges, o més de 5 a Catalunya; estableix el principi de no discriminació, l'assetjament immobiliari i crea el mecanisme de les zones de mercat residencial tensat. A més, introdueix mesures de transparència com l'obligació d'avisar amb quatre mesos d'antelació la fi del contracte. En cas contrari, el contracte es prorrogarà per un període de tres anys i, si concorren motius de vulnerabilitat en l'arrendatari, es podrà prorrogar per un any més.

Paral·lelament, estableix noves regles econòmiques: limitació de preus en zones tensionades, actualització anual d'índexs i l'atribució de les despeses de contractació a la propietat. Finalment, es modifiquen els terminis mínims de lloguer —set anys per a persones jurídiques i cinc per a particulars— i es reforma la Llei d'Enjudiciament Civil per obligar a una validació administrativa prèvia de la vulnerabilitat, abans de qualsevol desnonament.

1.5 L'Àmbit de Catalunya: competències i conflictes

"El Tribunal Constitucional espanyol, que interpreta de forma molt restrictiva l'àmbit de competència de les lleis autonòmiques"

En virtut de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (Llei Orgànica 6/2006 de 19 de Juliol), la Generalitat va assumir plenes competències en matèria d'habitatge. La coexistència de Lleis catalanes i lleis d'àmbit estatal no ha estat pacífica i ha patit d'interferències constants, especialment davant el Tribunal Constitucional espanyol, que interpreta de forma molt restrictiva l'àmbit de competència de les lleis autonòmiques perquè considera que, en alguns punts, envaeixen les competències de l'Estat, per exemple, en aspectes com la imposició de topalls als lloguers i l'expropiació d'habitatges buits.

En l'exercici de les competències que li atorga l'Estatut d'Autonomia, el Parlament aprova la **Llei 18/2007 del dret a l'habitatge**, un text que conté una anàlisi molt completa de la situació urbanística de Catalunya i, en concret, de l'habitatge i de tota la seva problemàtica. És un text legislatiu fonamental que marca l'acció política i legislativa encara avui. La Llei ha estat objecte de nombroses actualitzacions que, en cap moment, han qüestionat els seus fonaments, sinó que els ha desenvolupat davant els canvis i urgències socials que s'han produït al llarg de la seva vigència. Ara bé, prova de la complexitat és que des del 2007, s'han aprovat fins a mitja dotzena de lleis i una desena de decrets sobre habitatge en diferents modalitats i el Tribunal Constitucional ha anat rectificant una bona part de la normativa catalana.

Després de la crisi financera del 2008, Catalunya va iniciar un desplegament legislatiu per blindar el dret a l'habitatge. El primer gran pas va ser el **Decret 75/2014 de 27 de maig, el Pla per al dret a l'habitatge**, molt complet en relació a l'habitatge social, al d'inserció i al de risc d'exclusió residencial. Contempla ajuts al pagament de l'habitatge, la mediació en el lloguer, les mesures de rehabilitació i el règim de cobertures de cobrament, que s'anomena Aval-Lloguer. També crea la Mesa de valoració de situacions d'emergència econòmiques i socials, preveu accions mitjançant consorcis municipals i fixa el preu dels habitatges de protecció oficial.

Poc després, el **Decret-llei 1/2015 de 24 de març**, va intentar fer front a la problemàtica de les execucions hipotecàries, conseqüència de la crisi econòmica i en compliment del que ja preveia la Llei del dret a l'habitatge. Aquest decret desenvolupa els drets de tanteig i retracte a favor de la Generalitat en transmissions derivades d'execucions hipotecàries. Tipifica, com infracció administrativa greu, la no execució de les obres necessàries per garantir els requisits d'habitabilitat dels habitatges procedents d'execucions hipotecàries. Estableix la possibilitat de l'expropiació temporal a càrrec de l'Administració. Aquestes mesures s'incorporen al text legislatiu de la Llei al dret a l'habitatge (Llei 18/2007 de 28 de novembre).

El mateix any, la **Llei 14/2015 de 21 de juliol de l'impost sobre habitatges buits** estableix les condicions perquè un habitatge sigui considerat buit, sense justificació. Defineix per primer cop el propietari "gran tenidor" com la persona o societat que té en propietat més de 15 habitatges. Estableix un impost dissuasiu per cada habitatge buit. La història dels recursos interposats contra aquesta Llei i les circumstàncies i el temps fins a llur resolució definitiva, podrien ser objecte d'un curs sencer de pràctica civil i constitucional.

Arran de les conseqüències socials de la crisi, La PAH, l'Aliança contra la Pobresa energètica i l'Observatori DESC, van promoure una Iniciativa Legislativa Popular que es va concretar en la **Llei 24/2015 de 29 de juliol**, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica. Com a objectiu principal, pretén protegir les persones i les unitats familiars en risc d'exclusió residencial, especialment, en situacions de desnonament o de pobresa energètica. Entre les seves mesures clau, hi ha la prohibició de tallar els subministraments d'aigua, de llum o de gas sense haver sol·licitat prèviament un informe als serveis socials municipals per determinar si la persona o la família es troba en una situació de risc d'exclusió residencial. En aquest cas, s'han de garantir els subministraments bàsics i aplicar ajuts o descomptes per gestionar els deutes pendents.

Es continuarà treballant en la funció social de la propietat i en les mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial per impagaments d'hipoteca i lloguer en la **Llei 4/2016, de 23 de desembre**. Es va crear la Comissió d'habitatge i assistència per a les situacions d'emergència social amb finalitat de mediació. A més a més, regulava l'expropiació forçosa temporal d'habitatges buits i establia l'obligació de reallotjament per un termini limitat. Així mateix, fixava un règim específic per a l'Ajuntament de Barcelona mitjançant la creació de la Comissió d'habitatge i assistència per a situacions d'emergència social i li atorgava a l'Ajuntament, competències sancionadores. Addicionalment, la normativa establia l'obligació d'informar sobre la vulnerabilitat de les persones que són objecte de procediments de desnonament i

d'execució hipotecària, entre d'altres mesures. Aquesta estratègia reguladora va propiciar que s'aprovés l'**Ordre GAH/142/2017** per la qual queda establert l'índex de referència de preus de lloguer segons municipis, superfície, estat de conservació, antiguitat i altres. Ha resultat una eina idònia per a la qualificació dels habitatges i les limitacions dels preus dels lloguers que s'aprovaran ens anys successius.

Davant la situació excepcional de la pandèmia del COVID, tant l'Administració estatal com la catalana aproven decrets d'urgència per pal·liar les conseqüències de la crisi econòmica que va generar. Aquestes disposicions no han tingut continuïtat una vegada superada la pandèmia i, com a màxim, s'han allargat fins a final de l'any 2023. La **Llei 11/2020 de 18 de setembre** sobre mesures urgents en matèria de contenció de rendes crea i defineix les àrees amb mercat d'habitatge tens (zones tensionades) i el procediment per a la seva declaració. Igualment, estableix els criteris per a la determinació de les rendes i la durada, que ha de ser limitada en el temps i revisada o prorrogada segons les circumstàncies; confirma, també, el règim sancionador ja establert a la Llei 18/2007 de 28 de desembre i el modifica, en el sentit d'incloure supòsits nous per les infraccions de les noves disposicions d'habitatge.

Així, arribem al recent **Decret Llei 2/2025 de mesures urgents en matèria d'habitatge i urbanisme**, on es modifiquen parcialment lleis anteriors i es pretén incrementar el parc públic mitjançant el reforç del dret de tanteig i retracte sobre els habitatges de grans tenidors, els quals passaran obligatòriament a ser de protecció oficial (HPO). Per dotar aquest procés de la màxima transparència, s'ha creat el nou **Registre Urbanístic de Catalunya**, una eina d'accés públic i telemàtic que centralitza tots els plans aprovats per l'Administració. Amb l'objectiu de reduir la burocràcia, la norma introdueix la "llicència bàsica prèvia", un procediment que permet iniciar obres de rehabilitació o nova planta d'habitatge públic en només un mes, a l'espera de la resolució definitiva. Aquesta voluntat d'ordenació s'estén també a les urbanitzacions amb dèficit i a la definició dels plans directors urbanístics, que s'aplicaran amb caràcter preferent en casos d'interès general o excepcionalitat, sempre sota el requisit d'un estudi d'impacte ambiental.

Aquest decret respon als reptes socials i climàtics amb la creació del **Fons de recuperació urbana, ambiental i social de barris**, destinat a evitar la fractura social en zones d'atenció especial. Tot plegat es tanca amb un control econòmic més estricte i fixa tant els preus màxims de venda i renda per als habitatges de protecció oficial com els límits per a la transmissió del dret de superfície, assegurant així la sostenibilitat del sistema a llarg termini.

Finalment, el Parlament de Catalunya ha aprovat la nova **Llei 11/25 de 29 de desembre**, en vigor des del primer de gener de 2026, on es reconeix el dret fonamental a l'accés a l'habitatge i s'adopten mesures que permetin garantir-lo. S'introdueixen canvis que afecten, principalment, el règim de lloguer de temporada i el lloguer d'habitacions. Es defineix i es diferencia l'arrendament d'habitatge permanent respecte el lloguer temporal i d'habitacions. Mentre que l'arrendament d'habitatge permanent satisfà la necessitat d'habitatge amb independència de la seva durada, els arrendaments d'ús recreatiu, turístic o de temporada, han d'acreditar-se davant l'Institut Català del Sòl (INCASOL) i s'obliga a informar del lloc de residència permanent de l'arrendatari. S'estableix un increment de recursos públics per a la construcció d'habitatge públic protegit.[8] A més, es crea la **Comissió de Supervisió de Contractes d'arrendament d'Habitatge** com a òrgan de l'administració encarregat de supervisar els espais de difusió de l'oferta d'habitatge i de garantir el compliment de la normativa relacionada amb els contractes d'arrendament. El personal d'inspecció d'habitatge rep la consideració d'agent d'autoritat i obtenen més poder per investigar irregularitats.[9]

La novetat d'aquesta llei és la regulació de l'arrendament d'habitacions i especifica que la persona arrendadora ha de tenir l'ús exclusiu d'una habitació i el dret a usar altres zones d'usos comuns de l'habitatge. Aquest tipus d'arrendament ha de respectar el llindar màxim d'ocupació indicat en la cèdula d'habitabilitat i els estàndards de superfície per persones. A més s'estipula que la suma de les rendes pactades en diversos contractes simultanis del mateix immoble en una zona de mercat tensionat, no pot superar la renda màxima de l'arrendament unitari de l'habitatge.[10] També s'amplien les mesures en les quals la Generalitat pot exercir els drets de tanteig i retracte per mobilitzar habitatge en les zones declarades mercat residencial tensionat. De la mateixa manera, s'estableix que els habitatges adquirits sota aquest exercici s'han de qualificar de manera permanent com a habitatge de protecció oficial (HPO) i se n'actualitzen els imports màxims per metre quadrat de superfície útil.[11] Finalment, es concreta el desenvolupament reglamentari per a l'entrada en vigor del registre de grans tenidors d'habitatge i s'incorpora una infracció de caràcter greu si no s'aporten dades a l'administració en relació amb el registre d'habitatges buits, habitatges ocupats o el registre de grans tenidors d'habitatge.

8 https://www.boe.es/ccaa/dogc/2025/9574/f00001-00025.pdf

9 https://www.boe.es/ccaa/dogc/2025/9574/f00001-00025.pdf

10 INMOBILIARIO-Nueva regulación de los arrendamientos de temporada y arrendamientos de habitaciones en Cataluña - Tornos

11 (CAT) Habitatge a Catalunya 2025: Llei 11/2025 i novetats en lloguers i retracte

En conclusió, tenim un marc legislatiu prou complet, però cal preguntar-se per què no s'han aplicat les mesures ja previstes a la LLei 19/2007 del dret a l'habitatge, que s'ha anat actualitzant amb diversos decrets fins fa pocs mesos. Sembla que l'Administració no assumeix totes les responsabilitats per fer efectiva aquesta legislació i cal afegir el mal funcionament de la Justícia, que ja pateix tradicionalment de manca de pressupost i no garanteix el compliment dels drets que se'n deriven. Tant a les Administracions estatals com a les de Catalunya, els manca eficàcia en els règims sancionadors establerts, cosa que perjudica tota la ciutadania. Caldria vetllar perquè la **Llei pel dret a l'habitatge (Llei 12/2023 de 24 de maig)**, de caràcter estatal però que afecta igualment a Catalunya, no sigui només un text teòric i voluntarista sense mitjans per fer-la efectiva.

Tot i comptar amb aquest marc normatiu descrit, els reptes fonamentals de la situació de l'habitatge a Catalunya queden per resoldre. D'una banda, constatem que és subjecte de constants novetats, actualitzacions, recursos interposats, fruit del conflicte entre interessos contraposats, i per l'altra, observem que la realitat canviant dels mercats, la influència dels grups de pressió i la complexitat que envolta l'habitatge, ho fa difícil.

1.6 Les polítiques fiscals

Les polítiques pressupostàries i un sistema fiscal correcte són elements indispensables per fer efectiu el bé comú i perquè la ciutadania tingui accés i gaudeixi dels drets socials, entre els quals, és clar, hi ha el dret a un habitatge digne. En fiscalitat, la progressivitat no és només una eina per a la redistribució de la riquesa gràcies a la recaptació dels impostos, sinó un esforç fiscal equivalent segons el nivell de renda.[12] Actualment, l'esforç no és el mateix segons els ingressos. La progressivitat es converteix en regressivitat en els nivells alts de renda i això provoca dèficit estructural. A més, els impostos sobre el consum són, per definició, regressius.

Malgrat els índexs positius pel que fa al creixement econòmic tant a l'Estat com a Catalunya, la desigualtat social és cada vegada més gran. L'habitatge és, precisament, a més de la diferència entre rendes, un dels factors més importants d'aquesta desigualtat. Les polítiques d'habitatge haurien de tenir per objectiu reduir la desigualtat social i haurien d'anar destinades, bàsicament, a la població amb rendes de nivell mig i baix. En aquesta línia, diversos juristes[13] opten per proposar, en primer lloc, polítiques fiscals de llarga durada i amb mirada social que no estiguin sotmeses a la variabilitat o inseguretat amb ocasió de canvis de governs o aliances polítiques partidistes.

Concretament, s'ha d'incentivar fiscalment el lloguer social d'habitatges, bonificar l'habitatge habitual, fer deduccions fiscals als habitatges destinats a col·lectius en situació de vulnerabilitat social, establir regulacions fiscals favorables a les Cooperatives i Entitats Socials i, d'altra banda, cal aplicar recàrrecs a la multipropietat proporcionalment al nombre d'immobles, recarregar i penalitzar consecutivament per cada any els habitatges buits, augmentar els tributs sobre el patrimoni immobiliari, eliminar el règim fiscal favorable a les SOCIMIs.[14]

La regulació actual ha facilitat que fons d'inversió amb poc interès en el lloguer aprofitin aquests avantatges fiscals per especular: comprar immobles a preu de saldo o bé llogar-los durant el termini mínim obligatori per vendre'ls posteriorment a preu de mercat.

> "A Catalunya, tot i que hi ha SOCIMIs amb seu al territori, el capital és majoritàriament estranger, amb inversors com ara Blackstone, el fons de Qatar, o altres companyies internacionals"

Les SOCIMIs poden convertir-se en eines d'elusió tributària, especialment quan són controlades per grans multinacionals o fons d'inversió amb accionistes majoritaris que no tenen interès real en el lloguer. A Catalunya, tot i que hi ha SOCIMIs amb seu al territori, el capital és majoritàriament estranger, amb inversors com ara Blackstone, el fons de Qatar, o altres companyies internacionals.[15]

Es podrien implementar altres mesures, com ara incentivar amb bonificacions de l'IBI aquells propietaris que lloguin els seus immobles amb esperit més social, per exemple amb preus de lloguer per sota dels índexs de referència, o amb durades superiors als mínims que fixin les lleis, per tal d´afavorir l´arrelament i l'estabilitat familiar.

12 Antoni Duran Sindreu a la presentació de la IX Jornada de la Plataforma per una fiscalitat justa ambiental i solidària: https://www.fiscalitatjusta.cat/propostes-pel-dret-a-lhabitatge-ix-jornada-de-fiscalitat-justa/

13 Xavier Martinez Gil, President Plataforma per una fiscalitat justa, ambiental i solidària: https://www.fiscalitatjusta.cat/propostes-pel-dret-a-lhabitatge-ix-jornada-de-fiscalitat-justa/

14 SOCIMI: Societats anònimes cotitzades d'inversió en el mercat immobiliari

15 https://empreses.ara.cat/empreses/moltes-socimi-pero-capital-catala_1_2749377.html

1.7 La insuficiència de parc públic de lloguer

Al IX Informe de la Fundació Foessa de 2025 sobre l'exclusió i el desenvolupament social a Catalunya durant el 2024, es revela que 1 de cada 5 persones viuen en situació d'exclusió residencial, és a dir, prop d'1,5 milions de persones. Això és perquè 13,1% de la població cau en pobresa severa després de pagar les despeses d'habitatge i que el 12,6% viu en amuntegament greu. A més, el 6,3% de la població pateix de precarietat perquè viu en un habitatge del qual en poden ser expulsats en qualsevol moment.[16]

La situació d'exclusió residencial pot variar segons el tipus de població i el nivell de vulnerabilitat ja sigui econòmica, cultural, social. Les persones amb més dificultats d'accedir a un habitatge o de mantenir-lo són: les persones immigrades en situació administrativa irregular, els joves, joves extutelats, famílies monoparentals, persones amb rendes baixes sense herència patrimonial, persones amb poca salut mental, amb diversitat cognitiva, persones en situació de treballs precaris o temporals, persones en situació de carrer o que s'han vist privades de llibertat, amb ingressos econòmics informals i, sovint, precaris.

La Comissió Espanyola d'Ajuda al Refugiat (CEAR) alerta que la crisi general d'habitatge és pitjor exponencialment per a la població migrant i refugiada. Això es deu a la manca de vincles i xarxa social de suport que no li permet accedir a un habitatge o que tampoc no coneix el funcionament del mercat immobiliari. Hi ha també una dificultat per accedir a una ocupació estable o formal, especialment si la persona està en situació irregular, cosa que dificulta els requisits econòmics i avals que s'exigeixen per llogar un immoble. Cal tenir en compte, també, les situacions de discriminació i prejudicis xenòfobs amb què es troben per accedir a un habitatge, i és per tots aquests condicionants que ens trobem amb la proliferació d'infrahabitatges, assentaments informals, espais amb amuntegaments o condicions precàries.[17]

Cada vegada, menys famílies poden comprar un habitatge. Si es pren com a referència una llar amb uns ingressos nets mitjans anuals de 25.000 € a l'any 2022, s'ha de destinar un 81% dels ingressos per accedir a un habitatge en propietat de preu mitjà d'obra nova a la ciutat de Barcelona; un 49,7% per fer-ho a la resta de l'àrea metropolitana, i un 36,5% a la resta de la demarcació. En el cas d'optar per un habitatge de segona mà, s'hi hauria de destinar un 61,9%, un 36,7% i un 32,4% en cadascun d'aquests territoris.[18]

És cert que quan la demanda és superior a l'oferta els preus augmenten, però cal tenir en compte, a més, l'estructura de la propietat: la demanda està inflada per sectors que no la necessiten per ferne ús particular, i això contribueix que augmenti de preu. A l'Estat espanyol entre el 2023 i 2024, el 56% de les compres es van fer al comptat, sense hipoteca; el 15% les van fer estrangers no residents i, entre 2008 i 2020,[19] gairebé la meitat de les compres d'habitatges han estat d'empreses amb més de 8 immobles.

Tot això reflecteix que la propietat d'habitatges es concentra cada cop més en mans dels qui ja tenen béns immobles. En la darrera dècada, el nombre de grans tenidors —propietaris que compten amb més de deu habitatges al seu nom—, ha augmentat un 20%. Mentre que a Barcelona, els titulars d'un únic habitatge suposen el 84% de la població i acumulen el 55,5% dels habitatges, el 36,6% dels pisos de lloguer habitual estan en mans de grans propietaris. Entre els propietaris de 5 o més habitatges, els immobles es reparteixen gairebé a parts iguals entre les persones físiques i les empreses (45,8 % i 42,6 %, respectivament). Les empreses són les principals tenidores del parc entre els propietaris que en tenen entre 10 i 15 (49,7 %, persones físiques, i 53,7 %, empreses).

> "La propietat d'habitatges es concentra cada cop més en mans dels qui ja tenen béns immobles. En la darrera dècada, el nombre de grans tenidors ha augmentat un 20%"

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

Com dèiem, a l'Estat espanyol s'ha primat l'habitatge en règim de compravenda, de manera molt superior a la resta d'Europa. En altres països europeus, la reconstrucció dels habitatges malmesos per la guerra s'ha fet d'una altra manera. S'observa, doncs, que hi ha una manca greu d'habitatge públic de lloguer, d'una banda; de l'altra, una presència gran d'empreses immobiliàries que intercedeixen entre propietaris i possibles llogaters.

16 Fundación FOESSA, Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2025

17 La vivienda es un derecho… también para las personas migrantes y refugiadas - CEAR

18 Revista PAPERS núm 66

19 Segons dades del Consejo General del Notariado (2024), del Colegio de Registradores de España (2024) i de la Dirección General del Catastro (2024), extret d'IDRA. De propietaris a llogaters. Informe sobre la desigualtat creixent en l'accés a la propietat. Bcn 2024.

En el cas de la ciutat de Barcelona, entre l'any 2000 i el 2022, mentre que els ingressos mitjans de la població han augmentat el 64,9%, el preu mitjà d'un habitatge de compravenda d'obra nova ho ha fet un 190,1%, el de segona mà un 164,5% i el de lloguer un 151,5%.[20]

En el cas d'anar a viure a un habitatge de lloguer de preu mitjà, un nucli familiar hi hauria de destinar el 49,3% dels seus ingressos a la ciutat de Barcelona; el 39,4% a la resta de l'àrea metropolitana i el 32,4% a la resta de la demarcació. Com es pot apreciar, l'esforç d'accés se situa en tots els casos fora del llindar del 30%, que és un llindar orientatiu màxim que no s'hauria de sobrepassar.[21]

Una comparativa sobre l'habitatge social a Europa ens mostra com Espanya és a la cua de la UE:

- Els Països Baixos compten amb un 30% d'habitatge social
- Àustria amb un 24%
- Dinamarca amb un 20,9%
- La mitjana a la UE és del 9%
- A Espanya, amb un 2,5%, on ha prevalgut l'accés a la propietat, a través de l'habitatge protegit i per tant a cost públic.

L'opció d'anar a viure de lloguer també presenta limitacions des del punt de vista de l'accessibilitat, especialment per als joves i la població amb menys recursos. Una llar amb uns ingressos de 25.000€ nets anuals, entre les quals hi hem de comptar la meitat de les llars encapçalades per joves i joves-adults de 16 a 39 anys, estan excloses del mercat en la meitat dels municipis metropolitans.

Les empreses immobiliàries, pressuposadament amb un rol intermediari o mediador, gestionen ja, a Barcelona, la major part de l'oferta de lloguer: hi ha intermediació en tres de cada quatre contractes (un 74,8 %).[22] Segons un estudi realitzat per l'Institut de Recerca Urbana de Barcelona (IDRA) sobre la gestió del lloguer a través d'empreses immobiliàries, es detecta un augment de la discriminació que s'exerceix sobre les persones que busquen un lloguer. Es generen problemes de diferents tipus: insatisfacció per part del llogater, s'apuja el preu del pis sense previ avís, es crea inestabilitat, es cobren honoraris (prohibits per la llei d'habitatge des de 2023), hi ha opacitat i desinformació. A la pràctica, es constata que moltes empreses immobiliàries exigeixen documentació innecessària per confirmar ingressos estables, seleccionar segons l'aparença, la provinença o origen del llogater, i per tant, es creen pràctiques abusives, racistes i il·legals.

La insuficiència de parc públic de lloguer i una forta demanda causada per l'augment de la població, provoca que el preu de lloguer sigui alcista. El ritme de creixement de la població a partir de l'any 2000, ha estat més elevat que als anys 60 i 70, i les inversions en serveis socials, educatius i d'habitatge no han crescut proporcionalment.

Cal preguntar-se a qui afavoreix un mercat de treball que requereix mà d'obra poc qualificada que competeixi entre ella, que estigui desarrelada, i per a la qual no s'ha previst inversió pública. En la crisi d'accessibilitat a l'habitatge de lloguer, cal tenir present l'impacte del canvi demogràfic i la seva distribució. Segons Josep Olivé,[23] a la conferència inaugural de a la Jornada del CUIMPB,[24] a Catalunya, del mig milió de nous llocs de treball, el 95% s'han cobert amb població immigrada entre 2016 i 2023. La dinàmica de la piràmide poblacional indica que aquesta tendència s'accentuarà: la població que no ha nascut entre 2010 i 2015 no serà al mercat del treball entre el 2030 i el 2035; i si el creixement econòmic fos raonablement de l'1,9% (ara és del 3%), es necessitaria, com a mínim, un milió més de població immigrada per al mercat de treball. Els beneficis macroeconòmics de la immigració són inqüestionables: en aquests anys han generat el 50% del creixement del PIB. S'hauria de tenir en compte la previsió d'aquest augment de població per evitar conflictes socials i habitacionals.

20 Estimacions realitzades per l'Observatori Metropolità de l'Habitatge a Barcelona

21 Revista PAPERS núm 66

22 IDRA. Impacte de les immobiliàries en el mercat de lloguer, 2024

23 Catedràtic emèrit d'economia aplicada a la UAB. Membre del Consell assessor internacional de l'Anuari CIDOB de la Immigració des de 2016.

24 Jornada organitzada per GHS, COHABITAC i O-HB destinada a reflexionar i trobar solucions pro habitatge social. Veure https://www.youtube.com/watch?v=CqqmBpOGsrw&list=PL4QdXM3royzZ4R5Rpm0axyJSDyi46iQ4d. CUIMPB: Consorci Universitat Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona - Centre Ernest Lluch). El seu principal objectiu és coordinar i desenvolupar activitats acadèmiques, de recerca i culturals d'alta qualitat

> "En els darrers 8 anys, s'han construït prop de 100.000 habitatges a Catalunya i la població ha augmentat en 500.000 persones"

En els darrers 8 anys, s'han construït prop de 100.000 habitatges a Catalunya i la població ha augmentat en 500.000 persones, que s'estima que poden constituir 200.000 noves famílies. La progressió és d'un fort desequilibri, i més si es té en compte la distribució territorial del creixement: a l'Àrea Metropolitana de Barcelona, la població immigrada constitueix el 150% del creixement demogràfic, i al Barcelonès el 215%.

A la piràmide d'edats de Catalunya, les franges dels 25-34 anys i dels 35-44 anys, les persones immigrants representen el 44 i el 40%, respectivament. Al Barcelonès, el 60% de persones d'aquesta edat són persones immigrades. Actualment, al 54% de les llars de lloguer hi viuen persones immigrades.

Una altra dada sobre la població ens alerta que s'ha passat d'habitatges on convivien tres generacions a habitatges unipersonals. Segons l'IDESCAT, el 2021, les llars unipersonals a Catalunya constituïen el 25,5% de les llars i, a la ciutat de Barcelona, eren el 30,9%.[25] Cal fer una reflexió sobre l'atomització dels nuclis de convivència que ens porti a preguntar-nos qui és el subjecte del dret a l'habitatge i fins a quin punt l'Estat del Benestar podrà assumir un pis per a cada persona, i si aquest és un model adequat des del punt de vista del desenvolupament ecosocial. És per tot això que es considera que el xoc de la demanda no té precedent enfront d'una oferta incapaç de respondre-hi.

Cal tenir en compte, també, l'impacte del lloguer de temporada -regulat molt recentment a través de la llei catalana 11/2025-, i que ha suposat un augment continuat de contractes de lloguer d'ús turístic. Segons xifres oficials de l'Ajuntament de Barcelona, des de l'any 2005 fins al 2021, els habitatges d'ús turístic van passar de 81 a 9.434: un augment exponencial alarmant. En un estudi realitzat per investigadors del Departament d'Economia Aplicada de la Universitat Autònoma de Barcelona centrat en els efectes de la plataforma Airbnb, a Barcelona, entre el 2007 i el 2017, es conclou que l'augment dels pisos turístics va contribuir a l'increment dels preus de lloguer. Sostenen que per cada 100 nous anuncis d'Airbnb, els lloguers i els preus de compra van créixer un 3,5% (l'any 2007) i un 8,5% (l'any 2017).[26]

En resposta a aquesta crisi, des de finals del 2015, l'Assemblea de Barris pel Decreixement Turístic (ABDT) denuncien i pressionen l'administració perquè prengui mesures contra l'increment de l'especulació sobre l'habitatge i la bombolla dels preus de lloguer i de compra. Tot i que al 2017 es va aprovar el Pla Especial Urbanístic d'Allotjaments Turístics (PEUAT) per regular-ne la quantitat,[27] l'increment ha continuat. Segons l'Observatori de Turisme de Barcelona, la ciutat comptava ja amb 10.327 de pisos turístics l'any 2024 i es desconeix l'habitatge d'ús turístic sense llicència ni control.

> "L'impacte de l'augment d'habitatges d'ús turístic i de temporada agreuja la crisi de l'accés a l'habitatge per a la població del lloc"

Per concloure, podem dir que l'impacte de l'augment d'habitatges d'ús turístic i de temporada agreuja la crisi de l'accés a l'habitatge per a la població del lloc. Les conseqüències són greus: reducció constant de l'oferta d'habitatge en règim de lloguer i a llarg termini, l'especulació del sòl i del parc residencial disponible, la gentrificació, els problemes de convivència i el desallotjament de residents.

25 https://www.idescat.cat/pub/?id=censph&n=298&geo=mun:080193&hist=taules%2Fv2%2Fcensph%2F298%2F20785%2Fmun%2Fdata%3FMUN%3D080193%5Er%3D2%2Ft%3D1%2C0%3B-2c

26 ¿Cómo afecta el alquiler turístico al mercado de la vivienda en Barcelona? - Divulga UAB - Revista de difusión de la investigación de la Universidad

27 Pla Especial Urbanístic d'Allotjaments Turístics | Ajuntament de Barcelona

1.8 El lloguer d'habitacions

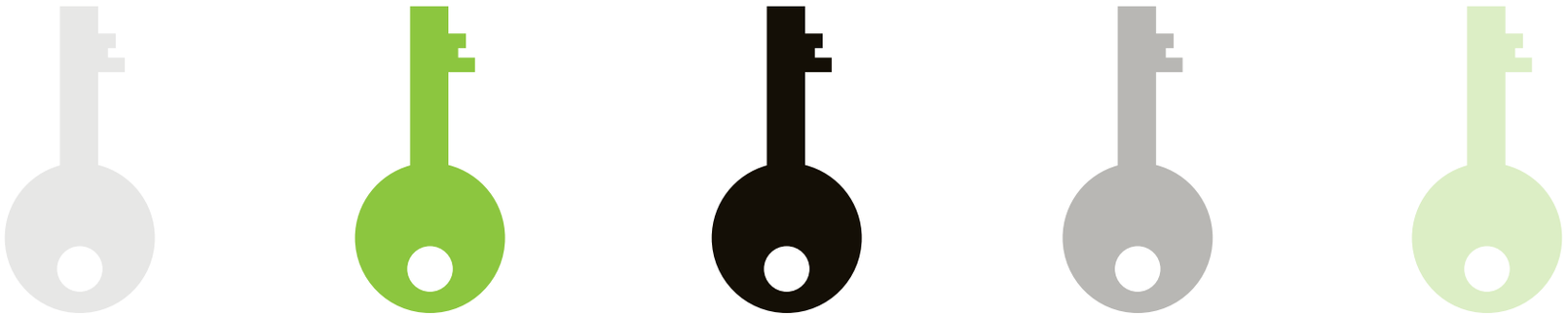
La dificultat d'accedir a un habitatge adequat afecta a tota la societat de manera transversal, però s'agreuja de manera exponencial quan la persona migrant es troba en situació administrativa irregular i els seus ingressos procedeixen de l'economia informal.[28] En aquestes condicions és pràcticament impossible generar un mínim d'estalvi que possibiliti fer front a les exigències de garantia dels arrendadors i les immobiliàries que els assisteixen. Moltes de les persones immigrades es troben aïllades i sense suport social per afrontar els reptes que se'ls presenten a l'hora d'accedir a un habitatge digne. En aquest context, l'única alternativa consisteix a sotsarrendar una habitació.

Viure en una habitació comporta amuntegament i falta d'espai que afecta especialment a la salut mental i física de les persones. Aquesta situació crea tensió i pot provocar conflictes de convivència, inseguretat i inestabilitat; suposa una absència de drets, ja que es creen relacions de poder desiguals, hi ha inseguretat en l'empadronament (i per tant greus dificultats per accedir als serveis bàsics), manca de privacitat i espai personal, risc d'abús, aïllament social. En el cas de famílies, l'impacte en la salut física i mental dels infants i adolescents pot ser greu. Segons afirma Càritas a l'ARA,[29] a partir de l'informe FOESSA[30] amb dades del 2024, hi ha al voltant de 400.000 persones que viuen en situació d'amuntegament, en habitacions rellogades i pisos compartits al Maresme i al Barcelonès.

Certament, la crisi de l'habitatge i especialment el tema del lloguer d'habitacions, afecta de manera diferencial la població migrant, però també als joves. Segons el Consell de la Joventut de l'Estat espanyol en el seu informe del 2024, el 70% dels joves lloguen espais quan s'emancipen de casa els pares. El 87% comparteix pis o lloga habitacions per reduir despeses,[31] ja que necessitarien destinar més del 90% dels seus ingressos per pagar el lloguer d'un habitatge sencer.

> "Hi ha al voltant de 400.000 persones que viuen en situació d'amuntegament, en habitacions rellogades i pisos compartits al Maresme i al Barcelonès"

Es constata que el 30% dels joves emancipats necessiten ajuda econòmica de la seva família per fer front al lloguer.



28 ESADE I CARITAS. Exclusió compartida. Viure en una habitació en un context d'exclusió residencial i social, 2025

29 ARA, 18 desembre 2025

30 Fundación FOESSA *(Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada)*, constituïda per impuls de Càritas espanyola, des de 1995 s'enfoca a analitzar el desenvolupament i l'exclusió social a L'Estat Espanyol i a les CCAA

31 Observatorio de Emancipación | Consejo de la Juventud de España / El 87% de la juventud emancipada en España comparte vivienda para reducir gastos, según un nuevo informe del Consejo de la Juventud de España | Consejo de la Juventud de España

1.9 Els pisos buits

Els moviments socials han reiterat la necessitat de fer censos dinàmics i fiables per tenir control sobre l'habitatge buit i per quantificar l'habitatge construït per tal de donar resposta a l'emergència habitacional. Segons un reportatge de Crític[32] elaborat per Laura Aznar i publicat el març de 2025, a partir de dades obtingudes de l'AHC, a Catalunya hi ha 25.405 pisos buits en mans de grans tenidors, que per orde d'importància numèrica són: Sareb amb 5.340, seguit de BBVA, per CaixaBank i pel Banc Santander que, incloent l'entramat de societats que en depenen, sumen més de 13.000 habitatges buits. Això pel que fa als pisos adquirits en un procés d'execució hipotecària.

Tot i que el febrer de 2025, el Govern català va aprovar una eina de control per forçar els grans tenidors a inscriure i comunicar el nombre de propietats de què disposen, no s'ha pogut implementar un sistema de supervisió i control dels pisos buits. Les dades de l'AHC que daten del desembre de 2024, es limiten als habitatges buits en mans d'empreses, bancs, fons d'inversió i fons de titulització d'actius, però no inclouen les propietats dels particulars. En total, hi ha un centenar de societats que controlen aquest parc, per bé que moltes de les companyies que apareixen a la llista formen part de grups bancaris o pengen de fons voltor. De fet, una quinzena d'empreses, entre les quals destaquen CaixaBank, el Santander, el BBVA, el Sabadell, Abanca, Cerberus o Blackstone, es reparteixen gairebé tot el pastís. Les dades mostren que només un 17% d'aquests pisos estan ocupats, per tant, el 83% de pisos buits podrien incorporar-se al parc d'habitatges de lloguer social. Cal recordar que un pis desocupat durant dos anys sense causa justificada i en mans d'un gran tenidor, es pot expropiar íntegrament segons la Llei 1/2022 de 3 de març del Parlament de Catalunya, que va ser activada pel Govern el mes de maig de 2023, mitjançant l´acord que permet l´expropiació forçosa a favor de l'INCASOL. L'optimització de pisos buits és una mesura urgent davant la situació d'emergència habitacional que hi ha en aquests moments.

> "L'optimització de pisos buits és una mesura urgent davant la situació d'emergència habitacional que hi ha en aquests moments"

Algunes persones en situació d'emergència habitacional han ocupat aquests pisos buits. No ens referim al moviment ocupa o Squatter, que a més de reivindicar el dret a un habitatge assequible, ha reivindicat models alternatius i la creació d'espais comunitaris per crear xarxa entre els residents dels barris. Ens referim al fenomen de l'ocupació d'habitatges o cases per part de famílies o persones en situació de vulnerabilitat que no disposen d'alternatives habitacionals. Segons un informe de l'Ajuntament de Barcelona,[33] entre el 2019 i el 2021, només el 0,1% d'ocupacions han estat en domicilis habitats. Segons l'Agència Catalana de Notícies,[34] el 80 % de les denúncies d'ocupació il·legal es realitzen a pisos buits que pertanyen a grans tenidors o fons d'inversió.

1.10 Hi ha escassetat de sòl finalista?

Fer possible l'habitatge social i l'habitatge assequible requereix d'urbanisme i planificació. Hi ha hagut un dèficit estructural sostingut en el temps pel que fa a l'aplicació de polítiques públiques d'habitatge. Les estratègies que s'han aplicat han estat a curt termini.

Alliberar sòl comporta activar processos de desenvolupament urbanístic que són llargs i costosos. Més del 50% dels municipis no tenen Pla urbanístic (Pla Local Habitatge /PLH) que permeti comptar amb diagnòstics acurats i transversals, i molts Ajuntaments, sovint petits, no tenen els recursos per fer-los i aplicar-los. Segons Maria Sisternas Tosell,[35] tant a Catalunya com a Europa, la població es concentra a les ciutats. A la costa, la quantitat de població triplica la que viu a zones interiors. Es comptabilitzen 2.325 Ha de sòl per al sector residencial, especialment a Lleida i Tarragona. L'alternativa de viure en una ciutat on l'habitatge no sigui tan car com a Barcelona topa amb una xarxa de transport públic insuficient i ineficaç.

A criteri de Mònica Beguer Jornet,[36] també hi ha sòl urbà disponible; es tracta de buscar noves fórmules per reutilitzar, rehabilitar i reaprofitar, per exemple, l'ús de les plantes baixes. Convindria actualitzar la planificació urbanística i ja que entre l'aprovació d'un pla urbanístic i l'inici

32 https://www.elcritic.cat/reportatges/pisos-buits-a-catalunya-on-son-i-quins-grans-propietaris-els-controlen-234084

33 https://www.habitatge.barcelona/sites/default/files/informe_evolucio_ocupacions_barcelona_2019-2021.pdf

34 https://naciodigital.cat/societat/el-80-de-les-denuncies-per-habitatges-ocupats-son-de-pisos-buits-de-grans-tenidors.html i https://www.ara.cat/societat/habitatge/vuit-deu-denuncies-ocupacions-son-pisos-buits-grans-tenidors_1_5555187.html

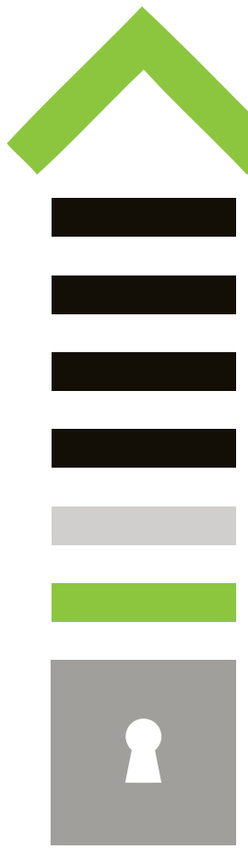
35 Dra. INCASOL del 2022 al 2024 a la COAC: Jornada "Habitació Pròpia!" abril 2025

36 Arquitecta urbanista a la COAC: Jornada "Habitació Pròpia!" abril 2025

> "Si als anys 60 es treballava sobre sòl venut i es construí habitatge protegit que caducava al cap d'uns anys, actualment, només es compta amb el 2% d'habitatge protegit, una quantitat totalment insuficient"

efectiu de les obres poden passar més de deu anys. Donar resposta al repte de l'habitatge requereix agilitzar els processos i, en aquest sentit, cal clarificar els marcs legals, desenvolupar eines com els PLH i disposar d'una governança eficaç . Si als anys 60 es treballava sobre sòl venut i es construí habitatge protegit que caducava al cap d'uns anys, actualment, només es compta amb el 2% d'habitatge protegit, una quantitat totalment insuficient per la demanda que hi ha.

Les polítiques públiques de sòl, doncs, han de tenir en compte la distribució territorial de la població i la diversificació sociològica de barris i poblacions, que hi hagi una bona xarxa de transport públic eficient i de qualitat, que ideï models factibles de regeneració urbana i, sobretot, que no es vengui el sòl públic.



1.11 La gestió de l'habitatge social

L'habitatge social és imprescindible perquè col·lectius amb rendes mitges o baixes puguin accedir-hi. Cal oferir-ne i gestionar-lo bé per tal de donar credibilitat a les polítiques d'habitatge i oferir a la ciutadania un servei que respongui amb coherència a un model social inclusiu.

En la gestió de l'habitatge social hi concorren tant l'administració a través de l'Agència de l'habitatge, organismes municipals, com una gran diversitat d'organitzacions sense ànim de lucre, que aconsegueixen habitatges per a la finalitat de la inclusió residencial a partir de donatius, compres o cessions d'ús, o bé obtenen habitatges en edificis de titularitat pública (AHC) i acompanyen els llogaters amb programes socials personalitzats en perspectiva de rotació.

Pel que fa als habitatges socials gestionats per l'administració, la corresponsabilitat dels usuaris en la cura i el manteniment de l'espai està mal gestionada; es fa una atenció poc sistemàtica i poc preventiva, hi ha poca cura en la promoció de les relacions comunitàries i poc control en les pràctiques il·legals internes en alguns edificis de titularitat pública. Hi ha pocs recursos i poca disponibilitat per gestionar la dimensió social d'aquests habitatges.

Comencen a haver-hi veus que reclamen un reglament de gestió del parc públic que contempli la governança entre administracions i altres agents. Es demana la garantia d'assignació de recursos materials i humans per a la gestió a fi que es pugui dignificar, planificar i garantir un bon seguiment social, la participació i la cogestió de les usuàries.[37] També es proposa que es doni un certificat de bona gestió[38] que garanteixi qualitat, transparència i orientació social, especialment quan es gestiona parc públic o concertat. És important garantir estabilitat a les entitats gestores que permeti una acció continuada i transformadora.

La necessitat d'habitatge social demana un esforç i una responsabilitat per part de tos els actors —administració pública, constructors i agents immobiliaris, models cooperativistes i entitats del tercer sector—, malgrat no es comparteixin els mateixos interessos.

37 Griselda Fernández, Dra. Parc públic PMH a la CUIMP

38 Núria Lambea. Càtedra Unesco, a la CUIMP

1.12 Conseqüències: vulnerabilitat econòmica i sensellarisme

La vulnerabilitat social i econòmica és una conseqüència indestriable de les polítiques d'habitatge.[39] Cada vegada més, la dificultat d'accés a un habitatge digne i assequible —que hauria de constituir un dels pilars bàsics de l'estat del benestar—, esdevé una de les causes clau en els processos d'exclusió social. Alguns dels factors d'exclusió són la pobresa relativa per l'excés de sobrecàrregues habitacionals; la desigualtat que suposa la redistribució regressiva de recursos de les llars llogateres de rendes baixes a grans propietaris de rendes altes; els desplaçaments forçats per no poder pagar el lloguer que provoquen desarrelament, fragilitat relacional i comunitària; insuficiència de recursos energètics i de subministraments adaptats al fred i a la calor.

> "La vulnerabilitat social i econòmica és una conseqüència indestriable de les polítiques d'habitatge. La dificultat d'accés a un habitatge digne i assequible, esdevé una de les causes d'exclusió"

La taxa de sobrecàrrega indica el percentatge de població que viu en llars que destinen més d'un 40% dels seus ingressos al pagament de les despeses de l'habitatge i inclou, a més de les rendes del lloguer, les despeses dels subministraments. Així, l'any 2022, la taxa de sobrecàrrega de la població que viu de lloguer a la metròpoli de Barcelona se situa en el 44%, mentre que a Alemanya és del 13,7% i a França del 21,9%.

Aquesta situació és especialment crítica per a les famílies monoparentals, per a persones que viuen soles —la meitat de les quals destinen un 50% de despesa al lloguer i als subministraments—, per a les famílies amb menors a càrrec —la meitat de les quals, destinen més del 40% de despesa—, i les persones que lloguen habitacions —de les quals, el 46% destinen una quantitat superior.—[40]

Les despeses d'habitatge impliquen, per a moltes persones, doncs, entre el 40 i el 60% de les rendes, situació que agreuja la pobresa infantil. A Barcelona, el 72% de llars amb infants viuen sota el llindar de pobresa relativa. Això és, 2 de cada 10 infants pateixen carències socials i materials greus; 3 de cada 10 infants i adolescents creixen en risc de pobresa i/o exclusió social a casa nostra.[41] La realitat diferencial dels territoris fa que en determinades zones la pobresa sigui molt elevada. Cal tenir present que, la taxa de sobrecàrrega per despeses d'habitatge en el col·lectiu d'immigrants és el doble de la mitjana, la qual cosa remet a majors indicadors d'explotació i precarietat laboral.

Com a resultat dels augments de les despeses d'habitatge, la meitat de persones llogateres es troben en situació de pobresa severa relativa,[42] cosa que ens situa per sota de la mitjana. Per altra banda, els efectes compensatoris són ineficaços: les prestacions, ajuts i subsidis resulten insuficients, insegurs i no garantits. A la memòria de 2023 de Càritas Catalunya, s'afirma que el 50% de les persones que atenen no viuen en habitatges dignes i el 70%, no poden fer front a les despeses d'habitatge.

En aquests darrers anys, s'ha avançat en la consciència i necessitat de regular els augments de lloguer especialment a les zones considerades "tensionades". Es tracta d'una mesura necessària però insuficient tenint en compte tota la problemàtica. Calen pisos, cal rehabilitació, cal optimitzar els edificis. Molts experts coincideixen a afirmar la inseguretat que representa la temporalitat dels contractes de lloguer derivada del Decret Boyer del 1985. Segons IDRA, a Barcelona, 9 de cada 10 contractes són temporals (5 anys) i a preu de mercat. Només el 7,65% dels contractes ofereixen protecció, això és, contractes de renda antiga i de lloguer social.

La limitació de contractes de lloguer a 5 anys genera inestabilitat i patiment. El 74,8% dels lloguers a Barcelona estan en mans d'immobiliàries, cosa que propicia una major rotació de llogaters respecte d'altres ciutats.[43]

Dels llogaters que porten més de 5 anys en el seu habitatge, el 61,1% ha experimentat pujades superiors a l'IPC. La

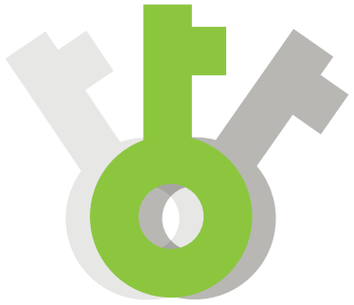
39 Ricard Gomà, president Institut Metrópoli, a la CUIMPB

40 IDRA. Inseguridad garantizada por ley, 2024

41 Laia Pineda.-La pobresa infantil. Per fi arriba la voluntat política? Octubre 2024
https://institutinfancia.cat/blog/la-pobresa-infantil-per-fi-arriba-la-voluntat-politica/

42 La pobresa relativa es refereix a la situació de persones o llars que es troben en desavantatge econòmica i social en comparació amb altres membres de la seva mateixa societat. Aquesta forma de pobresa mesura la capacitat d'una persona per accedir als béns i serveis comunament disponibles en el seu entorn social. No medeix la pobresa absoluta, sino que quantifica quantes persones tenen baixos ingressos el relació al conjunt de la població, ajudant a entendre la desigualtat econòmica.

43 Vivir de alquiler, inseguridad garantizada por ley. IDRA 2024



temporalitat i l'augment de preus beneficien els propietaris, els portals immobiliaris i les immobiliàries, que es veuen incentivades a cada canvi de contracte. La inseguretat residencial ha empès moltes persones a moure's en la mateixa zona o a zones de rendes més baixes. La meitat de les llogateres de 35 a 64 anys han canviat de residència en els darrers 5 anys, amb tot el que implica per a les famílies amb menors. Els motius econòmics o forçats per la situació de l'habitatge, han passat del 5,7% el 2006 al 24% el 2021. Existeix, doncs, una forma de "desnonament silenciós" que és aquest procés d'expulsió del veïnat dels barris a causa dels contractes d'arrendament limitats als 5 anys i de processos de gentrificació, que debiliten o trenquen del tot les relacions comunitàries veïnals.

Segons dades del Consell General del Poder Judicial, l'any 2024 hi van haver 7.381 execucions de llançament (procediments judicials per desallotjar) a Catalunya —gairebé el 30% de tot l'Estat—, i el 75% dels quals són causats per retards o impagament del lloguer. Les pròrrogues del reial decret llei del 31 de març de 2020 (COVID), la llei estatal 12/2023 pel dret a l'habitatge, i l'específica 1/2022 del 3 de març catalana, només han aconseguit actuar com a mecanisme de contenció, però no n'han aturat la sagnia.[44]

Segons aquestes dades i d'acord amb el Departament de Drets Socials i Inclusió del Govern de Catalunya, el 24% dels informes de vulnerabilitat no han aconseguit suspendre el procediment de llançament. Malgrat la legislació, els jutjats adopten diversitat de criteris. Molts desnonaments de famílies es fan sense opcions en el mercat ordinari ni alternativa habitacional pública. Les administracions no estan preparades per a això. Moltes famílies desnonades, atesa la seva situació de vulnerabilitat, obtenen el reconeixement de la Mesa d'Emergència participada per la Generalitat, i, malgrat això, no poden oferir alternatives habitacionals més enllà de pensions provisionals i a vegades fora del nucli del propi municipi. Ambdós aspectes impacten en l'escolaritat dels menors.

Cal afegir que, per abordar la crisi de l'habitatge, cal adoptar una perspectiva de salut pública. L'Agència de Salut Pública de Barcelona, en un informe de 2021, apunta que fins a nou de cada deu persones en risc de ser desnonades presenten afectacions de salut mental. Es tracta d'una xifra fins a sis vegades superior a la que s'observa en el conjunt de la població, amb una prevalença superior en dones. A més, la inseguretat residencial també afecta la salut física: "tenen pitjor salut percebuda, pateixen més malalties cardiovasculars i hipertensió arterial i tenen menys conductes saludables". L'impacte d'aquestes situacions també s'evidencia en altres informes elaborats conjuntament entre la PAH, l'Observatori DESC, l'Agència de Salut Pública, Enginyeria sense Fronteres i l'Aliança contra la Pobresa Energètica.[45] L'informe del Consell General d'Arquitectura Tècnica explica que el 40% dels ciutadans senten ansietat en relació a l'habitatge, el 30%, soledat i el 23%, depressió.

Malgrat que manca un sistema integral de dades, l'estudi del Comitè d'experts per a la Transformació i la Innovació Social (CETIS) presentat per la Consellera d'Afers Socials el desembre 2025, apunta que hi ha un augment sostingut i situa la dificultat d'accés a un habitatge assequible com a element clau tant en la causa del sensellarisme com en la seva cronificació. El 32% dels casos s'originen per desnonaments, el 16% per la no renovació del contracte de lloguer i el 14% per no poder assumir el lloguer. A més, les dones amb dificultats d'accedir a un habitatge assequible han passat de ser d'un 12% a un 42% en una dècada.[46]

> "Les dones amb dificultats d'accedir a un habitatge assequible han passat de ser d'un 12% a un 42% en una dècada"

Segons estimacions dels equips municipals, a Barcelona, el desembre 2024, són més de 1.300 les persones que pernocten

44 Directa, núm 590. Juny 2025

45 La Directa

46 file:///C:/Users/-/Documents/Just%C3%ADcia%20i%20pau/GT%20Habitatge/Materials/Informe%20CETIS%20estrategies-contra-el-sensellarisme.pdf

“El nombre de persones que dormen al ras ha crescut un 43% en dos anys. El total de 1.982 persones que van registrar no inclou els residents en assentaments tancats, en naus ocupades ni tampoc els que s’allotjaven al centre obert a l’hivern”

al carrer, 260 són en assentaments molt precaris (caravanes velles, barraques) i 254, en locals en desús. Les persones sense llar allotjades en recursos residencials específics són 2.860, un 66%. Segons la Fundació Arrels, només a un 13% se’ls ofereix allotjament després d’una alta hospitalària. Parlem, doncs, d’unes 4.674 persones[47] caracteritzades per la confluència d’uns quants factors: l’edat (envelliment), la salut, el fet migratori, l’aïllament comunitari, la precarietat del treball, els ingressos econòmics insuficients. La *European Typology of Homelessness and Housing Exclusion (ETHOS)* ha fet un estudi i proposta de classificació de casos de sensellarisme, que dibuixa un ventall de situacions que cal conèixer per articular polítiques.[48]

En el darrer recompte organitzat per la Fundació Arrels el desembre de 2025 a Barcelona,[49] s’ha detectat que el nombre de persones que dormen al ras ha crescut un 43% en dos anys. El total de 1.982 persones que van registrar no inclou els residents en assentaments tancats, en naus ocupades ni tampoc els que s’allotjaven al centre obert a l’hivern. És difícil conèixer les xifres globals de persones en situació de carrer a Catalunya per manca de censos fidedignes. El 2022, s’estimava que unes 2.531 persones pernoctaven al carrer i al voltant de 9.000 més, no tenien llar. El problema ha continuat augmentant, malauradament, i hem estat testimonis de desallotjaments injustos i no planificats com el de l’antic Institut B9 a Badalona o el desmantellament de l’assentament barraquista a la zona Franca de Barcelona, sense que l’Ajuntament o la Generalitat hagin pogut oferir alternatives socials ni habitacionals adequades.

47 Dades de la XAPSLL (Xarxa Atenció persones sense llar) referenciades a Metrópoli.-Diagnosi sensellarisme Bcn 2024

48 Categoria 1 (sense llar), és a dir, persones que viuen al ras i persones que viuen en equipaments per a persones sense llar, segons el model de classificació ETHOS (European Typology of Homelessness and Housing Exclusion). Categoria 2: Sense habitatge: centres de menors, institucions penals, etc., categoria 3: Habitatge insegur: relloguer, processos de desnonament, violència a la llar i categoria 4: Habitatge inadequat: estructures temporals, barraquismes assentaments, etc. Vegeu Glossari.

49 https://www.ara.cat/societat/emergencia-social/2-000-persones-dormen-als-carrers-barcelona-43-mes-anys_1_5587939.html?giveAway=5U2KkYqCo4gzjnaS

2

Polítiques i estratègies en curs

Tot i la desolació de l'estat de la qüestió, s'ha de dir que hi ha moltes propostes, accions i mesures que provenen de la societat civil organitzada, dels moviments socials i d'iniciatives en el marc de l'economia social i solidària, que estan oferint vies de solució i canvis de model. Tot i això, són les organitzacions polítiques i institucionals qui tenen la màxima responsabilitat de fer els canvis governamentals, estructurals i legislatius imprescindibles per capgirar la situació de fragilitat de les polítiques d'habitatge.

S'han fet passos per protegir famílies en situació de vulnerabilitat, tot i que l'absència d'habitatge assequible i social ho fa ineficaç. S'ha començat a incidir en la regulació dels preus de lloguer, tot i que no hi ha, encara, sistemes de control eficaços.

En aquest segon apartat hem volgut descriure algunes de les iniciatives i propostes en curs que poden pal·liar aquests efectes negatius de la manca d'habitatge i les dificultats d'accés a un habitatge digne i assequible per a tothom.

2.1 Els habitatges d'inclusió

La inclusió social s'entén com un procés que garanteix que les persones en situació de risc de pobresa i exclusió social arribin a tenir les oportunitats i recursos necessaris per participar plenament a la vida econòmica, política, social i cultural, i es beneficiïn d'un nivell de vida digne i un benestar en la societat en què viuen. Això els assegura l'accés als drets fonamentals i la possibilitat de participar en àmbits de presa de decisions.

Contràriament, l'exclusió social és un procés de caràcter estructural on intervenen els eixos econòmic (com ara la manca de participació en la producció i en la distribució del producte social, pobresa, privació), polític (com ara la manca de participació política i/o d'accés efectiu als drets socials, això és, a l'educació, a un habitatge digne i a la salut); i l'eix de la participació social (que es manifesta en manca de vincles, conflictivitat i aïllament social).[50]

L'accés a l'habitatge i el fet de poder mantenir-s'hi es considera un dels factors desencadenants d'un procés d'inclusió o d'exclusió. Els habitatges d'inserció pretenen facilitar l'accés a l'habitatge a persones en situació de risc, tot adaptant-lo a les seves possibilitats econòmiques. A més, s'inclouen plans de treball singularitzats que, acompanyats professionalment, aborden totes les altres dimensions per tal de capgirar els processos d'exclusió. Per a l'èxit d'aquestes operacions, és imprescindible un desenvolupament eficaç i divers de l'habitatge assequible, altrament, la rotació no és possible.

A Barcelona, les entitats socials que gestionen habitatges per atendre persones i famílies en situació d'exclusió residencial i social s'articulen en la Xarxa d'Habitatges d'Inclusió de Barcelona (XHIB). La seva missió és esdevenir un espai de reflexió i coordinació del conjunt d'agents que treballen en aquest àmbit i que tenen una visió global dels recursos residencials de la ciutat.

> "L'accés a l'habitatge i el fet de poder mantenir-s'hi es considera un dels factors desencadenants d'un procés d'inclusió o d'exclusió. Els habitatges d'inserció pretenen facilitar l'accés a l'habitatge a persones en situació de risc"

50 Informe FOESSA

2.2 El treball per abordar el sensellarisme

"*Housing first* o habitatge primer proporciona a les persones sense llar un habitatge individual, estable i independent, amb acompanyament social i comunitari"

Existeix un marc d'acció per a l'abordatge del sensellarisme a Catalunya 2022-2025 que ha apostat pel *Housing first* o habitatge primer. Es tracta d'una metodologia d'intervenció social que trenca amb el model d'atenció tradicional (escala de transició) i proporciona a les persones sense llar un habitatge individual, estable i independent, amb acompanyament social i comunitari. Amb aquest tipus d'intervenció, es pretén reduir el nombre de persones en situació de carrer, incrementar el parc d'habitatge protegit, concretar el sistema de recollida de dades i dissenyar un acompanyament efectiu. Iniciatives anteriors que havien anat en aquesta línia van aportar aprenentatges importants, com els treballs per elaborar el Model d'atenció a persones sense llar de 2010 i l'Estratègia Integral per a l'Abordatge del Sensellarisme a Catalunya, aprovada el desembre del 2016, mitjançant l'Acord GOV/161/2016, on les entitats del tercer sector van tenir-hi un protagonisme significatiu. La idea era implementar-ho a través de contractes programa. Aquest model d'intervenció i acció a favor de la inclusió i la facilitació d'accés a habitatge protegit s'ha de continuar aprofundint i adaptant a les noves circumstàncies.

De manera paral·lela, les entitats socials i el món acadèmic han treballat col·laborativament per elaborar una proposició de llei de mesures transitòries i urgents de manera que doni resposta a les necessitats de les persones sense llar i garanteixi que siguin subjectes de dret. La proposta s'ha portat a debat al Parlament de Catalunya, però la dissolució del Govern i la convocatòria de noves eleccions catalanes el maig del 2024 passat, van interrompre el procés. El 2025 s'ha près l'intent i s'espera que durant l'any 2026 pugui ser aprovada aquesta proposició de llei.

2.3 El cooperativisme i altres models alternatius

L'habitatge cooperatiu concep l'habitatge com a bé d'ús no especulatiu ni inversionista. Aposta pel dret a l'habitatge com a dret fonamental en contrapartida a la mercantilització. Els projectes cooperatius són impulsats per les persones usuàries de manera autogestionada amb suport tècnic i constitueixen la base per desenvolupar projectes de convivència social de caràcter participatiu, inclusiu i solidari. Les entitats i projectes impulsors estan aplegats a la sectorial de l'habitatge cooperatiu i transformador de la Xarxa d'Economia Social i Solidària (XES). L'habitatge cooperatiu respon a un model de transformació social que posa al centre el benestar, la cura de les persones i el medi ambient.

Hi ha hagut diferents models pel que fa a la venda de sòl a les cooperatives o projectes de cohabitatge. Tradicionalment, el sòl es venia a la cooperativa a un preu taxat per fer habitatge protegit en règim de compra-venda; el cooperativista el comprava i, passat el temps de qualificació podia vendre'l a preu de mercat. Actualment, les administracions tendeixen a no vendre el sòl, sinó a cedir el dret de superfície a llarg termini. Un cop la cooperativa rep el sòl es contemplen dues possibilitats d'actuació: vendre aquest dret al cooperativista, el qual podrà vendre'l respectant el límit dels dret d'ús; o bé, la cooperativa es reserva el dret a vendre per traspassar-lo a cooperativistes dins dels terminis establerts. Aquest tipus de cessió d'ús es podria replicar en casos d'organitzacions o institucions que tenen patrimoni territorial.

Algunes cooperatives, a més, fan l'opció d'afegir en el projecte d'habitatge cooperatiu, aspectes relacionats amb la inclusió social, la diversitat de persones associades,[51] com també d'incloure-hi principis de filosofia dels béns comuns i metodologies de participació democràtica i autogestionada dels espais compartits.

Altres models alternatius que s'estan duent a la pràctica són règims de masoveria urbana, per exemple, a través de la firma d'un contracte entre propietari i masovers, on s'estableix la inversió de temps, material i recursos humans per mantenir un habitatge en bon estat a canvi de viure-hi sense pagar. Suposa un mecanisme per animar els propietaris a facilitar la rehabilitació i la conservació d'un immoble desocupat i també per possibilitar a llogaters, sovint amb coneixements de construcció, que puguin accedir a un habitatge de manera assequible.

51 És el cas significatiu de la promoció "La Teulada" de Terrassa

2.4 La pràctica del tanteig i retracte

L'ús del dret de tanteig i retracte és un mecanisme legal que permet a l'administració pública i, en alguns casos, a entitats socials que hi col·laboren, tenir preferència per comprar determinats habitatges abans que passin al mercat privat. Es va fer ús d'aquest dret en el cas de la *Casa Orsola* de Barcelona.

Aquests mecanismes ja estaven previstos en la legislació des del 2018, però han estat reformulats recentment pel Decret Llei 2/2025, que atorga a les administracions i entitats col·laboradores, un dret d´adquisició preferent sobre determinats immobles, sobretot en zones de mercat residencial tensionat, amb la finalitat de destinar-les a lloguer social o al manteniment d´antics llogaters en risc de ser desnonats. Es tracta d'una mesura interessant des de la perspectiva de la no segregació i aposta per la integració social a les ciutats.

Els propietaris d'habitatges situats a qualsevol municipi de Catalunya estan obligats a comunicar a l'Administració la seva decisió de transmissió de l'immoble. La Generalitat de Catalunya pot exercir els drets de tanteig i retracte directament o cedir aquest dret a ajuntaments, altres entitats públiques adscrites, corporacions públiques o organitzacions sense ànim de lucre que formin part de la Xarxa d'Habitatge d'Inclusió o estiguin reconegudes com a promotores d'habitatge social.

El tanteig permet que un propietari notifiqui a l'administració preu, condicions o forma de pagament, estat de l'edifici i identitat del comprador. L´administració disposa de dos mesos des que ha rebut la notificació per decidir si l´adquireix, i en cas afirmatiu ha de formalitzar-ne la compra en igualtat de preu i condicions durant els tres mesos següents. Si no es pronuncia, el propietari pot portar a terme la venda en el termini de sis mesos, tot respectant les condicions amb què va informar. El retracte actua com un mecanisme corrector quan el tanteig no s´ha respectat, ja sigui perquè no es va notificar la venda o perquè es va fer alterant-ne les condicions.

En tot cas, és una bona mesura per mantenir el parc d'habitatge social i assequible, pot donar vida i usos comunitaris i de finalitat social a edificis degradats o desocupats i, també, evita que habitatge social caigui en mans del mercat especulatiu.

2.5 Habitatges de protecció oficial i la reserva del 30%

L'article 73 de la Llei 18/2007 del dret a l'habitatge, estableix que tots els municipis de més de 5.000 habitants i les capitals de comarca han de disposar d'un parc d'habitatge social com a mínim del 15% respecte el total d'habitatges del municipi. És el que es coneix com "objectiu de la solidaritat urbana". L'article 74 d'aquesta llei, esmenta quins són els habitatges que poden formar part d'aquest parc: els habitatges de protecció oficial de compra o de lloguer o d'altres formes de cessió d'ús, els habitatges de titularitat pública, els habitatges dotacionals públics, els allotjaments d'acollida d'immigrants, els habitatges cedits a l'Administració pública, els habitatges d'inserció, els habitatges de copropietat, els habitatges privats administrats per la Xarxa de Mediació, els habitatges privats de lloguer de pròrroga forçosa, els habitatges cedits en règim de masoveria urbana, els habitatges de les empreses que ofereixen als seus treballadors i altres habitatges promoguts per operadors, etc. Des de l'aprovació de la llei, no s'ha desenvolupat aquest precepte.
Els Habitatges de Protecció Oficial (HPO) són habitatges en què el promotor, públic o privat, ha tingut ajudes públiques i el comprador també. Els HPO poden ser de compra o de lloguer. En funció del preu de compra o de lloguer, n'hi ha de règim especial, de règim general i concertats.

L'origen del sòl d'aquest habitatges és, generalment, públic. Les administracions, fins ara, venien el sòl a un preu que permetia al promotor (un cop afegits els costos de construcció) vendre els habitatges protegits als preus taxats per la llei. Cal dir que els HPO de lloguer han estat excepcionals. Actualment, les administracions a Catalunya es plantegen mantenir la propietat del sòl i únicament cedir el dret de superfície per fer habitatge de lloguer.

Segons l'article 17.3 de la Llei 18/2007 del dret a l'habitatge, el planejament general pot establir que l'edificació d'ús residencial es destini totalment o parcialment a

HPO, tant en cas de noves construccions com en les de rehabilitació d'edificis existents. Barcelona, acollint-se a aquesta llei, concreta l'estratègia de la reserva del 30% (implantat pel govern municipal el 2018), mesura que permet aconseguir habitatge ja construït de manera assequible a la ciutat, tant pel que fa a les operacions de gran rehabilitació com en les de nova construcció. Segons un informe de la UPC liderada per pel Centre Política de Sòl i Valoracions (CPSV)[52], no hi hagut voluntat per part dels promotors i han boicotejat la mesura; davant d'això, aposta per generalitzar aquesta obligació a tot Catalunya.

Aquesta mesura demostra que les administracions tenen eines per aconseguir habitatge assequible i no segregat en el sòl urbà consolidat malgrat que hi hagi una forta oposició dels sectors patronals.

2.6 La mediació i l'acompanyament en els desallotjaments

Cal tenir present mesures de mediació i acompanyament per a persones afectades per desallotjaments o desnonaments, siguin quines siguin les causes. Els contextos de llançaments judicials són especialment estressants per a les persones afectades, i més si hi concorren problemes de salut, de diversitat funcional, si hi ha menors, gent gran, o situacions de dependència en el nucli familiar que es desallotja.

Alguns sectors professionals s'han fet sensibles a aquestes situacions com ho és la xarxa de docents que no volen quedar impassibles davant la inseguretat i la inestabilitat que viuen els infants de famílies forçades a desplaçaments llarguíssims pels canvis d'ubicació habitacional. Tant entitats socials, associacions veïnals i sindicats de llogateres, són sensibles i han ofert espais de cures, atenció i informació a persones en situació de vulnerabilitat habitacional.

> "Cal reconèixer la feina que han fet els moviments socials, les xarxes veïnals i els sindicats i plataformes de l'habitatge per denunciar aquestes pràctiques, mobilitzar la ciutadania i empoderar les persones afectades"

52 Ara, 25/11/2025

Hi ha hagut també iniciatives des d'alguns municipis per habilitar equips d'intervenció que acompanyen les famílies en tot el procés i medien per trobar solucions pactades en la mesura del possible per evitar els llançaments.

En aquest marc, cal reconèixer la feina que han fet els moviments socials, les xarxes veïnals i els sindicats i plataformes de l'habitatge per denunciar aquestes pràctiques, mobilitzar la ciutadania i empoderar les persones afectades. La tasca d'acollir, informar, fer seguiment de casos de desnonament i desallotjament ha evitat l'aïllament, la soledat i la vergonya de qui es troba en aquesta situació i s'ha conscienciat la ciutadania per poder reaccionar-hi col·lectivament.

2.7 La contribució dels moviments socials

L'actual consciència ciutadana sobre la problemàtica de l'habitatge no seria la mateixa sense l'actuació, la determinació i el coratge de diferents moviments socials que ho han posat de manifest. L'habitatge ha estat, des de fa anys, un tema central per a nombroses entitats i associacions vinculades als processos d'inclusió social i residencial, ja sigui per atendre i erradicar el sensellarisme, proveir habitatge social i d'inclusió, lluitar contra el barraquisme i l'infrahabitatge, atendre persones i famílies en situació de precarietat, amenaça de desnonament o desallotjament, o bé per tirar endavant programes propis o vinculats amb l'administració amb estratègies de col·laboració publico-privades amb finalitat social, combinades amb la denúncia i la conscienciació.

Des de la recerca i la incidència política, cal esmentar la tasca que ha fet l'observatori DESCA, que treballa des de 1988 en la defensa del dret a l'habitatge i el dret a la ciutat.[53] Han sorgit diverses associacions, plataformes i sindicats per defensar les persones llogateres de l'augment de preus o dels desnonaments per la impossibilitat de pagar-los, com a conseqüència de la permissió de pujar els preus de l'habitatge que la llei d'arrendaments urbans (LAU) ha propiciat. Un exemple n'és l'Associació 500x20 fundada el 2005 sota el lema "el dret a l'habitatge fora del mercat" que reivindicaren un lloguer públic i accessible.

> "Cal esmentar la tasca que ha fet l'observatori DESCA, que treballa des de 1988 en la defensa del dret a l'habitatge i el dret a la ciutat"

A conseqüència dels llançaments judicials per impagaments de les quotes hipotecàries a resultes de la bombolla immobiliària i la crisi de 2008, va emergir la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH). Des de la seva fundació, el 2009, han treballat de manera autogestionada i no partidista seguint tres eixos: suport mutu i empoderament, lluita, coneixement i solucions. Tenen el mèrit d'haver ofert un espai acollidor i de consciència crítica tant per a les persones afectades com per a la ciutadania en general, i a més, han aconseguit frenar centenars de desnonaments, han assolit acords amb els bancs, han recuperat edificis per a ús social i han impulsat canvis legislatius.[54]

53 Observatorio DESCA: El Observatorio y Observatorio DESC – Ciutats Vivibles

54 ACLARACIÓN: La PAH es apartidista y lo seguirá siendo. Reclamamos a todas las personas y grupos políticos el respeto a nuestra independencia

A Espanya, l'any 2013, la PAH, l'Observatori DESC, la CONFAVC, la Confederación vecinal (CEAV), la Taula del Tercer Sector de Catalunya, l'EAPN, els sindicats UGT i CCOO, van impulsar una Iniciativa Legislativa Popular (ILP) per canviar la legislació hipotecària referent a la dació en pagament retroactiva, la qual proposava cancel·lar el total del deute amb el lliurament de l'habitatge, la paralització dels desnonaments i el foment del lloguer social. Van aconseguir un total de 1.402.854 signatures. Encara que aquesta ILP no va ser aprovada, va marcar un precedent del poder organitzatiu de la ciutadania pel que fa a la defensa del dret a l'habitatge.

A Catalunya destaca la ILP Habitatge i Pobresa Energètica, impulsada per la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH), l'Aliança contra la Pobresa Energètica (APE) i l'Observatori DESC. Va ser aprovada per unanimitat al Parlament de Catalunya el 23 de juliol de 2015, i convertida en la Llei 24/2015. Aquesta llei va ser fruit d'una recollida de gairebé 150.000 signatures, superant el mínim exigit.

A partir de la segona meitat de la dècada del 2010, han sorgit altres organitzacions locals i veïnals que treballen per defensar aquest dret[55] en nombrosos indrets, i tenen objectius similars fent un esforç de mobilització veïnal contra els abusos. Els contactes entre aquestes organitzacions i la FAVB amb inquilins i activistes, van donar lloc al Sindicat de Llogateres el maig de 2017.[56] Es creà així la primera comissió d'acció sindical, que s'encarregarà de coordinar els conflictes i la resistència llogatera. Els serveis jurídics d'aquest sindicat passen a ser una eina clau en l'estratègia de desobediència civil. Des d'aquest moment, la lluita per l'habitatge ampliarà el focus: passa d'intentar canviar la llei hipotecària a regular el preu del lloguer. Posteriorment, han sorgit també altres iniciatives amb l'objectiu de garantir els drets dels llogaters. S'aconsegueixen diferents èxits en edificis que eren propietats de bancs o fons voltor.

> "Els contactes entre aquestes organitzacions i la FAVB amb inquilins i activistes, van donar lloc al Sindicat de Llogateres el maig de 2017. Es creà així la primera comissió d'acció sindical, que s'encarregarà de coordinar els conflictes i la resistència llogatera"

55 https://www.ayllu-siaf.com/index.php/revista/article/view/Ayllu-Siaf.2024.6.1.6/133

56 Historia – Sindicat de Llogateres

> “Un esdeveniment que va marcar la força col·lectiva d’aquestes agrupacions va ser la manifestació del 6 d’abril del 2019, sota el lema *punxem la bombolla* on prop de 5.000 persones van sortir a protestar a Barcelona pel preu especulatiu dels lloguers”

Conjuntament amb la PAH-Bcn, l’Assemblea de Barris pel Decreixement Turístic i la FAVB, aconsegueixen que el 2018 Barcelona destini un 30% de les noves construccions i grans rehabilitacions a l’habitatge assequible, després de mesos de negociació. Altres ciutats potser també ho aprovaran. S’han dut a terme campanyes com ara la reforma de la LAU, la regulació dels lloguers, les sancions contra els incompliments, la reforma del lloguer de temporada, o la llei de garantia pel dret a l’habitatge.

Un esdeveniment que va marcar la força col·lectiva d’aquestes agrupacions va ser la manifestació del 6 d’abril del 2019, sota el lema “punxem la bombolla” on prop de 5.000 persones van sortir a protestar a Barcelona pel preu especulatiu dels lloguers. En aquest context, els dies 17 i 18 de novembre de 2019, es va realitzar el I Congrés d’Habitatge de Catalunya, un espai de trobada, unió i aprenentatge mutu de diversos col·lectius que volien treballar plegats a favor del dret a l’habitatge.[57]

Aquests esforços de lluita col·lectiva han continuat fins el moment present. El febrer del 2025, es va organitzar el II Congrés d’habitatge de Catalunya, on van participar prop de mil persones provinents de 65 col·lectius, sindicats i organitzacions veïnals. A partir d’aquesta trobada, va néixer la Confederació Sindical d’Habitatge de Catalunya que continua treballant i fent xarxa per mantenir viva la lluita, la denúncia de l’especulació del sòl i l’habitatge i per seguir reivindicant unes lleis justes que regulin usos i accés universal i assequible per a tothom. La Confederació aplega al voltant d’una trentena de col·lectius i 46 assemblees locals esteses en el territori.[58]

57 PONENCIA-ES-FINAL-2020.pdf

58 COSHAC | Confederació Sindical d’Habitatge de Catalunya

3
L'Església en una cruïlla?

3.1 Reptes i oportunitats

Diferents organitzacions eclesials i institucions religioses han fet front, tradicionalment, a les necessitats socials i han donat resposta a mancances que la rigidesa de l'administració ha deixat i deixa fora del seu marc d'actuació. Cal dir que les entitats d'acció social lligades a la institució eclesial que treballen en l'àmbit del sensellarisme, de l'atenció penitenciària o de l'atenció a persones migrants, han procurat recursos habitacionals dins del seu marc d'actuació per a persones en situació de vulnerabilitat i en processos de reinserció. Però sobre el dret de l'habitatge i la necessitat de polítiques socials d'habitatge, l'Església com a institució, no hi ha incidit especialment. No ha tingut una mirada global sobre el mercat immobiliari i el model d'habitatge, sinó que s'ha centrat en l'acció social directa a les persones que tenen més dificultats per accedir a un habitatge digne. El posicionament de l'Església com a institució resulta dicotòmic: per una banda, resol les necessitats més urgents de la població en situació de precarietat, però per l'altra, es debat en el risc de gestionar el patrimoni propi de forma mercantilista d'acord amb els propis interessos i la recerca del màxim rendiment econòmic.

Ara bé, Sectors de la Unió de Religiosos de Catalunya i algunes diòcesis i parròquies, davant d'espais propis infrautilitzats o en desús, han començat a reflexionar-hi i a prendre decisions. Algunes congregacions i institucions de religiosos i religioses han fet passes per cedir part del patrimoni a projectes socials i han establert col·laboracions o projectes propis com a serveis per a l'acollida de persones sense sostre, per a l'acollida de refugiats i asilats polítics, per a l'atenció de dones i nenes víctimes del tràfic sexual o de persones que surten de la presó, per atendre menors en desemparament o famílies amb infants malalts o de llarg tractament; s'han destinat capelles o espais per a activitats culturals o formatives, entre d'altres accions.

Així mateix, Càritas, que ha tingut un paper clau en la denúncia i proposta d'accions, recull en l'informe del 2023 sobre la situació de l'habitatge, que ha destinat 1,3 milions d'euros a ajudes econòmiques a més de 1.300 llars, una xifra que representa el 64% del total d'ajudes econòmiques donades per l'entitat. Reclama esforços a favor de l'habitatge social d'emergència i que s'implementi una política estructural d'habitatge que en garanteixi el dret d'accés i de mantenir-s'hi. Per fer-ho, l'entitat insta les administracions a implementar "totes les estratègies possibles" i també fa una crida a la Generalitat, a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i als Ajuntaments catalans a garantir un parc d'habitatge social de lloguer "sòlid i estable", a mobilitzar pisos buits, a recuperar pisos turístics sense llicència i a fer canvi d'usos per prioritzar-ne l'ús residencial. Càritas Diocesana de Barcelona ha demanat als Ajuntaments un canvi d'usos perquè es puguin oferir com a habitatge, equipaments de l'Església i contribuir, així, a fer front a la crisi de l'habitatge. Demana als consistoris que es pugui "aprofitar tota la pedra que no s'està utilitzant" per oferir-la com a habitatge social i de lloguer assequible.[59]

Cal dir que, recentment, la Conferència Episcopal Tarraconense s'ha mostrat oberta i disponible al govern de la Generalitat per signar un protocol de contribució del patrimoni eclesial a les necessitats d'habitatge a partir del qual possiblement se signin convenis concrets.[60] Aquest s'ha signat el 16 de febrer del 2026 i es concreta que les diòcesis mantindran la titularitat de les propietats i la Generalitat de Catalunya les gestionarà.

L'arquebisbat de Tarragona, segons l'ARA, farà un inventari de quines propietats té en ús i quines no: alguns habitatges ja estan en mans de Càritas o ONG vinculades a l'Església que, per exemple, les posen a

> "Càritas Diocesana de Barcelona ha demanat als Ajuntaments un canvi d'usos perquè es puguin oferir com a habitatge, equipaments de l'Església i contribuir, així, a fer front a la crisi de l'habitatge"

59 https://www.elnacional.cat/ca/societat/caritas-demana-ajuntaments-utilitzar-equipaments-esglesia-com-habitatge-social_1333060_102.html

60 https://www.catalunyareligio.cat/ca/esglesia-catalana-negocia-generalitat-cessio

disposició de persones sense llar perquè s'hi puguin dutxar. Fonts de la institució expliquen que a Valls tenen identificats immobles en mal estat que estan buits i que es podrien mobilitzar. Els comuns plantegen un tracte: que els cedeixin per a ús social uns anys a canvi que el consistori els rehabiliti.[61] A Lleida l'antic seminari s'ha destinat a habitatge social.

En tot cas, s'obre una via per explorar més àmpliament com pot contribuir l'Església a les mancances d'habitatge assequible, adequat i durador. Cal que prengui, com a institució, un posicionament global i crític sobre la crisi de l'habitatge que tingui en compte la distribució desigual de la riquesa, l'escàndol de l'especulació i la necessitat d'una arquitectura i un urbanisme sostenibles i respectuosos amb el medi ambient. Cal que s'entengui l'habitatge i el recurs habitacional com un dret fonamental i reconegut per a una vida digna, com un espai bàsic de vida comunitària i d'arrelament cultural i social.

3.2 La Doctrina social de l'Església sobre l'habitatge

En la Doctrina Social de l'Església es defensa l'habitatge com un dret i com un bé d'ús quan s'explicita que la propietat privada ha d'estar supeditada al bé comú, i per tant, la propietat ha de tenir una funció social.

"A les Encícliques i documents conciliars *Pacem in Terris* de Joan XXIII i a la *Gaudium et Spes*, inclouen el gaudi d'un habitatge com una fita i garantia dels drets fonamentals"

A l'encíclica *Rerum Novarum* del Papa Lleó XIII, al 1891, ja conté la visió segons la qual el món material és un do i no una mercaderia. S'hi estableix el principi fonamental que els béns de la creació existeixen i tenen raó de ser per a la vida de totes les persones, i el Papa Francesc diria, per a la vida de tots els éssers vius. A les Encícliques i documents conciliars *Pacem in Terris* de Joan XXIII i a la *Gaudium et Spes*, inclouen el gaudi d'un habitatge com una fita i garantia dels drets fonamentals.

Segons la Doctrina social de l'Església, l'habitatge ha de ser, doncs, un bé d'ús i no d'inversió especulativa. A nivell general, ens cal un canvi de model, un canvi de cultura, un canvi del sistema capitalista neoliberal perquè es protegeixin els drets socials i col·lectius, perquè hi hagi una redistribució dels béns i la riquesa i perquè es respecti el planeta i el medi ambient en la línia de l'encíclica *Laudato si* del Papa Francesc. Concretament, en aquesta encíclica llegim: "la manca d´habitatges és greu en molts llocs del món (...), no només per als qui són pobres, sinó que una bona part de la societat pateix dificultats serioses per accedir a un habitatge propi (...). La possessió d´una llar té molt a veure amb la dignitat de les persones i amb el desenvolupament de les famílies; es una qüestió central de l´ecologia humana".

"El Papa Lleó XIV a *Dilexi te* afirma que l'especulació capitalista és contrària a la dignitat humana"

La darrera exhortació apostòlica del Papa Lleó XIV, *Dilexi te*, dedica un capítol a repassar històricament el posicionament de l'Església i afirma que l'especulació capitalista és contrària a la dignitat humana.[62] Afirma que "els pobres" constitueixen el cos de Crist, el centre de la seva missió.

Les persones en situació de pobresa són aquelles que no tenen la possibilitat d'accedir a un habitatge, ni la capacitat de mantenir-lo en condicions de dignitat: adaptat, segur i estable.

Des de l'òptica d'aquest Informe, Justícia i Pau vol fer un posicionament crític sobre l'acumulació de la riquesa i el sistema neoliberal i capitalista desbocat que especula amb un bé d'ús i un dret com l'habitatge. Aposta per una pràctica ètica de l'hospitalitat i de la construcció d'una societat que defensi l'accés universal a un habitatge digne i a poder-lo mantenir. Aquesta és una opció primordial i una condició de possibilitat del compromís social per a una societat més justa, pacífica, plural i acollidora.

61 https://www.ara.cat/politica/comuns-s-acosten-l-esglesia-recerca-d-habitatge_1_5277586.html

62 Dilexi te, cap. 4, núm. 92

4

Posicionament de Justícia i Pau

"Justícia i Pau defensa l'habitatge com a dret, no només reconegut, sinó garantit, cosa que comporta exigir canvis legislatius"

Justícia i Pau defensa l'habitatge com a dret, no només reconegut, sinó garantit, cosa que comporta exigir canvis legislatius tenint en compte que actualment consta com a "principi rector de la política econòmica i social" en lloc d'estar inclòs en el capítol de "drets i llibertats fonamentals" en el text de la Constitució.

No es poden obviar les responsabilitats polítiques dels governs de Catalunya, de l'Estat espanyol i dels Ajuntaments en la impossibilitat d'exercir el dret a l'habitatge, per tant, caldrà fer incidència social i política perquè la legislació i l'aplicació de polítiques d'habitatge pal·liïn les necessitats i la urgència de l'accés a un habitatge digne per a tothom.

Les dificultats actuals per accedir a un habitatge digne són dramàtiques no només per a les classes socials més empobrides, que han quedat excloses del mercat immobiliari, sinó també per les classes treballadores. Els moviments socials canalitzen i manifesten aquest malestar davant les situacions d'injustícia que suposen els desnonaments, la gentrificació de barris i ciutats, l'existència d'infrahabitatges o habitatges insegurs i inadequats. El problema ja no és només social i ha esdevingut un repte polític de primer ordre que ha de forçar els governs central i autonòmic a anunciar i prendre mesures per fer-hi front.

Cal pensar com volem que siguin els nostres pobles i ciutats. En aquest sentit, s'han de posar en valor les iniciatives de promotors que propicien comunitats de veïns no segregadores, que faciliten espais habitacionals per viure-hi i no per especular, que afavoreixen la trobada i les cures compartides, el baix consum (aigua, calefacció, ventilació, serveis comuns, etc.), amb formes de titularitat estables, aptes per a tota mena de col·lectius i famílies (nombroses, intergeneracionals, monoparentals, unipersonals, amb diversitat funcional, etc.)

Per abordar la complexitat del problema de l'habitatge, entenem que cal un pacte de país que permeti una política d'habitatge que protegeixi les persones i famílies amb rendes limitades i que potenciï el lloguer assequible. Cal reconèixer que l'Administració no ho pot fer tota sola i és necessària la concurrència i la iniciativa de fundacions, entitats, i societats cooperatives amb llarga experiència en la inclusió social i residencial. Ens cal una política d'habitatge sostinguda en el temps que no depengui dels canvis de legislatura ni de les picabaralles en l'aprovació de pressupostos. Ha de ser un pacte de país on tinguin cabuda els diferents actors polítics, econòmics i socials que no vulguin especular amb el sòl i els habitatges.

Necessitem augmentar la despesa en habitatge sobre el PIB, almenys fins a la mitjana europea, pel que fa a polítiques públiques.

També necessitem estratègies fiscals destinades a bonificar l'habitatge habitual, el lloguer social i penalitzar la residència no habitual especulativa. També regular els usos especials (lloguers d'habitacions, temporals, *coliving*, entre d'altres).

"Cal un pacte de país que permeti una política d'habitatge que protegeixi les persones i famílies amb rendes limitades i que potenciï el lloguer assequible"

Necessitem una forma de fer política transversal, en què es treballi conjuntament l'habitatge en relació als usos i necessitats del transport, l'urbanisme, la sostenibilitat energètica, les necessitats socials. Cal una governança supramunicipal que equilibri territoris i necessitats considerant la diversitat de municipis.

Cal una política d'habitatge que ho contempli tot: la regulació del mercat, la construcció, la compra, la rehabilitació i la dignificació dels habitatges, la regulació dels usos no destinats a viure-hi (turisme, temporada, infrahabitatge), règims sancionadors, el fre a l'especulació i la gentrificació, la planificació urbanística, la simplificació dels tràmits, l'optimització del sòl, l'autonomia en l'energia, l'estalvi d'aigua.

> "L'Església, pel patrimoni immobiliari amb què compta, té una responsabilitat indefugible davant de la necessitat d'habitatge en coherència amb els valors evangèlics"

Des de Justícia i Pau, subscrivim les polítiques i estratègies en curs encaminades a fer més accessible l'habitatge a la població i a frenar l'especulació: el dret de tanteig i retracte, la diversitat inclusiva amb mesures com la reserva del 30%, la promoció cooperativista, la regulació dels preus de lloguer, la limitació dels pisos turístics i la regulació del lloguer de temporada, i també reformes normatives com l'ampliació de la durada mínima dels contractes de lloguer i la prohibició de fer pagar l'IBI al llogater, entre d'altres mesures.

Cal fer front a l'emergència del sensellarisme, i per això, donem suport a la *Proposició de llei de mesures transitòries i urgents per a fer front i erradicar el sensellarisme*, aturada al Parlament de Catalunya en aquests moments.

S'ha d'agilitzar i facilitar el tràmit per a la regularitat administrativa per tal de garantir l'accés a ingressos mínims i a habitatges d'emergència per a persones en situació d'irregularitat administrativa que viuen en contextos d'exclusió social.

L'Església, pel patrimoni immobiliari amb què compta, té una responsabilitat indefugible davant de la necessitat d'habitatge en coherència amb els valors evangèlics. Davant d'aquesta problemàtica social, ha de reflexionar sobre què pot aportar, assumir i posar a l'abast, tot evitant qualsevol pràctica especulativa. La gestió del seu patrimoni no es pot limitar a les opcions que generen beneficis pecuniaris (comprar, llogar i vendre segons les lleis del mercat), sinó que s'ha d'obrir a noves fórmules no especulatives, que poden ser cessions d'ús, projectes en el marc del cooperativisme i l'economia social i solidària, que no necessàriament impliquin la renúncia a la titularitat del patrimoni.

Tots i totes en som responsables i, cadascú des del seu àmbit, podem esdevenir agents de canvi i incidir en les vies de solució dels reptes socials i polítics que suposen defensar el dret garantit a l'habitatge.

5 Propostes d'acció

Àmbit polític

Considerar l'habitatge com un dret, no només reconegut, sinó també garantit a la Constitució amb totes les seves conseqüències. Cal promoure i exigir els canvis legislatius pertinents perquè això sigui possible.

Reivindicar la inversió del PIB en habitatge, passar del 2,5% a, com a mínim, fins la mitjana europea actual del 9%, i exigir-ne el seu compliment i execució pressupostària.

Integrar els sectors socials, institucionals i econòmics concernits a l'hora d'elaborar polítiques d'habitatge a mig i llarg termini.

Cercar consensos amplis que perdurin més enllà dels canvis en el poder legislatiu i executiu.

Àmbit social i ciutadania

Denunciar les pràctiques especulatives i de segregació social, i reivindicar polítiques públiques d'habitatge inclusiu, habitatge social i habitatge assequible amb perspectiva ecosocial.

Posar en primer pla la convivència i el desenvolupament comunitari, entenent que la diversitat poblacional de Catalunya, i molt especialment de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, així ho exigeix.

Desenvolupar accions de sensibilització, intercanvis i debat a nivell general i local. La informació, la reflexió i el coneixement són imprescindibles per poder decidir el paper que cadascú pot exercir davant dels reptes del dret garantit a un habitatge digne.

Promoure algun tipus d'aliança entre sectors que defensin el dret garantit a l'habitatge.

Àmbit eclesial

Proposem d'oferir espais de reflexió i debat per sensibilitzar de la necessitat de l'ús social dels recursos habitacionals.

Davant dels reptes socials i la necessitat d'habitatge, convé facilitar l'intercanvi i la relació entre els responsables del patrimoni eclesial i els diversos agents socials, perquè es puguin reaprofitar espais buits i promoure projectes d'habitatge social, rehabilitació d'espais a través d'iniciatives d'habitatge cooperatiu o de cessió d'ús.

Convé promoure les iniciatives i projectes de cohabitatge i cooperatives d'habitatge emmarcats en l'Economia Social i Solidària.

Pot ser interessant suscitar grups de treball sobre la situació de l'habitatge a les diferents comissions o delegacions territorials de Justícia i Pau de Catalunya i en diferents àmbits eclesials.

Glossari

Àrea de Rehabilitació Integral (ARI):
Zona municipal en la qual es vol promoure la recuperació de conjunts històrics, de centres urbans, de barris degradats i de municipis rurals, segons delimitacions establertes en els ajuts econòmics de les administracions públiques.

Àrea de Renovació Urbana (ARU):
Zona municipal en la qual es vol promoure una actuació urbanística completa perquè les edificacions que conté estan molt deteriorades, no reuneixen condicions d'habitabilitat i no poden ser rehabilitades parcialment perquè els usuaris hi visquin. A més d'edificar habitatges nous, cal reallotjar les persones afectades i destinar sòl resultant de la demolició als equipaments i a les zones verdes que determini el planejament urbanístic.

Assetjament immobiliari:
Actuació o omissió amb abús de dret que té l'objectiu de pertorbar la persona assetjada en l'ús pacífic del seu habitatge i de crear-li un entorn hostil, tant en l'aspecte material com en el personal o el social, amb la finalitat última d'obligar-la a adoptar una decisió no volguda sobre el dret que l'empara per ocupar l'habitatge i, en la majoria dels casos, de forçar el desallotjament i/o de treure més profit dels habitatges llogats (Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, article 45.3.c).

Cohesió social:
Grau d'implicació, de compromís i de participació dels membres d'una comunitat. Des de la perspectiva de l'habitatge, implica afavorir el conjunt de condicions constructives i d'atribució dels habitatges que permeten la diversitat social en el territori; també comporta combinar l'ús residencial amb altres usos.

Connectivitat:
Possibilitat d'establir relacions de mobilitat entre diferents punts geogràfics mitjançant la connexió física de la xarxa i es refereix a la potencialitat del sistema de transport urbanístic i l'accessibilitat per a tothom.

Edifici divers:
Tipus d'edifici que incorpora la diversitat social, física i funcional i facilita la varietat de persones, d'activitats i d'usos. La diversitat es pot manifestar en la multifuncionalitat dins de l'edifici o en la diversitat de tipus d'accés i de tinença. No incorporar la diversitat en els edificis d'habitatge suposa considerar un tipus de persona usuària falsament neutral i universal, la qual cosa implica no tenir en compte les persones que suposadament no s'adapten a l'estàndard de la població.

Habitatge buit:
Habitatge que roman desocupat permanentment, sense causa, per un termini superior a dos anys, als efectes de la legislació sectorial.[63]

Habitatge d'inserció o inclusió:
Tipus d'habitatge gestionat per administracions públiques o per entitats sense ànim de lucre que, en règim de lloguer o sota altres formes d'ocupació, es destina a atendre persones que requereixen una atenció especial.

Habitatge de protecció oficial:
Tipus d'habitatge la tipologia, les dimensions i el preu del qual estan reglamentats per l'Administració i permet que els compradors, si compleixen uns requisits en matèria de titularitat d'immobles, d'ingressos familiars i d'altres, es puguin beneficiar de certs avantatges, tant econòmics com fiscals.

Habitatge dotacional públic:
Tipus d'habitatge destinat a satisfer les necessitats temporals de persones amb dificultats d'emancipació o que requereixin acolliment o assistència residencial, com ara la gent jove, les persones grans, les dones víctimes de la violència de gènere, els immigrants, les persones separades o divorciades que hagin perdut el dret a l'ús de l'habitatge compartit, les persones pendents de reallotjament per operacions públiques de substitució d'habitatges o per actuacions d'execució del planejament urbanístic, o per a persones sense llar. Es poden considerar habitatges dotacionals públics, els destinats a estades de curta durada per a persones amb necessitat d'acompanyament per tal d'assegurar-ne la inserció social.

Habitatge lliure:
Habitatge que no s'inclou dins dels habitatges de protecció oficial ni dotacional.

Habitatge principal:
Habitatge que consta com a domicili en el padró municipal.

Habitatge de protecció oficial:
Tipus d'habitatge destinat a polítiques socials i que se subjecta a les condicions que estableix la legislació sectorial, tant pel que fa al règim jurídic com pel que fa als aspectes tècnics. Es classifiquen en: règim especial, règim general i règim concertat.

Habitatge secundari:
Habitatge emprat de manera intermitent o en estades temporals i que no és principal. Habitualment anomenat segona residència.

63 https://www.diba.cat/ca/web/entorn-urba-i-salut/glossari; i altres

G

Habitatge social:
Tipus d'habitatge en lloguer amb preus inferiors als de mercat a què s'accedeix a través de regles específiques com ara les necessitats del demandant, o de la posició en una llista d'espera. És promogut per entitats o empreses públiques i protegit per la legislació, destinat a sectors de població de renda baixa o mitjana i també a llars vulnerables (OCDE, 2020).[64]

Habitatge assequible:
Habitatge que, des del punt de vista de la demanda, és més assequible que el de preu de mercat vigent. Des de l'oferta genera una rendibilitat menor però garanteix una major seguretat a la inversió. Generalment està recolzada per l'administració.[65]

Habitatge primer (Housing first):
Metodologia d'intervenció social que trenca amb el model d'atenció tradicional (escala de transició) i proporciona a les persones sense llar un habitatge individual, estable i independent, amb acompanyament social i comunitari.

Inclusió social:
Política social que afavoreix que totes les persones tinguin l'oportunitat de participar plenament en la vida cultural, política, social, comunitària i econòmica de la comunitat a la qual pertanyen. Una societat socialment inclusiva és aquella que valora tothom, en què les diferències són respectades i en què es garanteixen les necessitats bàsiques per tal que es pugui viure dignament.

Lloguer assequible:
Contracte que té un preu de lloguer inferior al del mercat perquè ha estat inclòs en operacions de la borsa de lloguer, en actuacions de rehabilitació protegida o en promocions d'habitatge amb protecció.

Masoveria urbana:
Contracte en virtut del qual la persona propietària d'un habitatge en cedeix l'ús, pel termini que s'acordi, a canvi que la persona cessionària n'assumeixi les obres de rehabilitació i de manteniment.

Pla municipal/local de l'habitatge (PLH):
Instrument de planificació reglada recollit a la Llei 18/2007 del Dret a l'Habitatge que té per objectiu la definició de les polítiques locals d'habitatge. S'hi estableixen els compromisos municipals en matèria d'habitatge i és el marc de treball de les intervencions en habitatge per un període de 6 anys. Tenir un PLH proporciona un tracte preferent per a la concertació d'actuacions amb la Generalitat de Catalunya.[66]

Pla urbanístic:
Conjunt de normes que regulen els usos permesos del sòl.

64 Referenciat per Javier Buron a "El problema de la vivienda"

65 Javier Buron a "El problema de la vivienda"

66 https://www.diba.cat/ca/web/hua/plans-locals-d-habitatge

Pla d'ordenació urbanística municipal (POUM):
Instrument d'ordenació urbanística integral del territori. Li correspon, entre altres coses, classificar el territori segons les classes de sòl que defineix la llei —urbà, urbanitzable i no urbanitzable— en funció dels objectius de desenvolupament; definir un model d'implantació urbana (necessitats de creixement, tipologies d'edificació i ubicació i característiques dels equipaments i zones verdes), i les determinacions per al desenvolupament urbanístic sostenible, amb models d'ocupació del sòl que evitin la dispersió del territori, afavoreixin la cohesió social i vetllin per la preservació i la millora dels sistemes de vida tradicional.

Segregació urbana:
Separació de zones de desenvolupament urbà relacionades amb les disparitats socials. Es manifesta en les diferents condicions de l'habitatge, espais verds accessibles, riscos naturals, infraestructures de qualitat i serveis d'educació, salut, transport, etc.

Sensellarisme:
La tipologia ETHOS (European Typology of Homelessness and Housing Exclusion) estableix quatre tipologies de persones sense llar:

- **Sense sostre**: Situació de persones que viuen a la intempèrie, que pernocten en un alberg i/o que es veuen obligades a passar la resta del dia en un espai públic.
- **Sense habitatge**: Situació de persones que viuen en allotjaments temporals, bé per a persones sense llar, dones, persones immigrades i demandants d'asil, o bé en institucions residencials d'una manera temporal.
- **Habitatge insegur**: Habitatge en què les persones viuen en règims de tinença insegura —com ara l'ocupació—, sota l'amenaça del desnonament, o bé sota l'amenaça de la família o de la parella.
- **Habitatge inadequat**: Habitatge en què les persones viuen en estructures temporals o no convencionals, en habitatges no adequats d'acord amb la legislació (infrahabitatge) o en habitatges massificats.
- **Sobreocupació**: Fenomen pel qual un habitatge allotja un nombre excessiu de persones en relació als serveis de l'habitatge i als estàndards de superfície per persona fixats a Catalunya. Són excepció les unitats de convivència vinculades per llaços de parentiu, sempre que l'excés d'ocupació no comporti incompliments de les condicions de salubritat, d'higiene i no generi problemes greus de convivència amb l'entorn.

Agraïments especials

Al llarg de l'elaboració d'aquest informe, volem agrair la col·laboració, les converses i reflexions de:

Carme Trilla Bellart, Secretària d'habitatge de la Generalitat de 2004 a 2011, actualment Presidenta de la Fundació Hàbitat 3 i de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona.

Consol Prados Martínez, assessora de diferents Plans municipals d'habitatge, actualment assessora d'habitatge de la Conselleria de Territori, habitatge i transició ecològica de la Generalitat de Catalunya.

Víctor Puga López, Secretari General de la Conselleria de Territori, habitatge i transició ecològica de la Generalitat de Catalunya.

Joan Batlle Bastardas, Exdirector de Programes Socials de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya.

Joan Gómez i Segalà, sociòleg, membre de la Cooperativa La Teulada.

Sergio Rodríguez Vives, Director de la Fundació Habitatge Social.

Junta de la Unió de Religosos de Catalunya (URC).

Josep M. Domingo Ferrerons, Vicari General i Àngel Jornet Gàzquez, ecònom, de la Diòcesi de Sant Feliu de Llobregat.

Marco Aparicio Wilhelmi, membre de l'Observatori DESCA; Xàbius Caballé, Fem Sant Antoni, Taula comunitària i espai veïnal, i Elena Algaba Gonzàlez, estudiant del Màster de la Facultat de Dret UB, tots ells participants a la taula rodona sobre l'habitatge a Justícia i Pau l'octubre del 2024.

Xavier Becerra Castells, Maria Paula Herrera Chacón, Francina Planas Vilella, Núria Sastre Domènech i Eudald Vendrell Ferrer, membres de l'Eix de Drets Humans i del Grup de treball sobre el dret a l'habitatge de Justícia i Pau, per la dedicació a la recerca i redacció d'aquest Informe.

Ramon Pujades i Neus Forcano, per les correccions lingüístiques.

I a tots i totes les persones que fan recerca, fan reflexió, són actives i ho comparteixen.