

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

EDUARD CABRÉ ROMANS¹
eduardcabreromans@gmail.com

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

Resum

La col·laboració entre el sector públic i el sector privat per a la provisió d'habitatge assequible adopta una multiplicitat de formes segons el context legal, socioeconòmic i històric de cada sistema d'habitatge. Una d'aquestes formes, coneguda com a Col·laboració Publicoprivada (CPP), fa referència concretament a la relació que s'estableix entre diverses entitats públiques i privades (amb ànim de lucre o sense) per la provisió d'un bé o servei públic en virtut del qual comparteixen riscos i beneficis.

Són molts els programes d'habitatge que s'han estructurat entorn d'un model CPP. Sense voluntat de fer una revisió bibliogràfica exhaustiva d'aquest model ni d'esgotar tots els àmbits de recerca que ofereix, aquest article vol abordar el tema a partir de l'anàlisi de diferents exemples i dels instruments normatius i de política pública que els han fet possibles.

A partir de dos models de CPP en habitatge impulsats, entre altres socis, per l'Ajuntament de Barcelona entre els anys 2015 i 2023, aquest article analitza la diversitat de CPP en habitatge assequible a escala internacional, fixant-se en la seva capacitat de generar habitatge de lloguer o en règim cooperatiu permanentment assequible.

Paraules clau:

Col·laboració publicoprivada
Col·laboració público-comunitària
Política d'habitatge
Sistema d'habitatge
Habitatge assequible



1. Introducció

La garantia del dret a l'habitatge, consagrat a la Constitució espanyola i reconegut en diversos tractats internacionals, depèn fonamentalment del grau de desenvolupament de l'anomenat cinquè pilar de l'estat del benestar. En l'àmbit de l'habitatge, Catalunya i la resta de l'Estat espanyol han representat històricament una excepció en el context europeu (Hoekstra, 2010; Scanlon, Fernández i Whitehead, 2014). Així, mentre que a la resta del continent es van desenvolupar grans parcs d'habitatge públic i social de lloguer, a l'Estat espanyol es va promoure l'accés a la propietat mitjançant subsidis a la promoció d'habitatge de protecció oficial que, a més, ha mantingut la seva protecció només durant un període de temps limitat (entre 10 i 30 anys majoritàriament).

Com a conseqüència, el sector de l'habitatge espanyol presenta una marcada diferència en el tractament normatiu i les normes d'accés de l'habitatge de mercat i del de protecció oficial. Així s'ha generat el que es coneix com un *mercat d'habitatge dualista* (Kemeny, 1995), que ha resultat en un estat del benestar *rudimentari o familiarista* caracteritzat per unes polítiques d'habitatge d'abast limitat, un pressupost públic d'habitatge insuficient i una dependència excessiva en la solidaritat intrafamiliar per poder garantir el dret a l'habitatge a àmplies capes de la població (Esping-Andersen, 1990; Leibfried, 1992).

El panorama europeu demostra que la consolidació d'un sector d'habitatge social de lloguer requereix estructures públiques i col·laboracions publicoprivades (CPP) potents, estables en el temps, amb un marc legal i impositiu favorable i amb fons de finançament suficients. De l'existència d'aquestes condicions en depèn la configuració del sistema d'habitatge d'un país.

1.1. SISTEMES D'HABITATGE

Un *sistema d'habitatge* es pot definir com la caracterització concreta de l'habitatge en un context determinat. El concepte s'utilitza per referir-se a les interrelacions que existeixen entre actors (individuals i corporatius, oferta i demanda) i entre aquests i les institucions responsables de regular el mercat de l'habitatge (Bourne, 1981; Boelhouwer i Van der Heijden, 1992; Cabré *et al.*, 2022).

Els sistemes d'habitatge responen a ideologies subjacents que formen part d'un sistema social més ampli (Elsinga, 2020). Aquests es veuen influïts per tendències econòmiques, socioculturals i demogràfiques. Alhora, els sistemes d'habitatge també tenen un impacte sobre la dinàmica social i econòmica d'una determinada societat (Van der Heijden, 2013). Quan es vol analitzar la col·laboració publicoprivada en l'àmbit de l'habitatge, doncs, és important entendre que aquesta és fruit d'un context socioeconòmic i d'un marc legal determinats, però que també té la capacitat de canviar les dinàmiques futures segons els mecanismes que adopti i els objectius que persegueixi.

1.2. COL-LABORACIÓ PUBLICOPRIVADA EN HABITATGE

MARC CONCEPTUAL

En termes generals, les CPP fan referència al contracte entre una o diverses entitats públiques i privades (amb ànim de lucre o sense) per la provisió d'un bé o servei públic en virtut del qual comparteixen riscos i beneficis financers (World Bank, 2017; OCDE, 2012). Les CPP tenen com a objectiu principal aprofitar els punts forts d'ambdós sectors per superar alguns dels reptes associats a l'assequibilitat, la disponibilitat i la qualitat de l'habitatge.

En el context d'una política d'habitatge, les CPP poden adoptar formes diverses com acords i contractes, empreses mixtes o models de co-inversió, entre d'altres. Aquestes formes sovint impliquen la combinació de subvencions públiques, incentius fiscals, concessions o transferència de sòl, o un marc normatiu favorable. En l'àmbit privat, en canvi, poden incloure inversió privada, experiència en l'execució i gestió de projectes, coneixement especialitzat i assumptió de riscos compartits entre socis públics i privats (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018).

Alguns autors diferencien entre acords contractuals (externalitzacions) i acords de col·laboració, que pressuposen un cert grau de capacitat compartida entre els actors públics i privats (Alsina *et al.*, 2019). D'altres, diferencien entre 3 categories: contractes, concessions i col·laboracions

institucionals (empreses mixtes) (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018).

Hom pot distingir, doncs, entre la col·laboració que es produeix en el marc d'un contracte de cessió de sòl públic en dret de superfície o concessió d'obres o serveis, i altres tipus de col·laboracions que impliquen un grau d'interrelació més gran, per exemple, el conveni, la societat mercantil, el

consorci o la fundació de capital mixt (Phillips, 2020; Alsina *et al.*, 2019). Aquesta última excepció s'alinearia amb el marc teòric de *l'estat emprenedor* de Mariana Mazzucato (2014), que parteix d'una concepció dinàmica del sector públic en la qual l'Estat (les administracions públiques) fomenta la innovació mitjançant mecanismes de col·laboració publicoprivada en els quals el sector públic ostenta un rol de lideratge.

Figura 1: Sistematització dels models de CPP en habitatge*

Instrument de CPP	Descripció
Finançament o subsidi públic	Accés a subsidis públics i/o finançament a tipus d'interès reduït (bonificat) per a la promoció d'habitatge protegit o social de promoció i gestió privada. Aquest suport econòmic pot anar condicionat a altres contrapartides d'interès públic, com generar habitatges de certes característiques o que aquests siguin dirigits a col·lectius específics, i pot provenir de diferents nivells de l'administració pública.
Reserves de sòl per a habitatge protegit o social	L'Administració pública competent en matèria urbanística pot introduir reserves per a habitatge protegit o social amb l'objectiu de facilitar l'accés al sòl a promotores socials d'habitatge.
Dret de superfície o concessió sobre sòl públic	Accés a sòl públic a cost zero o reduït mitjançant un dret real de superfície o una concessió administrativa sobre sòl públic per un període de temps determinat.
Concessió d'obres i/o serveis	Construcció i/o gestió d'habitatge protegit o social per part d'una o més empreses privades mitjançant la concessió pública per adjudicació competitiva, negociada o directa, segons establert a la legislació de contractes del sector públic i altra normativa d'aplicació.
Conveni	Acord entre les administracions públiques o organismes dependents d'aquestes i entitats privades per tal de promoure i gestionar habitatge protegit o social. El rol de cadascuna de les parts variarà en funció dels acords recollits al conveni, que poden incloure altres instruments de CPP.
Consorci de capital mixt	Entitat de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia, creada per diverses administracions públiques o organismes dependents d'aquestes i entitats privades per promoure i gestionar habitatge protegit o social.
Societat mercantil de capital mixt	Ens instrumental de gestió indirecta de les administracions públiques per exercir les seves competències mitjançant la creació d'una societat que reuneix capital públic i privat, alhora que permet una gestió compartida entre els dos àmbits.
Fundació de capital mixt	Entitat sense ànim de lucre orientada al compliment de fins d'interès general, el finançament de la qual prové majoritàriament del sector públic i, de forma no majoritària, del sector privat.

* Els instruments de CPP estan ordenats de menys a més pes del sector públic, si bé aquest pot variar segons la fórmula adoptada dins de cada instrument.

Pràcticament tots els països del món han experimentat amb algun tipus de CPP en l'àmbit de l'habitatge i l'urbanisme des dels anys 90 (UN-Habitat, 2011; World Bank, 2020). La seva capacitat de millorar l'eficiència en la consecució de determinats objectius, però, és objecte de debat polític i s'ha posat en dubte per l'incompliment de terminis i condicions (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018). És important assenyalar que les característiques específiques de cada CPP poden variar en funció del sistema d'habitatge en el qual s'emmarquen, així com dels objectius específics que persegueixin.

COL-LABORCIÓ PÚBLICOPRIVADA EN HABITATGE A CATALUNYA

En l'àmbit de l'habitatge, a Catalunya i al conjunt de l'Estat espanyol, la col·laboració publicoprivada s'ha donat majoritàriament en la promoció d'habitatge protegit en règim de propietat en el marc d'acords contractuals, programes de foment o règims normatius que imposen al promotor privat unes condicions d'assequibilitat durant un període de temps. Aquesta política, amb un marcat caràcter econòmic i d'impuls del mercat laboral (Pareja *et al.*, 2015), va suposar la construcció a Espanya de més de 6,8 milions d'habitatges protegits entre 1952 i 2016, sobre un parc total de 25,5 milions (26,6%) (Trilla *et al.*, 2018). La temporalitat de l'assequibilitat d'aquests habitatges i la preponderància del règim de propietat per sobre del de lloguer han suposat que avui dia només hi hagi entorn de l'1,5% del parc en règim de lloguer social, un dels percentatges més baixos d'Europa (Trilla *et al.*, 2018).

Com es veurà a l'apartat següent, altres països europeus sí que han desenvolupat models de col·laboració i concertació en l'àmbit de l'habitatge que han perdurat en el temps i que han permès generar parcs d'habitatge social de lloguer significatius. És el cas d'Àustria, França o els Països Baixos, on s'han creat institucions a cavall entre el sector públic i el sector privat que han demostrat una gran resiliència i que representen una peça clau del sistema d'habitatge respectiu a cada país.

Malgrat això, a Catalunya, en els últims anys han aparegut noves modalitats d'habitatge assequible fruit de la col·laboració entre el sector públic i el privat. A més dels exemples de Barcelona que s'explicaran en més detall a continuació, són nom-

brósos els ajuntaments que han fet ús del dret de superfície per facilitar sòl públic a promotores socials d'habitatge, així com els que han col·laborat amb entitats privades sense ànim de lucre per la compra d'habitatge mitjançant l'exercici del dret de tanteig i retracte per la seva explotació en règim de lloguer o cessió d'ús (Garcia-Montalvo *et al.*, 2021; Celobert, 2021). També són d'interès les iniciatives de CPP fruit de l'arribada dels fons europeus Next Generation en l'àmbit de la promoció d'habitatge de lloguer social, que només a Catalunya suposaran la construcció d'uns 3.200 habitatges, la majoria dels quals amb algun grau de CPP (Agència de l'Habitatge de Catalunya, 2022; Garcia-Montalvo *et al.*, 2021).

COL-LABORACIÓ PÚBLICO-COMUNITÀRIA

Abans d'entrar a analitzar els casos d'estudi internacionals i a Barcelona, és important destacar una distinció entre dues modalitats de col·laboració publicoprivada que està tenint cada vegada més ressò. Alguns autors diferencien entre la col·laboració publicoprivada clàssica i la col·laboració públicocomunitària o publicoprivada-comunitària.

“Aquest model de concertació (la col·laboració públicocomunitària) està tenint una tendència creixent en àmbits com en els habitatges cooperatius en cessió d'ús en solars públics, els Ateneus Cooperatius, els equipaments de proximitat o algunes experiències incipients en l'àmbit de la cultura i la cura, per exemple. Les administracions actuen de manera conjunta amb la ciutadania activa promovent la creació de valor públic, posant l'accent en altres elements més enllà de la mera eficiència econòmica, com són la proximitat, l'arrelament i l'apoderament de les comunitats. No es tracta, per tant, d'externalitzar o subcontractar serveis públics, sinó d'una forma de regulació social i de governança on la reciprocitat comunitària se situa en el centre de l'acció política” (Martínez *et al.*, 2023, p.9).

La diferència entre la CPP clàssica i la col·laboració públic-comunitària rauria, doncs, en l'absència d'interès particular i/o lucre per part dels socis privats d'àmbit comunitari, així com en l'existència d'arrelament i d'una governança més inclusiva amb les persones residents i la comunitat. Malgrat que a Catalunya no existeix un marc jurídic específic per a fórmules de gestió públic-comunitària, en l'àmbit de l'habitatge aquest s'ha expressat principalment a través del model cooperatiu en cessió d'ús, així com en altres propostes de models d'habitatge col·laboratiu, com podrien ser els *Community Land Trusts* (que s'abordaran en més detall a continuació).

Altres autors van més enllà i assenyalen que els models de CPP clàssics tendeixen a ser injustos, no inclusius i nocius per a la sostenibilitat ecològica i comunitària, i que la participació de les persones residents en la governança és imprescindible per a assegurar models CPP plenament sostenibles (Fell *et al.*, 2021). Així mateix, l'aspecte comunitari implicaria no només a les persones residents, sinó també a altres persones i entitats implicades en la desmercantilització de l'habitatge i la seva autogestió amb lògica de comuns urbans (Martínez *et al.*, 2023).

2. Antecedents internacionals

En aquesta secció es presenten alguns exemples internacionals que han servit de referència per a l'impuls de la CPP en habitatge a Catalunya, en les seves diferents variants.

2.1. ASSOCIACIONS D'HABITATGE ALS PAÏSOS BAIXOS (*WONINGCORPORATIES*)

Els Països Baixos són el país de l'Organització per la Cooperació i Desenvolupament Econòmic (OCDE) amb un parc d'habitatge social de lloguer més gran, del 34%. D'aquest parc, quasi el 80% és gestionat per Associacions d'Habitatge o *Woningcorporaties* (OCDE, 2020).

Les associacions d'habitatge neerlandeses són entitats privades sense ànim de lucre que tenen per objectiu prioritari, establert per llei, proveir d'habitatge a llars de baixos ingressos. Aquestes associacions han sigut independents del sector públic des de l'acord *Brutering* de 1993 amb el govern estatal, pel qual s'establia la seva independència financera en el marc d'una legislació estatal de control de preus i un accés generalitzat als mercats financers. Malgrat això, existeixen 3 nivells de supervisió i control: el Fons Central d'Habitatge Social (CFV), entitat pública independent que en supervisa la situació financera i dona suport en cas de necessitat; el Fons de Garantia d'Habitatge Social (WSW), un fons de

garantia mútua de les mateixes entitats del sector; i l'Estat i les entitats locals, que actuen com a garants en última instància (Housing Europe, 2010; AEDES, 2016).

Tot i la seva independència formal, les associacions d'habitatge neerlandeses es veuen amb la necessitat de col·laborar amb el sector públic principalment per accedir a sòl, un recurs molt escàs en el context actual de financiarització de l'habitatge (Whitehead *et al.*, 2023). També duen a terme iniciatives conjuntes per oferir habitatge assequible i adequat a població d'origen migrant i d'altres col·lectius (AEDES, 2016).

Amb tot, les associacions d'habitatge neerlandeses representen un sistema de col·laboració públicoprivada altament institucionalitzat i consolidat, que ha permès generar un parc d'habitatge social de lloguer molt gran i relativament estable en el temps.

2.2. ASSOCIACIONS D'HABITATGE AMB LUCRE LIMITAT A ÀUSTRIA (*GEMEINNÜTZIGER BAUVEREINIGUNGEN*)

Les Associacions d'Habitatge amb Lucre Limitat austríaques (*Gemeinnütziger Bauvereinigungen*) s'originen a finals del segle XIX en un context d'urbanització accelerada i unes condicions de

vida molt precàries. En un inici es van crear cooperatives independents que generaven habitatge de lloguer per als seus membres. A partir del segle XX, amb l'aparició de subsidis estatals i una reglamentació específica, les iniciatives es van multiplicar i professionalitzar, i van aparèixer nombroses associacions d'habitatge amb ànim de lucre i sense (Land *et al.*, 2011). Actualment, més del 20% del parc d'habitatge del país el gestionen aquestes entitats, la qual cosa converteix a Àustria en el segon país de l'OCDE amb un parc d'habitatge social més gran (OCDE, 2020).

Els preus de lloguer venen condicionats per la Llei d'habitatge amb lucre limitat (WGG), que estipula que aquests han de permetre cobrir els costos del sòl, la construcció, l'administració, el manteniment i el finançament dels projectes. Les entitats amb lucre limitat també poden generar un benefici limitat, que en tot cas s'ha de reinvertir en la compra de sòl, la rehabilitació d'edificis o la construcció de nous projectes. A canvi, les Associacions d'Habitatge estan exemptes de l'impost de societats (City of Vienna, 2023).

Viena compta actualment amb un parc d'habitatge públic d'uns 220.000 habitatges i un parc d'habitatge social de lloguer gestionat per associacions d'habitatge d'uns 200.000 habitatges, el que en conjunt representa quasi el 50% del parc d'habitatge de la ciutat. El sistema d'adjudicació dels habitatges és únic per a aquestes dues modalitats. En l'àmbit urbanístic, la ciutat també ha creat recentment una figura urbanística específica per a l'habitatge assequible o subsidiat, que permet generar reserves de sòl per a la promoció d'habitatge social per part d'entitats sense ànim de lucre o amb lucre limitat en col·laboració amb el sector públic (City of Vienna, 2023).

2.3. COOPERATIVES D'HABITATGE A SUÏSSA

En l'àmbit de la col·laboració públic-comunitària, les cooperatives d'habitatge han tingut un paper destacat a diversos països europeus i d'arreu del món. En el cas suís, les primeres cooperatives d'habitatge apareixen a la segona meitat del segle XIX amb el suport financer i d'accés a sòl dels governs regionals (cantons) i del govern confederal.

El 1991, en un context de tipus d'interès elevats, tres federacions de promotors d'habitatge cooperatiu i sense ànim de lucre van crear una

cooperativa d'emissió de bons, garantits pel govern confederal. Actualment, hi ha uns 26.600 habitatges que es van finançar gràcies a aquest instrument. El govern confederal també ofereix finançament mitjançant aportacions a un fons rotatori gestionat per les mateixes federacions (Co-operative Housing International; The Housing Agency, 2020). Les cooperatives també es beneficien de beneficis fiscals (United Nations Economic Commission for Europe, 2021).

Els lloguers oferts per les cooperatives d'habitatge a Suïssa es troben de mitjana un 20% per sota del preu de mercat, i fins a un 50% per sota a les ciutats més grans (Co-operative Housing International, 2020).

2.4. COMMUNITY LAND TRUST

Al llarg de la història s'han impulsat iniciatives de propietat comunitària de la terra a la majoria dels països del món. Malgrat això, l'articulació concreta del model *Community Land Trust* (CLT) s'acostuma a remuntar a *New Communities, Inc.*, al sudoest dels Estats Units, creada el 1969 per comunitats afroamericanes i considerat l'exemple paradigmàtic de prototip de fideïcomís comunitari de terres al país (Swann *et al.*, 1972).

Els CLT dissocien la propietat del sòl i del vol (construccions) mitjançant un *leasehold* (equivalent a un dret de superfície) per tal de mantenir l'assequibilitat permanent de l'habitatge. L'habitatge es pot transmetre en règim de propietat, de lloguer o altres tinences intermèdies, mentre que la propietat del sòl queda sempre en mans del CLT. La Junta que dirigeix el CLT acostuma a tenir representants de les persones residents, entitats comunitàries i l'administració pública, amb la voluntat de garantir que el CLT es gestioni sempre vetllant per l'interès general. Aquesta composició mixta comporta que en la majoria de CLT es dona una col·laboració públic-comunitària tant en l'origen com en el desenvolupament i gestió de l'entitat.

L'enfocament original dels CLT, centrats a facilitar l'accés a l'habitatge a comunitats marginades i vulnerables, va despertar l'interès de responsables polítics i activistes de zones urbanes que es trobaven desemparats després de la retirada del Govern Federal en l'elaboració i implementació de polítiques d'habitatge des de la dècada dels 80 (Davis, 2010). A partir de la crisi financera

global de 2008, els CLT han ressorgit com una possible solució a la financiarització de l'habitatge a ciutats metropolitanes com Nova York (Whitehead *et al.*, 2023). Una de les primeres experiències de la ciutat entorn del model CLT és Cooper Square CLT, creada el 1991 després de 30 anys d'organització comunitària al Lower East Side (Angotti, 2007).

A partir de la dècada dels 2000, el moviment dels CLT dels Estats Units va influir en acadèmics i professionals de l'habitatge a Europa i, en particular, al Regne Unit. En aquest país, els CLT es fan definir legalment per primera vegada a la Llei d'Habitatge i regeneració de 2008, quan també es va crear un Fons CLT per proporcionar finançament inicial, assistència jurídica i tècnica, i planificació empresarial als CLT emergents. L'adquisició de sòl i la construcció d'habitatges també es van fi-

nançar mitjançant subvencions i préstecs públics, privats i filantròpics (Moore *et al.*, 2012).

A l'Europa continental, el model CLT es va posar a prova per primera vegada a Brussel·les. La història de Community Land Trust Brussels (CLTB) es remunta a la creació de grups d'estalvi col·lectiu i al projecte d'habitatge assequible Espoir, iniciat el 2005. El 2010, 15 associacions locals van crear una plataforma per donar suport a la creació d'un CLT, i la Regió de Brussel·les va posar en marxa un estudi de viabilitat per avaluar el potencial del model. Gràcies a un acord amb el govern regional, CLTB va rebre un finançament per desenvolupar 30 habitatges cada any (CLTB). Models semblants s'estan obrint camí també a França, Escòcia, Països Baixos o Alemanya, sempre amb un rol important de foment per part de l'administració pública local.

3. El cas de Barcelona: col·laboració público-comunitària i publicoprivada metropolitana

Barcelona, Catalunya i el conjunt de l'Estat espanyol tenen un percentatge d'habitatge social de lloguer molt reduït, entorn de l'1,5% (OCDE, 2020). La diferència amb la resta del continent europeu es deu principalment a la temporalitat de la protecció de l'habitatge protegit i a la preponderància de la propietat respecte al lloguer, tant en l'habitatge lliure com en el protegit. Es tracta de factors que, sumats a la baixa producció d'habitatge protegit durant els últims anys respecte a períodes anteriors, contribuiran a la pèrdua neta d'habitatges socials durant els pròxims anys (Donat *et al.*, 2022).

La temporalitat de la protecció i la promoció de la propietat com a règim de tinença han afavorit tradicionalment unes col·laboracions publicoprivades centrades en la promoció d'habitatge (mitjançant subsidis, finançament favorable, avals, etc.) que no han contribuït a establir llaços estables de col·laboració durant la fase de gestió dels habitatges, ni a consolidar un mercat de lloguer estable i professionalitzat (Pareja *et al.*, 2015). Malgrat això, Barcelona ha promogut durant els

últims anys dues modalitats de CPP inspirades en models europeus i que estan servint d'exemple per a altres iniciatives de CPP que s'estan començant a desplegar a la resta de Catalunya

3.1. CONVENI AMB ENTITATS SOCIALS SENSE ÀNIM DE LUCRE (ESAL)

L'Ajuntament de Barcelona ha impulsat el model d'habitatge cooperatiu en cessió d'ús principalment mitjançant la transferència de sòl municipal en dret de superfície. Els dos primers projectes d'aquest tipus es van iniciar l'any 2014 i 2015 mitjançant l'adjudicació directa de sòl municipal en dret de superfície a dos projectes: La Borda i Princesa (aquest segon promogut per la cooperativa Sostre Cívic).

Un cop aquests dos projectes pilot van començar a caminar i a mesura que apareixien nous grups i entitats interessats en el model, l'Ajuntament es va proposar implementar un sistema d'adjudicació mitjançant licitació pública. El 2016 es

van treure a concurs cinc solars, i tres més el 2019. En ambdós casos es va valorar el projecte social i cooperatiu, la solvència tècnica, el pla econòmic i financer del projecte, les millores en els estàndards de qualitat, així com la millora de l'assequibilitat. Malgrat això, i després d'un procés d'avaluació posterior a la primera licitació, el 2019 es va implementar un procés a dues fases que permetia valorar primer el projecte social i la solvència i, un cop seleccionats els 3 millors projectes, la resta d'aspectes. Les propostes que passaven a la segona fase i no resultaven adjudicatàries rebien una compensació de 3.000 €, fet que facilitava als equips fer front a les despeses associades al procés de concurrència.

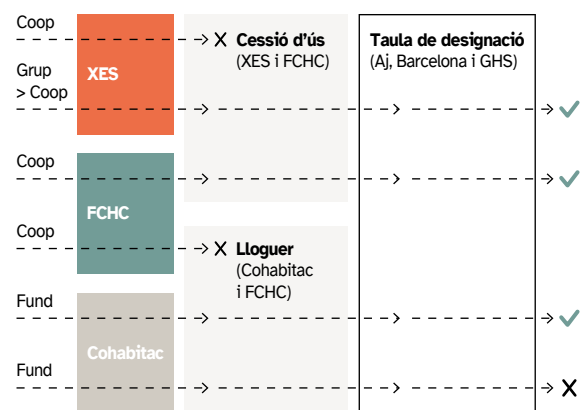
El procés d'adjudicació mitjançant licitació competitiva en aplicació directa de la Llei 9/2017 de contractes del sector públic tenia com a principals limitacions la durada dels terminis administratius i de gestió, així com la rigidesa a l'hora de planificar projectes a mitjà i llarg termini. Amb la voluntat de reduir terminis i facilitar una dinàmica de col·laboració dins del mateix sector, l'Ajuntament de Barcelona va signar el 2021 un Conveni amb Entitats socials Sense Ànim de Lucre (ESAL) representades per les federacions i xarxes que les aglutinen: Xarxa d'Economia Solidària (XES), Federació de Cooperatives d'Habitatges de Catalunya (Habicoop), Coordinadora de Fundacions d'Habitatge Social de lloguer de Catalunya (Cohabitac) i l'Associació de Gestors de Polítiques Socials d'Habitatge de Catalunya (GHS).

Aquest Conveni es proposa promoure 1.000 habitatges (60% de lloguer i 40% en règim cooperatiu en cessió d'ús) i posa en pràctica un sistema d'adjudicació per concurrència propi, tal com ja preveu la Llei 18/2007 del dret a l'habitatge, que garanteix la titularitat pública del sòl al llarg del temps i el seu desenvolupament per part d'entitats socials sense ànim de lucre, fundacions o cooperatives. El procés d'adjudicació d'un dret de superfície sobre sòl municipal previst al Conveni ESAL consisteix en la constitució de dues taules d'elaboració de propostes –una pels projectes cooperatius i l'altra pels projectes de lloguer– que s'encarreguen de fer una crida oberta i treballar propostes d'adjudicació, que posteriorment eleven a la taula de designació

formada per l'Ajuntament de Barcelona, que hi té la majoria, i GHS. Aquesta taula de designació és l'encarregada de validar o no les propostes en última instància.

Així mateix, el Conveni recull els criteris que ha de valorar la taula de designació, així com els requisits de solvència i les condicions econòmiques dels projectes a adjudicar.¹

Figura 2: Procediment d'adjudicació de sòl municipal en el marc del Conveni ESAL



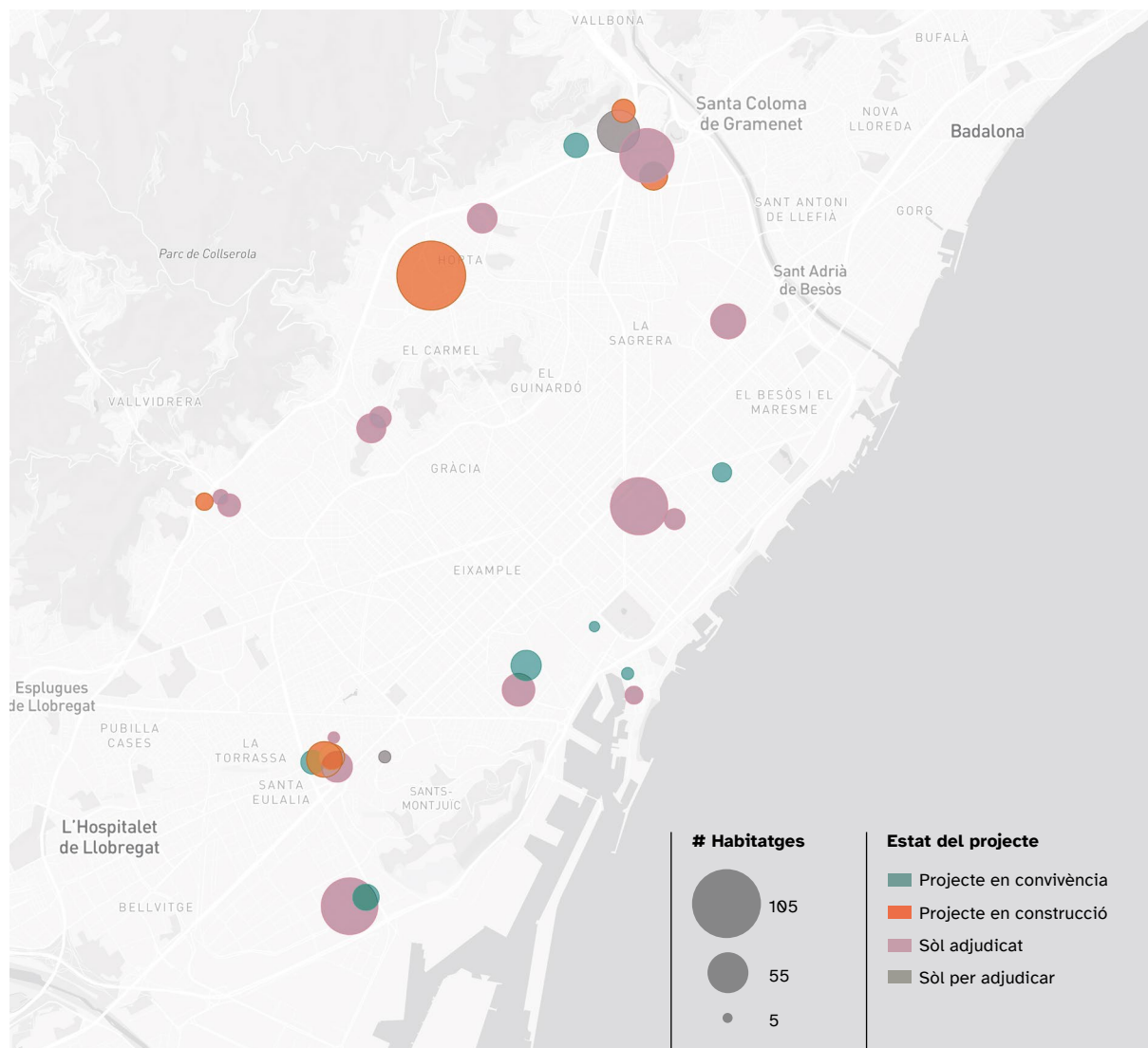
Font: <https://habitatge.social/barcelona>

En el marc del Conveni ESAL, l'Ajuntament de Barcelona també ha desplegat subvencions municipals retornables (equivalents a entre el 7-16% del cost de promoció segons la mida de la promoció), alhora que ha participat en negociacions amb l'Institut de Crèdit Oficial (ICO) i l'Institut Català de Finances (ICF) per assegurar una línia de finançament de 140 M€ per projectes en el marc del Conveni.

Finalment, el Conveni ESAL recull la voluntat de treballar conjuntament cap a la creació d'un futur operador social on administració pública, promotors socials i comunitats de veïns es constitueixin conjuntament en promotors i gestors del parc d'habitatge (semblant al model *Community Land Trust*). Amb aquest objectiu, el Conveni també

1. Tots els detalls sobre el Conveni ESAL es poden consultar a <https://habitatge.social/barcelona/conveni/sobre-el-conveni/>

Figura 3: Projectes cooperatius i de lloguer social impulsats per entitats socials en sòl municipal 2015-2023



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Ajuntament de Barcelona

preveu que, un cop amortitzats els crèdits de les entitats promotores, es destini el 50% dels futurs beneficis a finançar nous projectes en el marc del Conveni.

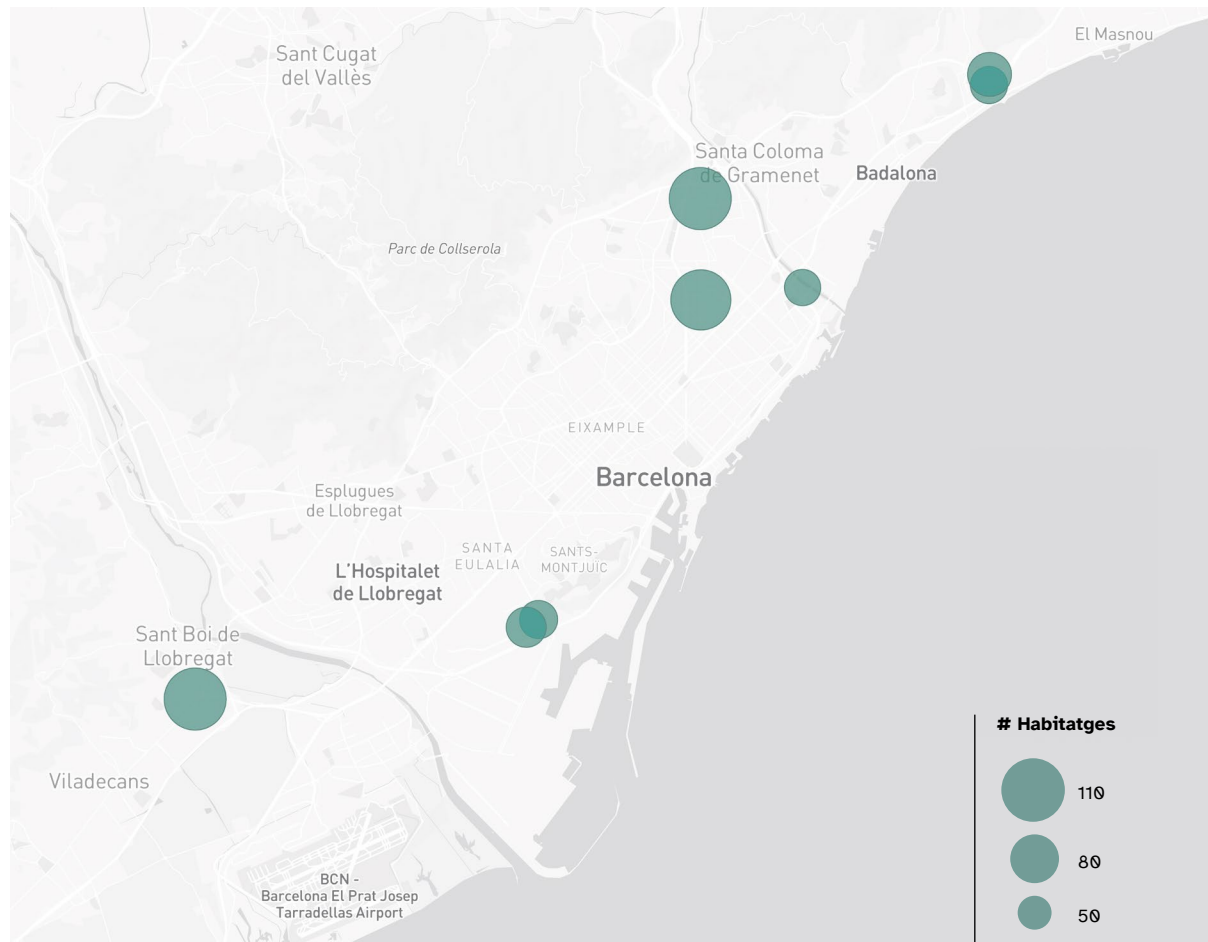
Amb tot, el camí de col·laboració recorregut per l'Ajuntament de Barcelona amb entitats sense ànim de lucre (cooperatives en cessió d'ús i fundacions) mostra un ampli ventall de fórmules de col·laboració públic-comunitària per a la promoció d'habitatge social en règim de lloguer o cessió d'ús. Actualment, hi ha 1.045 habitatges promoguts per entitats sense ànim de lucre aca-

bats, en construcció o amb dret de superfície en procés d'adjudicació sota aquest model.

3.2. HABITATGE METRÒPOLIS BARCELONA

Conscient de la necessitat d'incrementar ràpidament el parc d'habitatge assequible de lloguer, de manera complementària al desplegament d'instruments de col·laboració públic-comunitària, l'Ajuntament de Barcelona ha impulsat conjuntament amb l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) la creació d'una societat mixta per

Figura 4: Projectes de lloguer assequible d'HMB projectats per a 2025



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Ajuntament de Barcelona

promoure 4.500 habitatges de lloguer assequible a Barcelona i a la resta de municipis de la seva àrea metropolitana. Després d'una consulta de mercat i dues licitacions competitives, el 27 de juliol de 2021, el Consell d'Administració de l'entitat (Habitatge Metròpolis Barcelona SA, una societat de plena propietat pública en aquell moment) va aprovar l'adjudicació a l'oferta presentada per les empreses CEVASA i NEINOR, per la qual Habitatge Metròpolis Barcelona (HMB) esdevenia una societat d'economia mixta participada en un 25% per l'Ajuntament de Barcelona, 25% per l'AMB i 50% per les dues empreses privades (que van constituir una societat limitada formada per ambdues empreses).

HMB té la voluntat de generar un parc d'habitatge de lloguer assequible dirigit a cobrir la

demanda de llars d'ingressos mitjans i baixos. El 50% dels habitatges es projecta al municipi de Barcelona, sobre sòls cedits en dret de superfície de titularitat municipal; mentre que la resta es construiran a altres municipis metropolitans, en alguns casos en sòls cedits a HMB per part de l'AMB. En una primera etapa, s'han projectat 8 promocions equivalents a 640 habitatges, la meitat dels quals són al municipi de Barcelona.

Un dels elements distintius d'aquest model de CPP basat en una societat d'economia mixta és que els socis públics i privats comparteixen riscos i beneficis a parts iguals, així com la seva presència paritària al Comitè de Direcció, on també escullen un director independent de mutu acord.

3.3. CPP PER LA COMPRA I REHABILITACIÓ D'HABITATGE

Des del 2016, l'Ajuntament de Barcelona ha implementat una política de compra d'habitatges orientada a prevenir desnonaments i augmentar el parc públic d'habitatge a la ciutat. Entre 2016 i 2023, l'Ajuntament ha comprat 1.610 habitatges per un valor total de 180 M€.

La capacitat de compra de l'Ajuntament se sustenta en els drets d'adquisició preferent (tanteig i retracte) que té reconeguts l'Ajuntament en diferents circumstàncies:

- Dret de tanteig i retracte sobre segones i posteriors transmissions d'habitatges de protecció oficial.
- Dret de tanteig i retracte sobre habitatges propietat de bancs i fons d'inversió fruit d'execucions hipotecàries (DL 1/2015).
- Àrea de Tanteig i Retracte Ciutat per la venda de solars i edificis sencers.
- Dret de tanteig i retracte sobre els habitatges protegits resultants de l'aplicació del destí parcial urbanístic del 30% d'habitatges protegits en sòl urbà consolidat.

Aquesta política ha permès generar parc públic d'habitatge en entorns on l'Ajuntament no disposava d'edificis ni solars on promoure'n, fomentant així la mixtura social i prevenint la gentrificació i expulsió de veïnat d'ingressos mitjans i baixos en entorns centrals de la ciutat.

Amb l'objectiu d'escalar aquesta política, el 19 d'abril de 2023, l'Ajuntament de Barcelona va aprovar inicialment una Ordenança reguladora de la subjecció d'immobles destinats a habitatge als drets de tanteig i retracte que, entre altres mesures, contempla l'exercici del tanteig a favor de terceres persones i la compra conjunta o compartida. Aquesta ordenança obre, doncs, la possibilitat de generar noves fórmules de CPP per la compra i rehabilitació d'habitatge destinat a polítiques socials, així com a la possible creació d'un operador publicoprivat que permeti atraure capital privat per la compra i rehabilitació d'habitatges per ser llogats a preus assequibles.

4. Conclusions

La CPP en habitatge pot adoptar diverses formes legals i de gestió, i no es pot categoritzar de forma unànime. Històricament, la CPP s'associa a pràctiques d'externalització o privatització de serveis públics. En el cas espanyol, és paradigmàtica l'experiència de col·laboració entre l'Estat i el sector de la construcció per subvencionar l'habitatge de protecció oficial de venda, que només s'ha mantingut assequible durant un temps i ha acabat al mercat lliure.

Malgrat això, la diversitat de regulacions i models existents permeten identificar models de CPP més favorables a l'interès públic. En el subàmbit de la CPP en habitatge de lloguer o cessió d'ús permanentment assequible, la protecció indefinida dels habitatges i el manteniment de la titularitat pública del sòl emergeixen com a garanties de l'interès públic més enllà dels mecanismes operatius adoptats.

Adicionalment, la col·laboració público-comunitària fa valdre alguns elements que van més enllà de l'assequibilitat de l'habitatge, com podrien ser l'arrelament a la comunitat, el disseny participatiu del projecte o l'adopció de sistemes de governança i gestió centrats en les cures. L'habitatge cooperatiu en cessió d'ús ha construït sobre aquests valors, que podrien adaptar-se també a projectes d'habitatge de lloguer, malgrat que les iniciatives en aquest sentit encara són limitades a casa nostra.

Barcelona ha impulsat durant els últims anys dos models complementaris de CPP en habitatge que garanteixen en ambdós casos l'assequibilitat permanent dels habitatges i la seguretat de tinença, així com l'interès general, mitjançant diversos mecanismes: la titularitat pública del sòl, la qualificació permanent dels habitatges de pro-

tecció oficial i l'adjudicació mitjançant registre únic de sol·licitants, i la creació d'una societat mixta en el cas d'Habitatge Metròpolis Barcelona. En el cas del Conveni ESAL, cal valorar el paper de la societat civil organitzada i les entitats socials del tercer sector, que també vetllen per l'interès general mitjançant sistemes de governança participativa i arrelament a la comunitat que impulsa els projectes.

La principal contribució pública als models de CPP en habitatge durant els últims anys a Catalunya ha consistit a facilitar sòl públic, subsidis (puntuals i limitats, en molts casos en forma de bonificació d'interessos financers) i suport tècnic. La manca de línies de finançament i subvenció favorables i estables, i l'augment dels costos de construcció, suposen actualment els principals reptes de cara a la consolidació d'aquests models.

A l'espera de materialitzar molts dels projectes que es troben actualment en fase de disseny o promoció, els avantatges i limitacions de cada model de CPP només es poden intuir. La creació d'Habitatge Metròpolis Barcelona ha suposat un procés administratiu molt llarg, però la seva capacitat de produir habitatge de lloguer assequible es preveu més efectiva que la d'altres models gràcies a les capacitats financeres i de promoció i gestió de les entitats privades que hi participen. Malgrat això, el Conveni ESAL s'ha demostrat més flexible i efectiu a curt termini, provant la seva capacitat de mobilització de recursos malgrat les debilitats relatives del sector de les entitats socials sense ànim de lucre. Alguns autors també apunten a un avantatge qualitatiu dels projectes cooperatius o de lloguer social d'escala més petita respecte als projectes que puguin impulsar un operador com HMB, entenent que el nivell de participació i sentiment de pertinença de les persones residents dels primers seria més gran i, per tant, generarien dinàmiques de convivència i sentiment comunitari més fortes.

Aquests dos models de CPP (i els que es desenvolupin a Barcelona i Catalunya en els pròxims anys) són fruit d'un marc normatiu canviant i d'una realitat socioeconòmica i cultural favorable a la propietat. Malgrat això, el seu impuls ja ha generat un efecte dominó en altres municipis de Catalunya i l'Estat, la qual cosa hauria de donar lloc progressivament a nous instruments normatius, financers i d'accés al sòl més favorables a la

col·laboració publicoprivada en habitatge social de lloguer i cessió d'ús.

Sigui com sigui, només el temps i l'experiència real dirà quins són a la pràctica els punts forts i febles de cadascuna d'aquestes fórmules. La reproducció de models similars a altres municipis metropolitans i de la resta de Catalunya posarà també a prova l'adaptabilitat i replicabilitat de cadascun dels models en contextos diversos.

Referències

AEDES (2016). Dutch social housing in a nutshell. Accessible a (22 setembre 2023): <https://dkvvg750av2j6.cloudfront.net/m/6c2c81c-93f5a9522/original/Brochure-Aedes-Dutch-social-housing-in-a-nutshell-examples-of-social-innovation-for-people-and-communities-2016.pdf>

Agència de l'Habitatge de Catalunya (2022). Resolució DSO/1503/2022, de 18 de maig, de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, de selecció d'actuacions del programa d'ajuts a la construcció d'habitatges en arrendament social.

Alsina, V. i González de Molina, E (2019). La Col·laboración Público-Privada como Vector de Innovación: Casos de Éxito en España. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Núm. especial 3/2019. (pp. 122-139). e-ISSN: 2531-2103. Accessible a (22 juny 2023): https://www.ivap.euskadi.eus/contenidos/informacion/especial_3_revpg/en_def/Alsina%20&%20Gonzalez%20122_139.pdf

Boelhouwer, P. i Van der Heijden, H (1992). *Housing systems in Europe. Part I: A comparative study of housing policy*. Delft: Delft University Press.

Bourne, Larry S. (1981). *The Geography of Housing*. London: V.H. Winston.

Cabré, E. i Torres S. (2022), Housing systems and urban and territorial inequalities: Bottom-up pathways to more equality-driven housing systems. *GOLD VI Working Paper Series #15*. Accessible a (22 setembre 2023): https://gold.uclg.org/sites/default/files/15_housing_systems_and_urban_and_territorial_inequalities_-_bottom-up_pathways_to_more_equality-drive_housing_systems_by_eduard_cabre_and_sophia_torres.pdf

Castro, M. i Forné, L. (2021). *Patrimoni Ciutadà. Un marc per a la col·laboració públic-comunitària*. Barcelona: La Hidra Cooperativa. Accessible a (22 juny 2021): <https://lahidra.net/wp-content/uploads/2021/04/informePatrimoni.pdf>

Celobert (2021). *Facilitar l'accés al sòl a cooperatives des de l'administració*. Barcelona. Accessible a (22 juny 2023): <https://celobert.coop/pro-jecte/facilitem-acces-al-sol/>

City of Vienna. *Limited-profit housing construction. Urban development and land policy*. Accessible a (22 setembre 2023): <https://socialhousing.wien/tools/limited-profit-housing-construction> i <https://socialhousing.wien/tools/urban-development-and-land-policy>

CLTB. *Notre histoire*. Accessible a (22 setembre 2023): <https://www.cltb.be/notre-histoire/>

Co-operative Housing International. *About Switzerland*. Accessible a (22 setembre 2023): <https://www.housinginternational.coop/co-ops/switzerland/>

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

Donat, C. i Campaña, A. (2022). *El parc d'habitatge protegit a la metròpoli de Barcelona: estoc existent i la seva evolució*. Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona. Accessible a (22 setembre 2023): https://www.ohb.cat/wp-content/uploads/2023/03/informe_HPO_OHB_ODESC.pdf

Elsinga, M. (2020). About Housing Systems and Underlying Ideologies. *Housing, Theory and Society*. Volume 37, Issue 5 (pp 557-561). Accessible a (22 juny 2023): <https://doi.org/10.1080/14036096.2020.1816572>

Fell, T. i Mattsson, J. (2021). *The Role of Public-Private Partnerships in Housing as a Potential Contributor to Sustainable Cities and Communities: A Systematic Review*. *Sustainability*. 13. 7783. [10.3390/su13147783](https://doi.org/10.3390/su13147783).

Garcia-Montalvo, J., Raya, J. M. i Sala, C. (2021). *Col·laboració Público-privada en el mercat de l'habitatge a Catalunya*. Barcelona: Càtedra APCE-UPF Habitatge i Futur. Accessible a (30 juny 2023): https://www.upf.edu/documents/244440153/248756268/Policy_brief2+-Càtedra+HiF+-Col.laboració+Publicoprivada_def.pdf/a1d23940-0562-742f-b52f-f0e71b981c2f

Hoekstra, J., Heras, I. i Etxezarreta, A. (2010). Recent changes in Spanish housing policies: subsidized owner-occupancy dwellings as a new tenure sector? *Journal of Housing and the Built Environment*, 25 (pp. 125-138). Doi [10.1007/s10901-009-9169-6](https://doi.org/10.1007/s10901-009-9169-6)

- Housing Europe (2010). *Social Housing in Europe. The Netherlands*. Accessible a (22 setembre 2023): <https://www.housingeurope.eu/resource-117/social-housing-in-europe>
- Lang, R. i Novy, A. (2011). Housing Cooperatives and Social Capital: The Case of Vienna. *SRE-Discussion Papers* (pp.1-46). Institut für Regional- und Umweltwirtschaft.
- Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge. DOGC núm. 5044 (2008).
- Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014. BOE núm. 272 (2017).
- Martínez, R., Forné, L. i Castro, M. (2023). *Fent Economia Plural. 10 casos rellevants de col·laboracions públic-cooperatives-comunitàries*. Coòpolis i Idra. Accessible a (26 de juliol 2023): <https://www.bcn.coop/wp-content/uploads/2023/06/economiaplural-print.pdf>
- Mazzucato, M. (2014). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press.
- OCDE (2012). *Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. Accessible a (22 setembre 2023): <https://www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-principles-for-public-governance-of-public-private-partnerships.htm>
- OECD. Affordable Housing Database. *PH4.2 Social rental housing stock*. Accessible a (22 setembre 2023): <https://www.oecd.org/els/family/PH4-2-Social-rental-housing-stock.pdf>
- Pareja-Eastaway, M., i Sánchez-Martínez, T. (2015). El sistema de vivienda en España y el papel de las políticas: ¿qué falta por resolver? *La vivienda tras la crisis financiera global: nueva visión, viejos problemas* (pp. 149-174). Cuadernos Económicos del ICE.
- Phillips, S. (2020). *The Affordable City: Strategies for Putting Housing Within Reach (and Keeping it There)*. Washington DC: Island Press.
- Scanlon, Fernández i Whitehead. (2014). *Social Housing in Europe*. Oxford: Wiley Blackwell.
- The Housing Agency (2020). *Social, affordable, and co-operative housing in Europe*. Dublin: The Housing Agency. Accessible a (22 setembre 2023): [https://www.housingagency.ie/sites/default/files/2020-12/Social%2C%20affordable%2C%20and%20co-operative%20housing%20in%20Europe%20\(2\).pdf](https://www.housingagency.ie/sites/default/files/2020-12/Social%2C%20affordable%2C%20and%20co-operative%20housing%20in%20Europe%20(2).pdf)
- Tribunal de Cuentas Europeo (2018). *Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados*. Luxemburgo: Unión Europea. Accessible a (22 setembre 2023): https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_ES.pdf
- Trilla, C. i Bosch, J. (2018). *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo*. Fundación Alternativas. Accessible a (22 juny 2023): <https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/df921b0eb942d0ce4c114e5463934e1a.pdf>
- Un-Habitat (2011). Public-private partnerships in Housing and Urban Development. *The Global Economic Dialogue Series*. UN-Habitat, Nairobi. Accessible a (22 juny 2023): <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Public-Private%20Partnership%20in%20Housing%20and%20Urban%20Development.pdf>
- United Nations Economic Commission for Europe (2021). #Housing2030. *Effective policies for affordable housing in the UNECE region*. United Nations Publication. ISBN: 978-92-1-117267-6. Accessible a (22 setembre 2023): https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf
- Van der Heijden, H. (2013). *West European housing systems in a comparative perspective*. Amsterdam: IOS Press.
- Whitehead, C., Scanlon, K., Voigtländer, M., Karlsson, J., Blanc, F. & Rotolo, M. (2023). *Financialization in 13 cities. An International comparative report*. London: LSE. Accessible a (3 juliol 2023) <https://www.lse.ac.uk/geography-and-environment/research/lse-london/documents/Reports/Rapport-Financialization-Samlet-05.06.pdf>
- World Bank (2017). *Public-Private Partnerships. Reference Guide*. Washington DC: World Bank. Accessible a (22 juny 2023): <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp>

worldbank.org/files/documents/PPP%20Reference%20Guide%20Version%203.pdf

World Bank (2020). *Public-Private Partnerships for Investment and Delivery of Affordable Housing in Emerging Market Economies*. Washington DC: World Bank. Accessible a (22 juny 2023): <https://documents1.worldbank.org/curated/en/850561606165749844/pdf/Public-Private-Partnerships-for-Investment-and-Delivery-of-Affordable-Housing-in-Emerging-Market-Economies.pdf>