

17.08.2025

TEMA: ANDORRA I L'HABITATGE

L'habitatge, la nostra prioritat

Durant la primera dècada d'aquest segle XXI, Andorra va viure un període de bonança. L'economia creixia i, en conseqüència, també s'incrementava la demanda de mà d'obra i la població resident. Una situació que va acabar tensionant el mercat de l'habitatge. Es construïen immobles, però la majoria destinats a la venda, ja que les condicions del mercat eren més favorables, situació que va provocar un augment dels preus de l'habitatge del mercat de propietat que es va traslladar al mercat d'arrendament. En aquest context d'expansió del mercat immobiliari es van adoptar mesures per millorar les condicions d'accés a l'habitatge: d'una part, l'any 2005, el Govern va incorporar a la Llei del Pressupost diverses partides pressupostàries destinades al pagament d'ajuts a l'arrendament per famílies vulnerables i amb risc d'exclusió social i per facilitar l'emancipació dels joves; d'altra part, l'any 2006, el Govern va posar en funcionament la Borsa d'Habitatge d'Andorra per promoure que els propietaris posessin al mercat habitatges desocupats mitjançant la cessió de l'ús i administració voluntària dels mateixos al ministeri encarregat de l'Habitatge, de recent creació, a fi d'augmentar el parc immobiliari de lloguer i equilibrar l'oferta i la demanda d'aquest sector.

Però va arribar la crisi internacional del 2008 i l'esclat de la bombolla immobiliària. La situació es va capgirar, molts treballadors van haver de marxar del país, la compra d'habitatges es va frenar i tota la tensió al mercat es va traslladar cap a l'altre vessant: un nombre elevat d'immobles buits al país -més oferta que demanda- i construccions a mig fer. Una part d'aquests habitatges es va traslladar al sector turístic com alternativa a la manca de demanda del mercat residencial.

En qualsevol cas, l'economia és cíclica i Andorra, sobretot a partir d l'any 2015, es va recuperar amb una progressiva millora de la situació econòmica i del mercat de treball, que va fer necessària una adaptació de la llei d'arrendaments d'habitatges, aprovada l'any 2019, per fomentar l'increment de pisos disponibles del mercat de lloguer: entre altres mesures, es va modificar la llei general del territori i urbanisme per permetre que els comuns podessin substituir la cessió gratuïta i obligatòria de sòl per una cessió econòmica, sempre que es tractés d'obres de construcció o ampliació d'habitatges plurifamiliars destinats a lloguer residencial. També s'establí l'impost sobre

els habitatges buits aplicable a habitatges susceptibles de ser arrendats i que estiguessin desocupats durant un mínim de dos anys.

Igualment, l'any 2019, i en relació als contractes de lloguer finalitzats aquell any, el Govern va impulsar la pròrroga d'aquests contractes per un any més a petició de l'arrendatari, amb la finalitat de fer front a l'increment dels preus del lloguer, disposició aprovada pel Consell General i que es va renovar durant els anys posteriors, més tenint present la situació de crisi econòmica i social derivada de la pandèmia ocasionada per al Covid-19, que va generar més incertesa al mercat de l'habitatge fent necessari garantir l'accés a un habitatge digne.

Fruit també de l'experiència acumulada al llarg dels anys, per llei de 17 de juny de 2021, el Consell General va aprovar la creació de l'Institut Nacional de l'Habitatge, amb la funció d'executar i gestionar les polítiques d'habitatge i identificar les disfuncions existents i millorar l'eficiència del mercat immobiliari.

Una vegada superada la pandèmia, el creixement econòmic del país es va accelerar fins a nivells fins i tot superiors als d'abans de la Covid-19. De nou, ens vam situar al punt de partida de la primera dècada del segle: augment de la riquesa, tendència inflacionista, reducció de l'oferta d'habitatge per l'augment de la població i, en paral·lel, la recuperació del sector de la construcció, de nou molt focalitzat en la venda, especialment la de pisos de luxe. Perquè aquí hi entra una nova variable no present fa dues dècades: la inversió estrangera immobiliària, fruit del procés d'obertura econòmica, la qual va fer augmentar l'especulació i la pressió al mercat d'habitatge residencial. Els preus van créixer de manera generalitzada perquè el mercat no podia absorbir la demanda creixent d'habitatge de les famílies residents, sent el mercat de lloguer el que més se'n va ressentir.

La situació va obligar el Govern a tornar a intervenir per ajudar i acompanyar la ciutadania, però amb un enfoc de la problemàtica diferent i més ampli de la que s'havia tingut fins aquell moment ja que les circumstàncies socials i econòmiques posteriors a la crisi sanitària ho feien necessari. Com va expressar l'exposició de motius de la Llei de creació de l'Institut Nacional de l'Habitatge, els programes vigents fins aquell moment no havien pogut resoldre les situacions sobrevingudes derivades de la crisi econòmica, l'impacte derivat de la introducció del mercat d'apartaments turístics, l'escassetat d'habitatges disponibles i l'increment dels preus de lloguer, així com l'arribada de població forana per fer la temporada d'hivern. Es feia doncs necessari impulsar mesures

estructurals del mercat immobiliari juntament amb les mesures puntuals o més conjunturals adoptades amb anterioritat.

Amb aquesta voluntat, el Govern va impulsar la Llei de mesures d'estímul i estabilitat del mercat d'arrendament d'habitatges, aprovada al novembre de 2023, que va consolidar les mesures ja iniciades l'any 2019. Amb aquest text legislatiu, la pròrroga dels contractes de lloguer i les limitacions dels augments -a excepció de l'increment de l'IPC-, va quedar blindada fins al 2027. D'aquesta manera, en l'actualitat s'ha aconseguit protegir prop del 80% dels contractes de lloguer de la població del nostre país.

La congelació dels lloguers i la pròrroga dels contractes fins l'any 2027 van ser mesures conjunturals per estabilitzar la situació i minimitzar els efectes d'un mercat de l'habitatge altament tensionat per l'augment de preus, escassetat d'habitatges a preus assequibles i tipus d'inflació creixents en aquell moment. Aquest termini també ha permès plantejar i impulsar mesures estructurals les quals sí que s'han de mantenir perennes en el temps i han d'estimular el mercat, amb l'objectiu que el mercat de l'habitatge es pugui normalitzar un cop s'aixequin les pròrrogues forçoses. Una acció, la d'aixecar les mesures d'intervenció, que s'haurà de fer de manera gradual, sense decisions sobtades, evitant que el mercat derivi en preus desorbitats dels lloguers que compliquin l'accés a l'habitatge d'aquesta part de la població ara protegida.

D'altra part, dins del ventall d'accions estructurals dutes a terme, cal destacar que, l'any 2022, el Govern va impulsar la creació d'un parc públic d'habitatge a preu assequible, repartit pel país per donar resposta a les necessitats de la població de totes les parròquies. La tardor d'aquell any es va aprovar al Consell General la *Llei d'actuacions urgents en matèria de desenvolupament econòmic, habitatge i educació i de desenvolupament dels sistemes de la informació*, la qual incloïa un crèdit extraordinari de més de 16 milions per començar a nodrir el parc públic. Un any més tard, es va aprovar un nou suplement que, sumat a les partides fixades al pressupost de l'Estat dels darrers anys, sumen una inversió pública de 96,3 milions d'euros repartits en compra, lloguer, construcció i rehabilitació d'edificis. Aquesta iniciativa respon a l'objectiu de disposar d'un parc públic d'habitatge per destinar-lo a lloguer assequible i a favor de persones que, tot i tenir capacitat econòmica, tenen dificultats per accedir a un habitatge i mantenir-lo, i que es traduirà en mig miler de pisos a disposició de la ciutadania abans d'acabar la legislatura, és a dir, l'any 2027, coincidint amb el procés d'aixecament progressiu de les mesures d'intervenció dels contractes de lloguer.

A tall de resum, la situació actual del parc públic de lloguer assequible -i després de rebaixar-ne les condicions d'accés per poder arribar a més població-, és la següent: l'Edifici Tobira d'Andorra la Vella ja té els 27 pisos adjudicats, com també s'han adjudicat els 19 pisos de l'Hotel Pellicer de Canillo, els quatre de l'edifici de Verge de Canòlich, a Sant Julià de Lòria, i un pis a la Solana del Pas de la Casa. Properament, s'obrirà el procés de selecció dels catorze pisos de Roureda de Sansa, a Andorra la Vella; els vint de l'Hotel Hermus, a Encamp; i la setantena de l'edifici Ribasol, a Arinsal. El parc públic es completarà amb l'Hotel Arbella d'Ordino, l'edifici Borda Nova d'Andorra la Vella, l'edifici Doctor Palau a Sant Julià de Lòria, l'Hotel Font de Ferro a Aixovall, l'edifici de l'avinguda del Pessebre a Escaldes-Engordany i el del Cedre a Santa Coloma. Aquests dos darrers són fruit de la col·laboració i treball compartit amb els respectius comuns.

A més, recentment el Comú de la Massana ha signat amb el Govern un conveni de cessió gratuïta d'un terreny davant de la caserna de Bombers, per construir un nou edifici de lloguer assequible, el qual sumará una trentena de pisos més.

Precisament, aquest acord entre el Govern i el Comú de la Massana és un bon exemple d'una altra eina indispensable a desenvolupar per seguir aportant solucions al mercat immobiliari d'Andorra. La construcció i gestió de l'edifici es farà a partir de la fórmula de col·laboració publicoprivada, un model utilitzat per primera vegada per l'Executiu.

Considerem fermament que cal insistir en aquesta via de col·laboració públicoprivada per tal de fomentar la concessió de terrenys a promotors immobiliaris -també provinents de les cessions obligatòries que estableix la llei general del territori i urbanisme-, per construir-hi i explotar edificis a preu assequible fixats per l'Administració, amb l'aval i la col·laboració indispensable de les entitats financeres, instrument que encara té molt camí i potencial per recórrer. En paral·lel, dins de la col·laboració publicoprivada, també hi ha camí per desplegar altres fórmules que, mitjançant incentius, atreguin els promotors immobiliaris per construir habitatges a preu assequible. Em refereixo, entre altres, a incrementar les bonificacions fiscals o aplicar exempcions en les taxes, si els promotors construeixen amb aquesta finalitat.

Tornant a la cronologia de les diferents accions preses en matèria d'habitatge, el passat 6 de març de 2025 el Consell General va aprovar la *Llei per al creixement sostenible i el dret a l'habitatge* impulsada pel Govern. Aquest text legislatiu es pot definir com el full de ruta de la legislatura que

fa front, de manera contundent, a la problemàtica de l'habitatge, i no només a curt, sinó també a mig i llarg termini. Aquesta llei incideix molt directament en els diferents àmbits identificats com a distorsionadors de l'accés a l'habitatge, tenint present, com no pot ser altrament, que el mercat residencial va estretament lligat al desenvolupament econòmic i social d'Andorra per tal de garantir un creixement sostenible. Amb aquestes finalitats aquesta llei actualitza el règim d'inversió estrangera, amb limitacions concretes en la inversió immobiliària, modifica la llei qualificada d'immigració tenint presents els canvis en les tendències migratòries, estableix mesures en el sector turístic per promoure un creixement ordenat d'aquest sector amb especial incidència en els apartaments d'ús turístic, estableix un mecanisme de cessió de pisos buits i desatesos i introdueix també disposicions amb matèria tributària.

Pel que respecta a la inversió estrangera immobiliària, s'estableixen limitacions en la compra d'immobles que queden fixades en un habitatge unifamiliar o un màxim de dos pisos, dos apartaments o dos estudis juntament amb els seus annexes, així com l'adquisició d'una unitat immobiliària o un local comercial si és per ser destinada al desenvolupament d'una activitat mercantil per compte propi. També es prohibeix la inversió estrangera per realitzar promoció immobiliària, excepte que almenys un 50 % es destini a residència habitual i permanent a preu assequible.

Pel que respecta a la llei qualificada d'immigració, s'introdueixen canvis per evitar pràctiques que, a més de poder comportar abusos que afectaven als treballadors, suposaven un control insuficient dels fluxos migratoris, provocant també una pressió no desitjada en el mercat residencial. Amb aquesta finalitat s'han limitat les autoritzacions d'immigració temporals de treballadors desplaçats a Andorra i s'han introduït eines legals per sancionar les persones que incompleixen la normativa.

Pel que fa als pisos buits, s'estableix una cessió al Govern (després d'un recorregut molt garantista que demostrï la manca d'utilització de l'immoble i la resistència del propietari a posar l'immoble al mercat residencial), per tal que aquest recuperi la finalitat inicial pel qual va ser construït: anar destinat al mercat de lloguer residencial de manera efectiva, mesura que deriva tant de la funció social que ha de complir la propietat com de l'obligació que el nostre ordenament jurídic atribueix als poders públics de promoure les condicions necessàries per fer efectiu el dret a un habitatge digne. Cal ressaltar a més que aquesta mesura va ser adoptada superant la Borsa d'Habitatge creada anys abans per posar al mercat pisos desocupats, i l'impost sobre els habitatges buits, introduït a partir de l'any 2019, que no van donar tots els resultats esperats.

D'altra banda, en el sector turístic, la llei també limita els habitatges d'ús turístic, amb una suspensió que n'impedeix el seu increment i uns terminis transitoris perquè una part d'aquests retornin al mercat residencial en terminis que oscil·len entre els tres i els cinc anys, en funció de la tipologia. En aquest sentit, les dades demostren que, al marge dels inconvenients de convivència que habitualment provoquen aquest tipus d'apartaments, l'increment de pisos turístics dels darrers anys ha impactat negativament en l'oferta i el dret a l'accés a l'habitatge de la ciutadania. De fet, no som un cas aïllat: els nostres països veïns també estan plantejant o ja han incorporat mesures similars per frenar la seva expansió.

Finalment, em matèria fiscal, la llei incrementa els tipus impositius i els recàrrecs dels impostos directes que graven les plusvàlues immobiliàries, amb la finalitat per frenar l'especulació, i fomenta la compra del primer habitatge per a residents amb l'exempció de l'impost sobre les transmissions patrimonials immobiliàries, incrementant el llindar del valor de l'immoble fins a 600.000 euros i els ingressos dels beneficiaris fins a quatre vegades el salari mínim interprofessional.

Aquesta és la llei cabdal en matèria d'habitatge, que completa el conjunt de mesures preses, algunes de les quals he anat esmentant en aquesta ponència. Mesures preses en el passat, però amb projecció de futur, com la que s'està ultimant des del Govern: un nou programa d'avalis bancaris per facilitar la compra d'immobles, una mesura coordinada amb les entitats bancàries. Facilitarà també el procés de transició del lloguer a la compra, tenint en compte que el 60% aproximadament de la població d'Andorra viu actualment en règim de lloguer, aspecte que caldria redreçar.

També hem impulsat el Registre de la propietat. Recentment, hem presentat des del nostre Grup Parlamentari una proposició de llei, que ara es troba en vies d'estudi per part de la resta de grups parlamentaris i dels actors implicats, per tal d'entrar-la a tràmit parlamentari durant la propera tardor després de valorades les aportacions al text. Que Andorra es doti per primera vegada d'un registre de la propietat no solucionarà per si mateix la crisi de l'habitatge, en som conscients, però sí que aportarà seguretat jurídica en les compravendes -fet que les podria incentivar-, i contribuirà a ordenar el parc immobiliari d'Andorra, ja que permetrà tenir detallada la relació de tota classe de béns immobles, així com -gràcies a tota la informació que contindrà el registre-, ajudarà en el desplegament de les polítiques d'habitatge públiques.

Dit tot això, queda clar que la problemàtica actual no se solucionarà de cop o amb una única mesura, només cal veure la situació del mercat de l'habitatge en els països del nostre entorn, també els de pràcticament arreu d'Europa. L'accés a l'habitatge no és una preocupació exclusivament nostra, la majoria dels estats europeus pateixen situacions similars pel que fa a la manca d'oferta i les tensions al mercat, sobretot en zones urbanes, fet que deriva en un augment, massa sovint desorbitat, dels preus, i provoca que la gent que hagi de marxar a viure en zones més allunyades. Segons dades del Parlament Europeu, entre el 2015 i el 2023 els preus de l'habitatge a la Unió Europea van créixer de mitjana un 48% i, pel que fa al lloguer, entre el 2010 i el 2022 el preu va créixer un 18% de mitjana.

En molts casos, els respectius governs han pres mesures similars a les preses a Andorra. Com també n'han pres de molt distants a les nostres. Cap tecla és la solució màgica, però no fer res ha quedat evidenciat que no ajuda a regular el mercat i Andorra ha d'adoptar aquelles mesures que més s'adaptin a la seva estructural social i econòmica.

El que és evident és que, veient l'evolució de les darreres dècades, aquesta conjuntura no s'ha de veure com una situació puntual de l'actualitat, sinó com un fet candent que ja difícilment desapareixerà i que anirà tenint oscil·lacions amb el pas dels anys, coincidint també amb la situació econòmica. Per això hem d'estar preparats i actuar amb previsió, perquè no ens afectin tant els canvis de cicle, assegurar una estabilitat en l'oferta i frenar l'especulació, finalitats perseguides per les accions i mesures legislatives abans mencionades tot i mantenint, de forma equilibrada, un creixement econòmic del país.

Iniciava aquesta ponència parlant de la situació a Andorra ara fa 20 anys, del creixement econòmic que es va frenar en sec amb la crisi del 2008 i, de nou, l'expansió sobretot després de la pandèmia. Què ens depara el futur? Si mirem el succeït les darreres dues dècades, podríem concloure que haurem d'afrontar un possible període de recessió, per tornar a créixer més endavant.

Però, independentment de si es produeix un refredament de l'economia i dels cicles econòmics, pel que fa a l'habitatge, les diferents mesures estructurals preses, sobretot el darrer lustre, han de permetre que el mercat residencial no trontolli a nivells descontrolats, que es pugui autoregular per si sol, això sí, amb l'ajuda de diferents palanques públiques.

En definitiva, l'habitatge és i ha de continuar sent una prioritat, és un dret i una necessitat en la qual cal incidir, perquè les persones que treballin al país puguin seguir vivint-hi, amb especial dedicació per les famílies més vulnerables i les persones grans i amb mesures que facilitin l'emancipació dels joves.

Finalment, agrair a la Societat Andorrana de Ciències la celebració d'aquesta diada per tractar el tema de l'habitatge i poder compartir, des de diferents àmbits, opinions i reflexions en relació a aquesta temàtica, d'indubtable interès pel benestar de la ciutadania.

Jordi JORDANA ROSSELL

President del Grup Parlamentari Demòcrata