



MAIG 2022

LA PROTECCIÓ PÚBLICA DE L'HABITATGE A CATALUNYA

Autora: Berta Camprubí Preseguer

Tutor: Albert Lladó Martínez

Facultat de Dret

Doble grau en Dret i Ciències polítiques i
de l'Administració

Convocatòria 2021-2022

ÍNDEX

1.	Introducció	2
1.1.	El plantejament del problema de la investigació	2
1.2.	Objectius de la investigació	2
1.3.	Hipòtesi	3
1.4.	Metodologia i estructura	3
2.	Antecedents	5
3.	El règim jurídic del dret a l'habitatge	6
3.1.	El dret a l'habitatge en el context internacional	6
3.2.	El dret a l'habitatge com a dret constitucional	7
3.3.	Àmbit competencial	8
3.4.	La regulació de l'habitatge en àmbit espanyol	11
3.5.	Legislació catalana bàsica reguladora del dret	12
3.5.1.	Àmbit autonòmic	12
3.5.2.	Àmbit local	23
4.	Instrumentes administratius per fer efectiu el dret a l'habitatge	25
4.1.	L'habitatge de protecció oficial	29
4.2.	Mediació social en el lloguer d'habitatges	31
4.3.	L'habitatge de lloguer social	32
4.4.	La propietat compartida	34
4.5.	Sistema de prestacions del pagament del lloguer	36
4.6.	Els plans d'habitatge	38
4.7.	L'exercici del dret de tanteig i retracte	38
5.	Mesures davant l'emergència sanitària provocada per la Covid-19	40
6.	Mesures de protecció pública de l'habitatge per a persones insolvents	42
6.1.	El codi de bones pràctiques	42
6.2.	El mecanisme de la segona oportunitat	45
7.	Règim sancionador per incompliment de la Llei d'Habitatge	47
8.	Conclusions	54
9.	Bibliografia	56

1. INTRODUCCIÓ

1.1. EL PLANTEJAMENT DEL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓ

L'habitatge com a dret dels ciutadans és protagonista en el debat actual entorn la manca de polítiques públiques al respecte. L'activitat econòmica al voltant del sector immobiliari en un determinat moment va acabar desencadenant una crisi i inestabilitat globals. El fet que molts ciutadans perdessin el dret a l'accés a un habitatge digne va provocar un canvi de model en la gestió del sector i es van haver de dissenyar nous instruments per fer front a la problemàtica.

En els últims anys, l'enfocament s'ha centrat en garantir el manteniment de l'habitatge a les famílies que van construir o comprar en el moment de la bombolla immobiliària.

El problema objecte d'investigació ha estat analitzar la regulació estatal i catalana entorn al dret a l'habitatge i les seves transformacions provocades pel canvi de model del sector des de l'any 2008, des d'una dimensió normativa però també des d'una visió fàctica o social. S'han analitzat també els principals instruments previstos a Catalunya per garantir l'accés a l'habitatge i com van evolucionant segons les principals necessitats de la població.

És conegut per a tothom la manca de recursos públics destinats en polítiques d'habitatge i, a més d'aquest factor, cal tenir en compte també la crisi econòmica del 2008 que seguim arrossegant degut a les polítiques d'austeritat i la nova crisi sanitària i social arrel de la pandèmia que ha agreujat la problemàtica i ha capgirat les necessitats de la població. És per això que veurem com les administracions públiques objecte d'anàlisi han anat implementant mesures legislatives per intentar pal·liar la pèrdua de l'habitatge amb escassetat de recursos per fer-les efectives.

1.2. OBJECTIUS DE LA INVESTIGACIÓ

La pregunta que ens fem en aquesta investigació és si el dret a l'habitatge està garantit a Catalunya amb els instruments actuals i quins canvis hi han hagut amb la nova llei d'habitatges estatal i les mesures preses durant la pandèmia. Caldrà preguntar-nos si aquestes mesures declarades com a urgents i excepcionals han vingut per quedar-se i si ens trobem davant un canvi de model i de necessitats per fer front a noves realitats que requereixin de majors recursos i major dedicació per part de les administracions públiques objecte d'anàlisi.

Els objectius, doncs, d'aquest treball son:

- Analitzar la normativa actual en matèria d'habitatge a grans trets de l'Estat espanyol i de manera detallada a Catalunya.
- Analitzar els instruments que utilitza l'Administració de la Generalitat de Catalunya per garantir el dret a l'habitatge des del segle XXI.

- Avaluar els instruments analitzats i fer un seguiment de les noves mesures que s'han adoptat de manera extraordinària.
- Apreciar si hi ha un canvi en les polítiques d'habitatge des del 2008 i estudiar si seran definitives o respondran a una necessitat puntual.

1.3. HIPÒTESI

La hipòtesi inicial és que la bombolla immobiliària va generar un canvi de paradigma en el sector de l'habitatge i va comportar també un canvi en les polítiques públiques d'habitatge.

Es va passar d'implementar mesures per oferir habitatge públic davant el creixement d'habitatge privat, a implementar mesures per garantir l'accés a l'habitatge fos quina fos la seva naturalesa després de comprovar que aquest dret estava en perill de no ser garantit a bona part de la població.

Una altra hipòtesi relacionada amb aquest objecte d'investigació és que la transformació de les mesures i instruments arrel de la problemàtica urgent requeriria de mesures urgents i no estan fetes amb una mirada a llarg termini sinó per pal·liar els efectes de la crisi del 2008 i la posterior crisi derivada de la pandèmia i que, per tant, no hi ha un horitzó llarg de polítiques públiques en matèria d'habitatge a Catalunya.

Finalment la hipòtesi també considera que amb el canvi de model en matèria d'habitatge s'estan implementant instruments fins ara no implementats que podran donar resposta a necessitats tan bàsiques com tenir garantit l'accés a l'habitatge per a tota la població.

1.4. METODOLOGIA I ESTRUCTURA DEL TREBALL

La metodologia utilitzada en aquest treball consisteix d'una banda en l'anàlisi des d'un punt de vista normatiu del règim jurídic vigent en matèria d'habitatge emès pel govern espanyol i per la Comunitat autònoma de Catalunya més concretament. Aquest anàlisi ens servirà per conèixer el context actual i avaluar si els objectius que es planteja la normativa es compleixen i tenen efectes en la millora de l'accés al dret per part dels ciutadans.

D'altra banda, també es realitza un estudi dels principals instruments que s'apliquen a Catalunya i se'n fa una avaluació per veure si son efectius i si han anat canviant al llarg d'aquests anys amb el canvi de necessitats de la població.

Creiem essencial fer un anàlisi extens de la regulació jurídica en aquest àmbit per després avaluar els instruments que preveu i poder extreure conclusions sobre el tipus de model i resoldre si estem en mig d'un canvi de paradigma o en un període de transició protagonitzat per la crisi sanitària i social.

Som conscients en aquest treball que la situació actual és canviant i que, per exemple, hi ha normativa catalana pendent de revisió del Tribunal Constitucional o la nova llei d'habitatge estatal pendent d'aprovació i implementació. És per això que es tindrà en compte durant el treball la provisionalitat d'algunes normes i la pròxima aprovació d'altres.

Pel que fa a l'estructura, aquest treball es divideix en diferents apartats segons l'objecte a analitzar.

En primer lloc es fa una introducció a la constitucionalitat del Dret a l'habitatge i com es veu emparat per aquesta. També es detalla el marc competencial i quina capacitat d'actuació té la Generalitat al respecte.

Creiem que és important aquesta primera part per concretar el contingut del dret a l'habitatge i com aquest es configura dins l'ordenament jurídic espanyol i dins l'ordenament jurídic català.

En segon lloc, es procedeix a analitzar el règim jurídic actual en l'àmbit espanyol amb la nova llei d'habitatge i la normativa anterior i dins l'àmbit català amb la normativa més recent dins el seu marc competencial, que ha estat motiu de diverses resolucions judicials al respecte i que encara ara no tenim clar fins on arriben els límits competencials de la Generalitat de Catalunya i quines lleis pot aprovar.

Creiem necessari aquest anàlisi per conèixer els principals instruments dels quals disposen les administracions per garantir l'accés al dret de l'habitatge i fer un estudi de com han anat evolucionant aquestes normatives i quines mesures s'han anat afegint en el context de crisi i pandèmia sanitària.

En tercer lloc, es procedeix a fer una avaluació dels principals instruments que contempla la normativa catalana per garantir el dret a l'habitatge des del 2008 fins l'actualitat. Aquests instruments son per facilitar l'accés a l'habitatge com la propietat compartida, els plans d'habitatge o l'habitatge públic, entre d'altres, però també per evitar l'exclusió de l'habitatge, concretament a garantir el manteniment de l'habitatge en cas de persones que han estat declarades insolvents. Aquest últim instrument no serà analitzat des d'un punt de vista de dret civil o mercantil sinó la seva funció social i com es regula i per a qui es contempla.

És un dels apartats més interessants del treball per veure quins instruments s'apliquen i quina eficàcia tenen per a la ciutadania.

2. ANTECEDENTS

El dret a l'habitatge el podem definir com el dret de tot ésser humà a la disposició d'un habitatge digne, adequat, assequible i segur que sigui garant de la seva qualitat de vida, i del dret al respecte a la vida privada i familiar. Provisió d'habitatge entesa com a serveis d'interès general, interconnectat amb el dret a la ciutat.

Tot i així, segons Trilla¹, enten que un habitatge digne no és només que tingui unes característiques físiques i adaptades a les condicions de les persones i que es trobi en un entorn òptim, sinó també que suposi uns costos suportables per a aquestes persones. Disposar d'aquest habitatge, minora el risc de patir pobresa i exclusió social.

A continuació farem referència a les dades europees que posen en relació el cost de l'habitatge amb els ingressos de les llars, que exposa Trilla en el seu informe. Ens diu que cada vegada hi ha més zones de perill i van relacionades amb les polítiques d'habitatge liberalitzadores i menys proteccionistes. L'any 2014, la Unió Europea va posar en coneixement que l'11% de els llars europees es trobaven en una situació de sobreesforç per l'habitatge. També advertia que les taxes de pobresa s'incrementen quan es tenen en compte els costos d'habitatge suportats per les famílies. Catalunya no en queda al marge, sinó que també hi ha una correlació entre l'augment del preu dels lloguers amb el nivell de pobresa de les famílies.

Actuacions que s'han desenvolupat en el marc de Pla pel dret a l'habitatge, regulat en el Decret 75/2014, el RD 233/2013, pel qual es regula el Pla estatal del lloguer d'habitatges, a rehabilitació edificatòria, i la regeneració i renovació urbanes, i el Reial Decret 106/2018, de 9 de març, pel qual es regula el Pla Estatal de l'Habitatge 2018-2021, i els tres Decrets Llei, aprovats pel Parlament de Catalunya, durant l'any 2020.

Les principals actuacions han set: programes socials per mantenir i evitar la pèrdua de l'habitatge, programes de promoció i accés a l'habitatge protegit i programes de qualitat de l'edificació i rehabilitació d'habitatges.

¹ Trilla, C. (2016). L'accés a l'habitatge. Els preus, el gran repte de la política d'habitatge en el segle XXI. . *Nota d'economia*, p. 133-146

3. EL RÈGIM JURÍDIC DEL DRET A L'HABITATGE

3.1. EL DRET A L'HABITATGE EN EL CONTEXT INTERNACIONAL

Pel que fa al reconeixement del dret a l'habitatge en àmbit internacional, hem de tenir en compte la Organització de les Nacions Unides, la Unió Europea i el Consell d'Europa. Aquestes organitzacions han aprovat textos normatius que protegeixen el dret de l'habitatge com a dret fonamental. Els dos textos normatius més importants en aquesta matèria són: el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals en el seu article 11 i la Carta Social Europea i la Carta Social Europea Revisada aprovada l'any 1996, en el seu article 31.

El Pacte Internacional sobre Drets Econòmics, Socials i Culturals, adoptat el 1966, fa referència al dret a l'habitatge a l'article 11, on estableix que "Els Estats membres del conveni reconeixen el dret de qualsevol persona a gaudir d'un nivell de vida adequat per a ell i llur família, que s'estén en àmbits com el menjar, la vestimenta o l'habitatge i implica també la millora continuada de les condicions de vida." Estableix que els Estats hauran de garantir les mesures adequades per protegir aquests drets.

La Carta Social Europea aprovada el 1961 i la Carta Social Europea revisada aprovada el 1966, introdueixen el dret a l'habitatge i la seva protecció dins l'àmbit europeu. L'article 31 de la Carta Social Revisa estableix que els Estats es comprometran a promoure l'accés a un habitatge digne, a prevenir i reduir el sensellarisme i controlar els preus dels habitatges per poder garantir que hi accedeixi tothom.

Cal tenir en compte que l'Estat espanyol no ha ratificat la Carta Social Europea de 1996 ni el sistema de reclamacions col·lectives previst en el Protocol número 1 addicional a la Carta. Per això no es pot reclamar col·lectivament contra l'Estat espanyol per incompliment del dret a l'habitatge.

Tot i aquests textos legislatius, n'hi ha d'altres que també preveuen la protecció del dret a l'habitatge.

En primer lloc, la Declaració Universal dels drets humans del 1948, disposa que "qualsevol persona té dret a gaudir d'un nivell de vida adequat que li asseguri, també a la seva família, la salut i el benestar, i, en especial, l'alimentació, la vestimenta, l'habitatge, l'assistència mèdica i els serveis socials necessaris..."

En segon lloc, el Pacte Internacional sobre drets civils i polítics, aprovat el 1966, reconeix el dret a l'habitatge en el seu article sisè.

En tercer lloc, s'han aprovat diverses observacions generals relacionades amb el dret a l'habitatge. Aquestes són l'observació general número 4 sobre el dret a un habitatge adequat i l'observació

general número 7 sobre els drets a un habitatge adequat-desallotjaments forçats, que prohibeix desallotjar alguna persona del seu habitatge que acabi portant-la a viure al carrer.

Pel que fa a la Unió Europea, que no té competències en matèria d'habitatge, ha adoptat normatives en àmbits relacionats amb aquest. La Carta de drets fonamentals de la Unió Europea, disposa a l'article 34 que "per combatre l'exclusió social i la pobresa, la Unió reconeix i respcte el dret a l'assistència social i els ajuts a l'habitatge i garantir una vida digna a aquelles persones mancades de recursos".

3.2. EL DRET A L'HABITATGE COM A DRET CONSTITUCIONAL

Dins l'ordenament jurídic espanyol, l'article 47 de la Constitució² estableix que "tots els espanyols tenen dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat. Els poders públics promouran les condicions necessàries i establiran les normes pertinents per fer efectiu aquest dret, regulant la utilització del sòl d'acord amb l'interès general per evitar l'especulació".

Cal analitzar el precepte en dues parts:

1. El dret a l'habitatge és un dret constitucional però no estrictament, ja que no s'inclou com a dret fonamental sinó que es troba en l'àmbit dels principis rectors de la política social i econòmica. Així doncs, la seva protecció no queda amparada per la constitució sinó que dependrà de la seva regulació especial.
2. La relació d'aquest dret amb la regulació de la utilització del sòl, això comporta una legislació conjunta i interrelacionada entre el dret a l'habitatge i el sòl i l'urbanisme.

L'article 53 de la Constitució adverteix que els drets del capítol III, entre els quals s'hi configura el dret de l'habitatge, son especials perquè el reconeixement, el respecte i la protecció dels mateixos informaran a la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics. Estableix que només podran ser al·legats davant la jurisdicció ordinària.

D'aquesta regulació se'n deriva una interpretació del dret a l'habitatge com a principi i no un dret subjectiu ja que no atorga als particulars un poder d'acció enfront l'Estat³.

² Constitució Espanyola, de 29 de desembre de 1978.

³ ProHabitatge (Juny 2009). *El dret a l'habitatge. Des dels orígens fins avui*. Barcelona: ProHabitatge Edicions.

Per tant, el dret de l'habitatge no vincula directament als poders públics i queda sotmès a allò que fixa la llei que desenvolupa el dret en concret que també determinarà com es pot reclamar davant els tribunals.

Tot i així, sovint el dret de l'habitatge és al·legat davant els tribunals en relació a altres drets que sí que són fonamentals com la igualtat, la intimitat, la llibertat de residència, salut, etc, i, per tant, pot tenir cabuda dins el Tribunal Constitucional com si es tractés d'un dret fonamental ja que els considerem drets que formen part de la dignitat humana i el lliure desenvolupament de les persones.

El Pacte Internacional sobre Drets Econòmics, Socials i Culturals estableix que els estats han d'assolir un mínim de nivells essencials dels drets recollits dins del Pacte. De l'article 47 se'n deriven tres deures jurídics segons (Ponce, 2008)⁴:

- Establir normes en relació a aquest dret.
- Regular la utilització del sòl d'acord amb l'interès general per evitar l'especulació.
- Promoure el desplegament de mesures de foment i de prestacions materials, que vagin més enllà de les mesures merament normatives i legislatives.

És interessant la Sentència del Tribunal Constitucional 32/2019⁵ que deriva de la Llei 5/2018, de 11 de juny, de modificació de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil, en relació amb l'ocupació il·legal d'habitatges.

En el seu sisè fonament jurídic recorda que “la Constitució no reconeix un dret fonamental, sinó que enuncia un mandat o directriu constitucional que ha d'informar l'actuació de tots els poders públics en l'exercici de les seves respectives competències”. En aquest sentit obliga als poders públics a promoure mesures per tal que els ciutadans puguin gaudir d'un habitatge digne. El Tribunal, doncs, considera que el dret a l'habitatge no és un dret fonamental sinó que és un principi rector.

3.3. ÀMBIT COMPETENCIAL

L'article 148.1.3^a de la Constitució Espanyola estableix competència exclusiva a les comunitats autònomes. La Generalitat de Catalunya té competència exclusiva i potestat legislativa plena en

⁴ Ponce, J. (2008). El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y su reflejo en la Ley catalana 18/2007. Barcelona: Marcial Pons

⁵ Sentència del Tribunal Constitucional 32/2019, de 28 de febrer de 2019

màteria d'habitatge i actua d'acord amb les competències que li estableix aquest precepte. Tot i així, li correspon a les Comunitats Autònomes executar la normativa estatal però alhora tenint marge d'actuació més enllà de la normativa estatal i poder definir i dur a terme una política d'habitatge pròpia, complementant les actuacions de protecció i promoció previstes per l'Estat (Sentència del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de juliol, 1988).⁶

La matèria d'habitatge és exclusiva de les Comunitats Autònomes segons l'article 148 de la Constitució Espanyola. Tot i així, l'Estat té competència en altres matèries que van estretament relacionades amb l'habitatge i li permet regular dins el sector. El Tribunal Constitucional, en la sentència 36/2012⁷, de 15 de març, estableix que la competència en matèria d'habitatge és de les Comunitats Autònomes però l'Estat, malgrat no tenir una competència específica, pot desenvolupar accions en motiu d'altres preceptes que sí que son de la seva competència. De fet, cal fer referència a la nova Llei de l'Habitatge que està tramitant el Govern espanyol a través del Congrés dels Diputats, fet que demostra la implicació de l'Estat en regular sobre aquesta matèria.

D'altra banda, l'Estat també pot incidir en la matèria a través de la seva potestat de despesa o subvencional, que és independent de la distribució constitucional de competències, assignant partides del seu pressupost a la finalitat d'habitatge i fixar el destí de les seves subvencions. Encara que la gestió serà autonòmica.

De fet, la doctrina del Tribunal Constitucional en el cas de competències exclusives en mans de les CCAA, estableix que l'Estat podrà actuar en matèria d'habitatge quan aquesta actuació estigui emmarcada per uns elements que es puguin considerar inclosos en una línia de coordinació de la planificació econòmica i/o ordenació de crèdit, i aquesta actuació no s'ha d'entendre exclusivament en l'àmbit normatiu sinó també en matèria pressupostària i per tant l'Estat pot destinar-hi els recursos econòmics que consideri encara que estigui limitat en la seva actuació. Es consideren "línies directrius i criteris globals d'ordenació de sector econòmics concrets" o també poden donar-se en "mesures de caràcter singular", de caràcter general o particular, en tot cas la finalitat ha de ser sempre la d'obtenir uns objectius significatius "de l'ordenació de cada sector" (Sentència del Tribunal Constitucional 95/1986, 1986).⁸

⁶ Sentència del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de juliol de 1988

⁷ Sentència del Tribunal Constitucional 36/2012, de 15 de març de 2012.

⁸ Sentència del Tribunal Constitucional 95/1986, de 8 de novembre de 1983.

L'article 137 de l'Estatut de Catalunya ⁹s'atribueix aquesta competència i estableix que tindrà competència en l'ordenació del territori, urbanisme i habitatge.

L'article 7 de la Llei 18/2007¹⁰ del Dret a l'Habitatge estableix que son obligacions de l'Administració de la Generalitat les de contribuir a garantir el dret de l'habitatge, assegurar la preservació efectiva dels interessos generals en matèria d'habitatge, la coordinació amb l'actuació dels ens locals, amb respecte pel principi de subsidiarietat i la concertació i col·laboració amb els agents d'iniciativa social i privada que actuen sobre el mercat d'habitatge protegit i lliure. (Oficina d'Habitatge de la Gerència d'Habitatge, 2019)¹¹

D'altra banda, també ha de fomentar l'acció dels ens locals, cooperar en l'exercici de les seves competències i subrogar l'exercici de les facultats corresponents d'acord amb el que estableix la legislació de règim local.

Els municipis també disposen de competència en matèria d'habitatge però no emana de la Constitució sinó de la Llei de Bases del Règim Local i s'especifica que tindrà competències en matèria d'ordenació del territori, conservació i rehabilitació i promoció de l'habitatge. D'altra banda, l'article 66.3 del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril de la Llei Municipal de règim local de Catalunya i l'article 8 de la Llei 18/2007 del Dret a l'habitatge, faculden als ens locals per exercir activitats complementàries de les pròpies d'altres administracions públiques ja sigui per delegació o dins l'àmbit de la seva autonomia local. Podran exercir les seves competències directament o través de la celebració de convenis, consorcis o altres per gestionar de manera conjunta les polítiques d'habitatge.

Després de veure com les competències en matèria d'habitatge es distribueixen entre totes les administracions territorials, Encinas Cañón¹² interpreta que el Tribunal constitucional entén que “cap administració pública pot sostreure a donar compliment del deure constitucional de garantir l'eficàcia del dret al gaudi d'habitatge que imposa com a resultat l'article 47. I, en sentit contrari, cap dels ens públics territorials pot pretendre acaparar amb caràcter exclouent tots els mitjans,

⁹ Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

¹⁰ Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge. (Parlament de Catalunya).

¹¹ Oficina d'Habitatge de la Gerència d'Habitatge (2019). Habitatge. Marc legal i competencial de les polítiques públiques d'habitatge. Recollit de Diputació de Barcelona: <https://media.diba.cat/diba/html/hua/wiki/habitatge/index.html>

¹² Encinas, M. (1994). Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco 1982-1991. A *Colección Derechos Humanos* (p. 37-38).

facultats i competències que son necessaris per fer efectiva la garantia constitucional amb l'únic suport en la formulació de l'article 47".

Tot i així, al llarg dels anys hi ha hagut diverses controvèrsies relacionades amb l'àmbit competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes en matèria d'habitatge. Algunes Comunitats Autònomes com Andalusia o Catalunya han estat pioneres en instruments per garantir el dret a l'habitatge i han acabat als tribunals per discutir si s'han extralimitat o no en les seves competències.

En el cas català, des del 2014 que ha sofert una constant impugnació de normes aprovades en matèria d'habitatge que tenien la voluntat de frenar l'impacte de la crisi residencial soferta a Catalunya un cop va esclatar la bombolla immobiliària i fins la la recent impugnació de la llei de regulació del preu dels lloguers.

Això ha implicat que normatives molt interessants en la matèria han quedat dins un calaix per vulnerar normes competencials i que l'Estat no ha aprofitat per adaptar-les a un marc més ampli que impliqués a totes les comunitats autònomes.

3.4. LA REGULACIÓ DE L'HABITATGE EN ÀMBIT ESPANYOL

El govern espanyol ha adoptat normativa pròpia per la promoció de l'habitatge i garantir el dret d'accés a l'habitatge. Aquesta normativa l'elabora a través dels Plans Estatals d'Habitatge que defineixen les actuacions i els objectius de l'Administració estatal i la coordinació amb la resta d'administracions de les comunitats autònomes i entitats locals.

Llei d'habitatge espanyola pendent d'aprovació

Actualment, des de l'àmbit espanyol, està en procés la tramitació d'una Llei d'Habitatge. Aquesta llei pretén garantir l'accés a l'habitatge especialment per a les persones vulnerables. Si s'acaba aprovant, serà la primera llei d'habitatge d'àmbit espanyol que es tramita des de la recuperació de la democràcia.

Aquesta llei té com a principal objectiu garantir l'accés a l'habitatge amb preus assequibles. La normativa preveu la regulació dels preus dels lloguers en el que denomina "zones tensionades". Per declarar un territori com a zona tensionada caldrà complir dos requisits: en primer lloc que hi hagi escassetat d'habitatges a preus assequibles, és a dir, que el pagament d'un lloguer o una hipoteca no suposi més d'un 30% dels ingressos, amb les despeses de subministrament incloses. El segon requisit és que el preu de la compra o el lloguer hagi augmentat més de cinc punts per sobre del que marca l'IPC en els darrers cinc anys.

D'altra banda, la llei contempla beneficis fiscals de fins a un 90% per als propietaris que lloguin els seus habitatges en zones tensionades si rebaixen el preu un 5%. També es preveuen rebaixes d'un 70% de l'IRPF si el pis el lloga a joves de 18 a 35 anys. Si es fan millores a l'immoble la deducció pot arribar a ser del 60%. A més, els propietaris que signin un contracte de lloguer de 10 anys o més, podran esquivar la congelació de preus i augmentar un 10% el lloguer a canvi de prorrogar el contracte.

La llei també regula el camp dels habitatges buits. Així doncs, preveu penalitzar els propietaris dels immobles buits amb un recàrrec del 150% en l'Impost de Béns Immobles. Tot i així, la penalització només s'aplicarà en cas de propietaris que tinguin més de quatre immobles desocupats en un mateix municipi durant més de dos anys.

Per últim, la nova llei vol garantir la construcció d'habitatges de protecció oficial i ampliar el parc públic existent. Estableix que un 30% de les construccions siguin per habitatge protegit i que, d'aquest percentatge, un 15% es destini a lloguer social.

3.5. LEGISLACIÓ CATALANA BÀSICA REGULADORA DEL DRET.

El Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya és l'encarregat de gestionar les competències pel que fa a la planificació territorial i l'urbanisme i la política d'habitatge en general.

L'Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC) és l'entitat de dret públic que gestiona les polítiques d'habitatge de la Generalitat de Catalunya.

L'Institut Català del Sòl (INCASÒL) és una entitat pública de la Generalitat de Catalunya especialitzada en urbanisme. Té competències en matèria de planejament i gestió del sòl. A part, té encarregada la promoció pública d'habitatge de la Generalitat per la Llei d'Habitatge.

3.5.1 ÀMBIT AUTONÒMIC

A Catalunya s'han aprovat varis textos legals que pretenen garantir el dret a l'habitatge. Considerem rellevant fer esmena de l'Estatut d'Autonomia com a norma bàsica de Catalunya i la Llei del Dret de l'Habitatge, entre d'altres normes més específiques que desenvoluparem a continuació.

Estatut d'Autonomia de Catalunya

En primer lloc, cal fer referència a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. L'article 26 estableix que “les persones que no gaudeixin dels recursos suficients tenen dret a accedir a un habitatge digne, amb la qual cosa els poders públics han de fixar per llei un sistema de mesures que garanteixin aquest dret, amb les condicions que determinin les lleis”.

Pel que fa a la titularitat del dret, l'Estatut assenyala que correspon a les persones que no gaudeixin de recursos suficients. Alguns autors disposen que es pot interpretar que els titulars del dret també són els estrangers amb independència de la seva situació administrativa en el país.

En relació a la vessant objectiva del dret, l'article 26 de l'EAC es refereix a “l'habitatge digne” i estableix una reserva de llei, de manera que serà aquesta norma la que determini les possibles “obligacions de resultat” que s'imposin per satisfer aquest precepte.

Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge

Històricament les polítiques públiques d'habitatge a Catalunya han estat destinades al foment de la construcció del sector privat i impuls de l'economia en comptes de tenir en compte criteris socials i de protecció d'aquest. Tot i així, s'han destinat recursos, sovint escassos, al foment de l'habitatge públic amb els anomenats habitatges de protecció oficial mitjançant els plans d'habitatge estatals i de foment de l'adquisició en el mercat privat a través de beneficis fiscals.

La creació d'aquesta llei s'emmarca en un context que Trilla¹³ anomena de “profunda convulsió” ja que han anat augmentant els preus dels habitatges i hi ha hagut un procés de segregació social molt important, constituint l'habitatge una de les màximes preocupacions de la ciutadania mentre que es vivia una època d'esclat de la bombolla immobiliària.

L'article 1 de la Llei d'habitatge en delimita l'objecte i estableix que l'objecte de la llei és regular el dret a l'habitatge, entès com el dret de tota persona a accedir a un habitatge digne que sigui adequat, en les diverses etapes de la vida de cadascú, a la situació familiar, econòmica i social a la capacitat funcional. També disposa que la llei estableix el conjunt d'actuacions, drets i obligacions dels agents públics i privats del sector de l'habitatge, defineix les polítiques d'habitatge, fixa els paràmetres de qualitat i d'accessibilitat, defineix els drets, els deures i els criteris que han de ser respectats en l'exercici de les activitats competencials, estableix mesures

¹³ Trilla, C. (2009). La llei del dret a l'habitatge: Aspectes més destacats. *Revista catalana de Dret públic*, p. 97-118.

per assegurar la protecció dels consumidors i usuaris d'habitatges i estableix el règim jurídic i les condicions d'adjudicació, gestió i control dels habitatges amb protecció oficial.

En aquest cas, la llei aposta per la creació d'un parc específic d'habitatges assequibles que permeti atendre les necessitats de la població.

Cal destacar d'aquesta llei que defineix l'habitatge com servei d'interès general. L'article 4.1 estableix que el conjunt d'activitats vinculades amb el proveïment d'habitatges destinats a polítiques socials es configura com un servei d'interès general per a assegurar un habitatge digne i adequat per a tots els ciutadans, des de la iniciativa pública però també des de la incidència en el sector privat.

L'article 6 estableix que tots els ciutadans, en exercici de l'acció pública en matèria d'habitatge, poden exigir davant els òrgans administratius i davant la jurisdicció contenciosa administrativa el compliment de la legislació en matèria d'habitatge i de les disposicions i les mesures establertes pel planejament urbanístic referides a l'habitatge. Això suposa que els ciutadans podran exercir aquest dret davant l'administració de justícia.

L'article 73, per altra banda, estableix que per tal de fer efectiu el dret a l'habitatge a Catalunya, tots els municipis de més de 5.000 habitants i les capitals de comarca han de disposar, en el termini de 20 anys, d'un parc mínim d'habitatges destinats a polítiques socials del 15% respecte del total d'habitatges principals existents, tal com els defineix l'article 3, considerant les circumstàncies pròpies de cada municipi i d'acord amb el calendari que sigui establert per reglament.

La llei estableix la funció social de l'habitatge i considera que fenòmens com la no-utilització dels habitatges, la sobreocupació, la comercialització d'infrahabitatges, l'incompliment del deure de manteniment i conservació i la no-destinació dels habitatges de protecció social com a residència principal, incompleixen aquesta funció social atribuïda.

En aquest sentit, cal destacar la preocupació envers la sobreocupació dels habitatges i la situació de les persones sense llar. És la primera llei en àmbit espanyol que defineix les persones sense sostre, que les considera com aquelles persones "amb mancança manifesta d'un habitatge digne i adequat, ja que no disposa d'un domicili, viu al carrer o viu en un espai no apte com a habitatge, d'acord amb el que estableix aquesta llei, i pateix l'exclusió social efectiva a causa de barreres socials o de dificultats personals per a viure de manera autònoma. També es consideren sense llar les persones que han estat objecte d'un procés de desnonament motivat per la impossibilitat acreditada de satisfer lloguer".

Carme Trilla¹⁴ considera que amb aquesta nova llei d'habitatge es va canviar la orientació política en matèria d'habitatge i parla de varis elements. En primer lloc de la transparència en la descripció i l'anàlisi de la realitat del problema, la descentralització de les polítiques d'habitatge a favor de les entitats locals, un major abast conceptual i competencial de l'àmbit de l'habitatge, la diversificació instrumental, un canvi cultural i un increment pressupostari que afavoreix a la implementació de nous instruments que permetin garantir l'accés al dret a l'habitatge.

Llei 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge.

Catalunya va aprovar la Llei 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge, amb la finalitat d'evitar la pujada de les rendes de lloguer d'habitatge habitual. Aquesta norma permetrà a la Generalitat intervenir en el mercat que cada vegada empitjora la situació de les famílies més vulnerables incrementant els preus a cada renovació del contracte de lloguer.

A Espanya les famílies destinen una mitjana d'un 42,1% dels seus ingressos a pagar el lloguer, mentre que la mitjana europea és d'un 26,3%. Per això és important trobar mesures de contenció, ja que Espanya està a la cua d'Europa en aquesta matèria.

Pel que fa a la inversió en polítiques d'habitatge, Espanya el 2019 va destinar 679 milions i el 2021 la va incrementar en 2.250 milions d'euros. Tot i així, està molt lluny de la major part dels països europeus. D'altra banda, no hi ha oferta d'habitatge social per cobrir tota la demanda existent.

Actualment, els països que disposen ja de mesures de control del preu dels lloguers han vist com son les més efectives a curt termini per solucionar la problemàtica. Aquests països son: Àustria, Alemanya, suïssa, França, belgica, Dinamarca, Itàlia o Suècia, etc. La filosofia d'aquests països és que l'especulació immobiliària no pot entorpir amb les famílies ja que sinó es vulnera el dret a l'habitatge.

¹⁴ Trilla, C. (2009). La llei del dret a l'habitatge: Aspectes més destacats. *Revista catalana de Dret públic*, p. 97-118.

A Espanya s'han anat fent algunes propostes per regular el preu dels lloguers com l'Acord de Pressupostos de 2019 i l'Acord de coalició per la formació de govern el 30 de desembre de 2019, amb PSOE i Podemos. Tot i així, no s'està fent efectiu.

Catalunya va decidir prendre la iniciativa i el 24 de setembre de 2019 va aprovar el Decret Llei 9/2019, de 21 de maig, de mesures urgents en matèria de contenció de lloguers en contractes d'arrendament d'habitatge, que no es va convalidar pel Parlament i per tant no va tenir efectes. Finalment el setembre de 2020 va entrar en vigor la present Llei que estableix com a obligatori un règim que pretén contenir les rendes de lloguer establint límits basats en l'índex de referència de preus de lloguer i les rendes pactades en l'últim contracte de lloguer.

Aquest índex de referència s'aplica voluntàriament des de 2017. És un sistema que permet actualitzar les rendes, aplicar determinats increments i que estableix un règim especial per les obres noves o els habitatges totalment rehabilitats.¹⁵

Se'n ha qüestionat la constitucionalitat ja que en principi competeix a l'Estat. Tot i així, amb el compromís que va adoptar l'Estat també habilitava a les CCAA per la creació dels seus propis índex de preus.

Aquesta regulació no s'aplica a tots els contractes de lloguer, sinó als que tenen la finalitat de satisfer la necessitat primordial d'habitatge habitual i permanent i que, per tant, es destina com a primera residència habitacional. S'exclouen els habitatges d'ús temporal o despatxos així com els habitatges socials que tenen un preu inferior al del mercat.

Pel que fa al territori d'aplicació, serà en aquelles zones declarades prèviament com a "mercat tens", que son els municipis on hi ha un problema real d'increment de preus molt superiors a la mitjana del territori o un gran increment del nivell de vida o bé que impliquin un gran esforç per a les famílies.

De fet, el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals de 1996 estableix que no s'hauria de destinar més del 30% dels ingressos a l'habitatge habitual, incloses totes les despeses derivades. Tot i així, les despeses extres a part del lloguer no es tenen en compte per definir una àrea com a mercat tens ni per establir les limitacions dels preus dels lloguers. El criteri utilitzat és la despesa del 30% dels ingressos habituals al lloguer. Això permet habilitar les àrees de mercat tens en relació a les dificultats de la majoria de la població. Així doncs, no es té en compte el

¹⁵ Generalitat de Catalunya (2020). Guia ràpida per conèixer la llei de contenció del preu dels lloguers. Recollit de Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya: <http://justicia.gencat.cat/web/.content/home/ambits/guia-llei-contencio-preu-lloguers.pdf>

salari mitjà d'un treballador sinó el salari habitual, que sol ser una mica més alt. També es fa especial referència als joves de menys de 35 anys.

Un altre aspecte important és la temporalitat de les mesures, que duren 5 anys. Tot i que l'ens competent per declarar àrea tensa pot prorrogar, anular o modificar-ho dins aquesta temporalitat. A més, es requereix una memòria explicativa i un Informe de l'Ajuntament del municipi afectat.

La norma, a part de deixar a criteri de cada municipi si vol demanar ser àrea tensa, ja estableix que ho seran per llei els municipis de més de 20.000 habitants i que hagin experimentat un creixement del preu del lloguer superior al 20% entre 2014 i 2019.

Un dels principals problemes que es plantegen és que per declarar àrea tensa s'exigeix que l'índex de referència de preus del lloguer d'habitatge sigui aplicable a tot el territori afectat. Actualment quasi tots els municipis tenen zones que no se'ls aplica l'índex, ja que l'aplicació exigeix un mínim de 25 mostres pel seu càlcul en un radi de 1050 metres quadrats, i en moltes zones no es disposa de suficients dipòsits de fiances de contractes de lloguer per obtenir un preu pels habitatges afectats.¹⁶

RÈGIM DE CàLCUL

Per establir el límit de la renda a pactar en els nous contractes, la Llei distingeix entre els habitatges que s'han llogat en els últims 5 anys des de l'entrada en vigor de la llei i els que no. Ho limita així perquè els últims 5 anys (de 2015 a 2020) és quan Catalunya ha sofert una major escalada del preu dels lloguers.

Pel que fa als habitatges que s'han llogat en els últims 5 anys, la llei estableix que la renda pactada no pot superar ni el preu de referència que marca la llei ni el preu que consti a l'últim contracte de lloguer, actualitzat amb l'increment que experimenti l'índex de garantia de competitivitat entre la data de l'últim contracte subscrit i la data del nou contracte que es formalitza. Així es garanteix una estabilització del preu dels habitatges ja que només es permet una actualització tenint en compte el cost de vida i si superen el preu que haurien de tenir en el mercat, s'hauran d'ajustar.

D'aquesta manera s'estableix una doble limitació que comporta que la renda màxima que pugui cobrar-se en el nou contracte sigui el preu més baix dels dos: renda de l'últim contracte o preu de referència.

Pel que fa als habitatges quan es lloguen per primera vegada després del setembre de 2015, el límit de la renda es fixa pel preu de referència. A més, aquest límit també és l'únic que s'aplica quan es formalitza un contracte de lloguer en un habitatge en el que es deixa d'aplicar el règim

¹⁶ Molina, R. (2020). Análisis de la Ley 11/2020 sobre contención de rentas en Cataluña. *Actualidad civil*.

previst per les excloses per la llei. Per exemple, en el cas que habitatges de protecció oficial passin al mercat lliure. També es limita en cas de relació de parentiu entre l'arrendador i l'arrendatari i es limita la renda exclusivament pel preu de referència.

D'altra banda, la Llei també preveu l'especialitat en el cas d'un arrendador que es trobi en situació de vulnerabilitat econòmica. Estableix que en cas que es formalitzi un contracte de lloguer d'un habitatge llogat en els cinc anys anteriors a l'entrada en vigor de la llei i l'arrendador sigui persona física i tingui uns ingressos iguals o inferiors a 2,5 vegades l'índex de Suficiència de Catalunya s'estableixen unes limitacions:

- Quan la renda pactada en l'últim contracte sigui superior al preu de referència, s'aplicarà la renda pactada a l'últim contracte de lloguer actualitzada.
- Quan la renda pactada a l'últim contracte de lloguer és inferior al preu de referència, es podrà actualitzar la renda fins al preu de referència.

Així doncs, si hi ha un contracte de lloguer nou s'aplica la regla general: el límit és el preu de referència.

CÀLCUL DEL PREU DE REFERÈNCIA

Es calcula multiplicant l'índex de referència de preus del lloguer pels metres quadrats útils de l'habitatge. S'ha d'expressar en el contracte en euros/metre quadrat. A més, es podran aplicar increments fins un 5% quan l'habitatge compti amb determinades característiques i quan s'hagin realitzat determinades obres de millora en l'últim any abans de formalitzar.

Per determinar l'índex de referència d'una zona determinada es geolocalitza la totalitat de dipòsits de fiança disponibles en un radi de 50 metres mínim i aquest radi creix de cinquanta en cinquanta metres fins un màxim de 1.050 metres, amb la finalitat d'obtenir una mostra de dipòsits que superi un mínim de 25. Tot i així, en molts casos en aquests 1.050 metres no hi ha un mínim de 25 dipòsits realitzats i no es pot determinar aquest índex.

En cas d'incompliment de la Llei, l'arrendatari pot interposar demanda judicial per tal que es determini la renda i reclamar la restitució de les quantitats abonades en excés més de tres vegades l'interés legal del diner.

L'Administració pot interposar multes de fins a 90.000€ que pretenen garantir l'aplicació dels límits de la renda, les obligacions d'informació que es deriven i evitar la proliferació del mercat negre.

Es consideraran infraccions greus, amb multes de 9.001 a 90.000€ l'incompliment de les normes que fixen les rendes, establir un 20% superior a la fixada per llei o amagar informació sobre l'Índex de referència o la renda anterior.

La llei preveu determinats increments de la renda per sobre l'índex de referència en casos com: obres de millora realitzades l'any anterior al contracte; per característiques especials de l'habitatge o les despeses generals i serveis individuals de l'habitatge.

Durant la vigència del contracte es preveu un increment de la renda en cas d'obres de millora.

PROPOSTES DE MILLORA

Molina¹⁷ ens proposa una sèrie de mesures per millorar aquesta norma:

- Mètode alternatiu de càlcul de la renda quan no és possible disposar de preu de referència per un habitatge

Alternativa de càlcul en el casos en els quals l'índex de renda no ofereix un preu per metre quadrat en el cas que no hi hagi suficients mostres de dipòsits en la zona per determinar-lo.

La llei no ofereix cap solució en cas que no es pugui calcular per falta d'informació i per tant allà la normativa no és d'aplicació.

El mètode de càlcul alternatiu podria ser per exemple el concepte de benefici raonable o calcular la renda en base a un índex per zona més genèric.

- Incloure el concepte de benefici raonable per protegir a l'arrendador

El benefici obtingut per les rendes de lloguer ha de ser suficient per tal que el propietari prefereixi llogar el seu habitatge a vendre'l. També creu que s'haurien d'establir beneficis fiscals i de polítiques de rehabilitació i cohesió social i territorial per evitar un impacte en l'oferta del mercat de lloguer.

S'ha de trobar un punt mig entre l'assequibilitat i la rentabilitat, ja que sinó es podria estar vulnerant el dret de propietat.

Un exemple és Suïssa, que declara lloguer abusiu en cas que l'arrendador obtingui pel seu habitatge un benefici excessiu i ho delimita com el límit màxim, per garantir un benefici raonable però no excessiu a l'arrendador.

- Millorar els aspectes tècnics de l'índex: un preu base per zona i una taula correctora dels preus per apropar-los a la realitat de mercat.

¹⁷ Molina, E. (2020). Análisis de la Ley 11/2020 sobre contención de rentas en Cataluña. *Actualidad civil*.

S'hauria de poder establir un preu màxim per totes les zones declarades de mercat tens i evitar que hi hagi zones que no diposin d'índex per falta de dades. D'aquesta manera el sistema seria just i proporcional.

Malgrat el bon funcionament d'aquesta norma, el Tribunal Constituciona¹⁸ l'ha declarat inconstitucional després que el Partit Popular presentés un recurs.

El Tribunal ha declarat inconstitucionals els articles 1, del 6 al 13, 15 i 16.2 i les disposicions addicionals primera, segona i tercera, la disposició transitòria primera i la disposició final quarta, lletra b); disposició addicional quarta i la disposició final tercera. Ha argumentat que la competència estatal de les bases de les obligacions contractuals de l'art.149.1.8 CE ha de ser entesa com una garantia estructural del mercat únic i suposa un límit en sí a la diversitat reguladora que poden introduir els legisladors autonòmics. Per tant, declara una invasió de competències per part de la Generalitat que li pertocuen a l'Estat. El Tribunal estableix la inconstitucionalitat a partir d'aquesta declaració i, per tant, els contractes celebrats anteriorment no quedaran afectats.

Decret-llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge

Aquest Decret vol incrementar el parc públic d'habitatge protegit i l'oferta d'habitatge de lloguer. Vol intentar disminuir l'existència d'habitatges buits, la gestió de situacions d'emergència social, la qualificació d'habitatges amb protecció oficial i la moderació dels preus del lloguer. També implementa mesures per incrementar el parc d'allotjaments dotacionals i el parc públic i privat d'habitatges de lloguer i per promoure la rehabilitació d'edificis.

A continuació procedirem a analitzar les mesures que pretén implementar per a cada situació de les esmentades.¹⁹

Pel que fa a la desocupació permanent d'habitatges, la regula com un incompliment de la funció social de la propietat de l'habitatge i es reforcen potestats de reacció administrativa a través de la imposició de multes coercitives davant la situació de desocupació permanent dels parcs immobiliaris de les persones jurídiques privades. També es considerarà habitatge buit els edificis inacabats de manera permanent en la fase final de la construcció.

¹⁸ Recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Partit Popular, 6289/2020 (Tribunal Constitucional 2020).

¹⁹ Puñal, E. R. (2020): Cataluña aprueba un decreto-ley de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda. Actualidad Administrativa.

Pel que fa al tanteig i retracte, estén a totes els municipis els drets de tanteig de la Generalitat respecte de les transmissions dels habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària.

Pel que fa a l'allotjament dotacional, es substitueix dels habitatges dotacionals públics amb la finalitat d'obrir aquest tipus d'allotjament a una tipologia més diversa.

Pel que fa a l'expropiació d'habitatges, s'amplien en els supòsits en els quals els habitatges hagin d'estar inscrits en el Registre d'habitatges buits i ocupats sense títol habilitant, ja que es preveu que s'inclouin també habitatges desocupats que no siguin procedents d'execucions hipotecàries o de dació en pagament propietat de persones jurídiques privades.

S'amplia la facultat d'expropiar amb l'adquisició del domini i la reducció del contingut del dret de propietat davant l'incompliment de l'obligació d'ocupar legalment l'habitatge en un 50% del seu valor.

Pel que fa a la protecció de famílies en situacions d'emergència social, es regula l'adjudicació provisional d'allotjament als afectats mitjançant habitatge públic o gestionat de manera pública.

També es regula la renovació obligatòria dels contractes de lloguer social quan les famílies es segueixin trobant en risc d'exclusió. A més, s'amplia la duració mínima dels contractes de lloguer social i es considera gran tenidor al fons de capital risc i a les persones físiques que disposin de més de 15 habitatges.

També es fa referència a fer una proposta de lloguer social abans d'interposar una demanda judicial amb relació a qualsevol acció executiva que derivi d'una execució hipotecària i demanda de desnonament.

Pel que fa als habitatges de protecció oficial, s'estableix el preu de venda màxim d'un habitatge de protecció oficial i s'aplica un factor de localització i un de característiques al preu de venda bàsic. Aquest factor de característiques permet modificar el preu bàsic segons l'eficiència energètica i l'estat de conservació de l'habitatge en sí.

Aquests preus s'han de determinar quan es qualifiqui l'habitatge amb protecció pública i cada vegada que es formalitzi un contracte de transmissió de la propietat o de cessió d'ús.

Pel que fa a la regulació del preu dels lloguers, la norma regula l'Índex de referència de preus del lloguer d'habitatges i la obligació d'incloure les dades de l'Índex a la publicitat i a les ofertes d'habitatges de lloguer i en els contractes que es firmin. Serà infracció administrativa l'incompliment d'aquestes obligacions.

En la secció 2, es centra en matèria urbanística i del sòl.

En primer lloc, es contemplen mesures per incrementar el patrimoni públic de sòl i d'habitatge per poder-lo destinar a habitatges de protecció oficial.

S'estableix també el dret legal de tanteig a favor de la Generalitat respecte les transmissions oneroses que afectin als terrenys reservats a habitatge públic i les corresponents vivendes relacionades amb aquests terrenys.

Els esmentats allotjaments dotacionals es podran construir en terrenys qualificats d'equipaments comunitaris per facilitar-ne la construcció sense haver d'adaptar el planejament urbanístic prèviament.

Es contempla la possibilitat que els particulars puguin promoure un equipament d'allotjament dotacional en terrenys municipals sempre que s'acrediti un interès públic o social.

També es preveu incrementar el parc públic de lloguer i l'Administració ha de reservar-ne els terrenys per aquesta activitat, a més, es preveu la cessió obligatòria de sòl ens les actuacions amb reserva de terrenys destinats a habitatge públic. I l'Administració haurà de mantenir la titularitat pública dels terrenys destinats a habitatge de protecció oficial.

La llei també estableix un instrument per incrementar el parc privat d'habitatges de lloguer, permetent que es pugui reservar sòl per un producte immobiliari destinat a l'ús de vivendes per pisos, sense poder-los dividir horitzontalment, podent-lo cedir l'ús per a terceres persones. Es vol pal·liar l'increment dels preus dels lloguers. Per tal de garantir que els arrendadors cobrin les mensualitats de lloguer, veuen reforçades les garanties per cobrar davant eventuals impagaments. D'altra banda, els arrendataris seran prioritaris en accedir a prestacions d'ajuda de lloguer de la Generalitat.

Finalment, el Decret obliga als municipis de més de 50.000 habitants i a l'Àrea Metropolitana de Barcelona a coordinar les seves actuacions en matèria d'habitatge inscrivint-se a un programa d'actuació coordinada en un termini de 2 anys per establir les principals línies d'actuació.

Llei 1/2022, de 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge.²⁰

Aquesta llei va entrar en vigor el 8 de març del 2022 i pretén aportar mesures urgents per a garantir el dret d'accés a l'habitatge per a moltes famílies catalanes que actualment es troben en situació

²⁰ Llei 1/2022, de 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge. (2022)

de risc d'exclusió residencial. Podriem considerar-la com un rescat de la llei antidesnonaments derogada pel Tribunal Constitucional.

En primer lloc modifica alguns articles de la Llei 18/2007 del dret a l'habitatge en matèria de la situació de desocupació permanent d'habitatges per regular-la com a incompliment de la funció social de la propietat.

En segon lloc, modifica la Llei 24/2015²¹, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, en relació a la consideració de gran tenidor. Passa a considerar com a grans tenidors les persones jurídiques que tenen més de deu habitatges, quan anteriorment eren més de 15.

També recupera preceptes del Decret llei 17/2019²² de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge i introdueix millores per gestionar més eficientment els lloguers socials obligatoris.

3.5.2. ÀMBIT LOCAL

Les entitats locals tenen competències pròpies en aquesta matèria atribuïdes a l'article 84 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

Les competències que té son l'ordenació i la gestió del territori, l'urbanisme i la disciplina urbanística i la planificació, programació i gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial.

D'altra banda. La Llei 7/1985²³, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, estableix que el municipi tindrà competències pròpies en matèria d'urbanisme, promoció i gestió de l'habitatge de protecció pública i conservació i rehabilitació de l'edificació.

La legislació també preveu l'exercici de competències que no son pròpies sinó per delegació per la gestió dels seus propis interessos.

²¹ Llei 24/2015, de 29 de juny, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica . (9 / Setembre / 2015). Recollit de Boletín Oficial del Estado: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-9725>

²² Decret-Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge. (Parlament de Catalunya).

²³ Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local. (3 / Abril / 1985). Recollit de Boletín Oficial del Estado: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-5392>

Aquestes competències les poden exercir bé de manera directa o a través de la col·laboració amb altres administracions a través de convenis, consorcis o oficines locals d'habitatge per poder gestionar conjuntament serveis vinculats a l'habitatge.

Les entitats locals tenen atribuïda la competència de crear oficines locals d'habitatge. Aquestes oficines son, d'una banda, un organisme col·laborador de la Generalitat ja que desenvolupa serveis derivats de plans autonòmics, i alhora un organisme local que duu a terme els serveis propis de l'entitat local.

L'objectiu de les oficines locals d'habitatge és garantir el servei de gestió del dret de l'habitatge als municipis, des de proporcionar informació, assessorament, gestió de rehabilitació d'edificis i control del parc d'habitatge municipal. També pot intervenir en la mediació del lloguer en habitatges privats i altres serveis per famílies vulnerables, etc.

En aquest sentit, l'Informe del Síndic de Greuges²⁴ considera que caldria atorgar més atribucions a les oficines d'habitatge per tal de poder donar resposta a les problemàtiques en relació amb el context social. Tot i això, per tal de dotar a les oficines d'habitatge de més competències cal dotar-les de més recursos.

²⁴ Síndic de Greuges (2018). *El dret a l'habitatge: qüestions urgents*. Barcelona.

4. INSTRUMENTS ADMINISTRATIUS PER FER EFECTIU EL DRET A L'HABITATGE

Les polítiques d'habitatge a les quals farem referència a continuació emanen principalment del Pla per al dret a l'habitatge 2014-2018 però també del Decret llei 17/2019²⁵ de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge. Aquests instruments s'han implementat en el marc d'un context de crisi econòmica i social i han hagut de fer front a una situació de manca de garantia de l'accés a l'habitatge. És per això que també cal tenir en compte que la crisi econòmica ha afectat a la dotació pressupostària de la Generalitat en tots els àmbits i que la política d'habitatge no ha estat menys.

L'any 2020 el pressupost en matèria d'habitatge va ser d'una despesa de 408,1 milions d'euros²⁶, xifra que va augmentar respecte anys anteriors. Actualment, el 2022, el pressupost de la Generalitat en matèria d'habitatge és de 749 milions d'euros. Si el desgranem, veiem que les prioritats són l'ampliació del parc públic d'habitatges amb més de 3.300 vivendes de lloguer social a través d'exercir el dret de tanteig i retracte i la construcció; aportacions per a subvencions i ajudes per a la rehabilitació d'habitatges; i ajudes per al pagament del lloguer.

Els instruments que procedirem a analitzar que ha impulsat la Generalitat i el Parlament de Catalunya són mesures basades principalment a garantir l'accés a l'habitatge a famílies amb risc d'exclusió residencial. Segons un estudi de Jordi Bosch²⁷, que ha analitzat els habitatges obtinguts mitjançant alguns dels instruments els quals esmentarem.

A continuació, presentem una sèrie de gràfics amb dades del 2021 que ens ajudaran a entendre la dotació pressupostària destinada a les polítiques d'habitatge.

En primer lloc, presentem un gràfic del Departament de Territori²⁸ que exposa una evolució de les actuacions en programes socials d'habitatge. Podem veure com l'any 2018 va ser el que més recursos va destinar en ajudes al pagament del cost de l'habitatge. Com a valoració positiva, el 2021 és el segon any que destina més recursos i podem veure com s'aproxima molt al 2018, amb

²⁵ Decret-Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge. (Parlament de Catalunya).

²⁶ Generalitat de Catalunya (2022). ReActivem Catalunya. Projecte del pressupost 2022. Recollit de Generalitat de Catalunya:

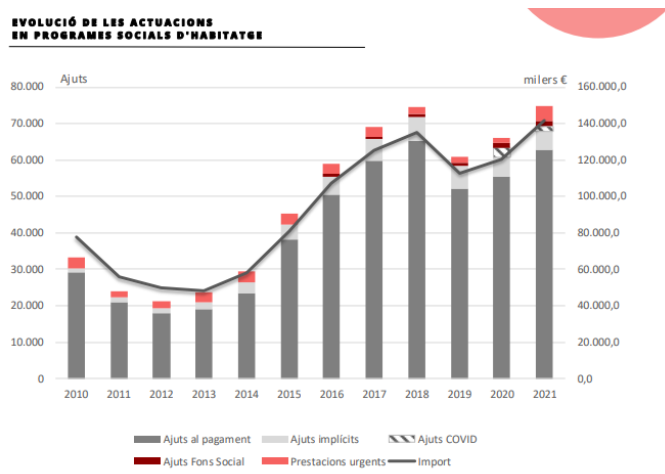
https://aplicacions.economia.gencat.cat/wpres/AppPHP/2022/pdf/PRE_P_CAT.pdf

²⁷ Bosch, J. (2021). Las nuevas formas de vivienda de alquiler social en Cataluña (2015-2020)

²⁸ Generalitat de Catalunya (2020). Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya. Recollit de Habitatge.gencat.cat:

https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/dades/estadistiques/03_Informe_sobre_el_sector_de_l_habitatge_a_Catalunya/informe_sobre_el_sector_de_l_habitatge_a_catalunya/docs/Informe_20.pdf

més de 120.000 d'euros. D'altra banda, veiem com han augmentat les prestacions urgents en casos de risc d'exclusió residencial i també s'han ampliat les ajudes al Fons social.



FONT: Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya. 2020. Generalitat de Catalunya

En segon lloc, presentem un resum de programes socials d'habitatge amb un quadre comparatiu del total d'habitatges i recursos destinats entre el 2020 i el 2021. Els programes socials i programes de promoció i accés a l'habitatge als quals fa referència son: ajuts al pagament del lloguer, prestacions d'especial urgència, ajuts al pagament del lloguer dels habitatges gestionats per l'Agència d'Habitatge, els ajuts als municipis per als habitatges del Fons Social, les solucions pactades, els ajuts extraordinaris al lloguer per la Covid-19, els habitatges amb protecció oficial, les sol·licituds admeses al Registre de Sol·licitants d'Habitatge protegit, el parc públic de la Generalitat, habitatges privats de cessió administrat per l'Agència d'Habitatge, els Habitatges de la Xarxa de Mediació de Lloguer Social, habitatges integrats en el Fons d'habitatges per lloguer social, habitatges lliurats gestionats per l'Agència d'Habitatge, tanteig i retracte i habitatges buits inscrits al Registre d'Habitatges buits.

En el cas de la primera taula, es refereix als programes socials d'habitatge i té en compte el nombre d'habitatges i l'import en milers d'euros. Podem observar com els ajuts al pagament del lloguer ha augmentat la destinació econòmica ja que ha augmentat el nombre d'habitatges, de la mateixa manera que ha passat en tots els casos excepte els ajuts als ens locals i les ajudes extraordinàries del lloguer per la Covid-19 ja que el 2020 va ser un any molt més crític a causa de l'inici de la pandèmia.

PROGRAMES SOCIALS D'HABITATGE	2020		2021		
	Habitatges	Import (m€)	Habitatges	Import (m€)	Període
1. Ajuts al pagament del lloguer	55.420	101.442,6	62.754	119.803,4	Any
2. Prestacions d'especial urgència	1.353	3.141,1	3.926	10.146,7	Any
3. Ajuts al pagament del lloguer dels habitatges gestionats per l'AHFC	5.370	5.997,2	5.227	5.552,6	Any
4. Ajuts ens locals per als habitatges del Fons Social	1.330	2.080,1	1.502	2.320,0	Any
5. Solucions pactades. Ofideute	376		626		Any
6. Ajuts extraordinaris al lloguer per la COVID-19	2.614	7.718,1	1.286	3.945,9	Tancament a 18/06/21

FONT: Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya. 2020. Generalitat de Catalunya

En el cas de la segona taula, es refereix als programes de promoció i accés a l'habitatge protegit i ho mesura en comparació al nombre d'habitatges entre el 2020 i el 2021.

Podem observar com en la majoria de casos ha augmentat el nombre d'habitatges, destacant la inscripció d'habitatges buits al Registre corresponent i el nombre de sol·licituds admeses al Registre de Sol·licitants d'Habitatge Protegit. Veiem com l'única xifra que ha disminuït ha estat el nombre d'habitatges de la Xarxa de Mediació de Lloguer Social.

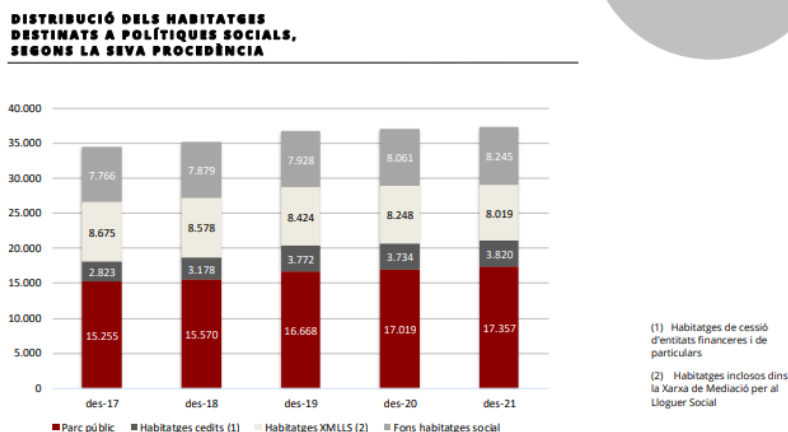
PROGRAMES DE PROMOCIÓ I ACCÉS A L'HABITATGE PROTEGIT	2020	2021	
	Habitatges	Habitatges	Període
7. Habitatges amb protecció oficial (HPO)			
- iniciats (QP+RB)	1.943	2.615	Any
- acabats (QD+RB)	1.207	1.529	Any
8. Sol·licituds admeses al Registre de Sol·licitants d'Habitatge Protegit (RSHP)	18.800	34.275	Any
9. Parc públic de la Generalitat	17.019	17.357	A 31/12/21
10. Habitatges parc privat de cessió administrat per l'AHFC (1)	3.734	3.820	A 31/12/21
11. Habitatges XMLLS (2)	8.248	8.019	A 31/12/21
12. Habitatges integrats en el Fons d'habitatges de lloguer social	8.061	8.245	A 31/12/21
13. Habitatges lliurats gestionats per l'AHFC	983	1.181	Any
14. Tanteig i retracte			
- Tanteig i retracte exercit per l'AHFC	324	340	Any
- Habitatges adquirits per l'AHFC	376	391	Any
15. Habitatges buits inscrits al Registre d'Habitatges Buits	30.846	35.123	A 31/12/21

(1) Habitatges de cessió d'entitats financeres i de particulars; (2) Habitatges inclosos a la Xarxa de Mediació per al Lloguer Social.

FONT: Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya. 2020. Generalitat de Catalunya

En penúltim lloc, presentem un gràfic que explica la distribució dels habitatges destinats a polítiques socials segons la seva procedència: parc públic, habitatges cedits, habitatges de la Xarxa de mediació de lloguer social i el Fons d'habitatge social, des de l'any 2017 fins el 2021.

Podem observar com les xifres han anat augmentant paulatinament, sobretot pel que fa al Parc Públic d'Habitatge, ja que és un compromís del Govern de la Generalitat després de l'aprovació de la Llei d'Habitatge i de l'augment de dotació pressupostària en aquest sentit. Considerem positiva l'evolució ascendent del nombre d'habitatges de parc públic però també dels habitatges cedits que actualment tenen una funció social.



FONT: Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya. 2020. Generalitat de Catalunya

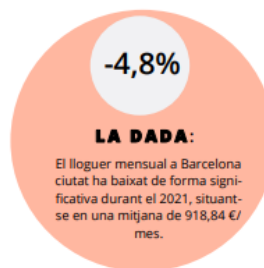
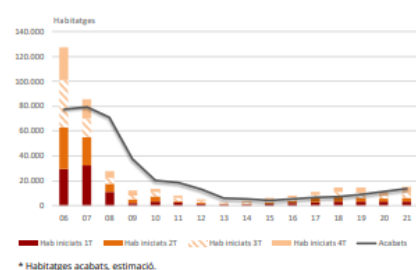
En últim lloc, exposem tres gràfics que expressen l'evolució de la construcció d'habitatges a Catalunya, l'evolució del lloguer i l'evolució del mercat de compravenda d'habitatges a Catalunya.

Pel que fa a l'evolució de la construcció d'habitatges a Catalunya, podem veure una clara tendència a la baixa des de l'any 2017 fins el 2021. Veiem com l'any 2013 va ser el més fluïd pel que fa a construcció d'habitatges i com després no ha aconseguit remuntar. El 2021 podem veure com no es van arribar a acabar de construir més de 20.000 habitatges.

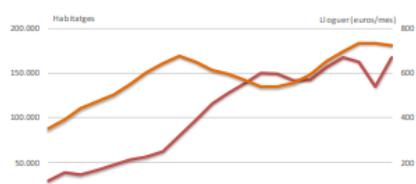
Pel que fa a l'evolució del lloguer a Catalunya, podem observar com ha anat augmentant des de l'any 2012, encara que des del 2018 fins al 2021 s'ha estabilitzat. Veiem com aquest darrer any la mitjana del preu del lloguer mensual ha estat de 700 euros aproximadament. Caldrà estar pendent de l'efectivitat de la normativa sobre la contenció de rendes i veure'n els seus efectes a llarg termini.

Pel que fa a l'evolució del mercat de compravenda d'habitatges a Catalunya, el preu mitjà ha anat augmentant des del 2013, encara que no de manera significativa. Veiem com el preu mitjà es situa entre els 2.000 i els 2.500 euros el metre quadrat.

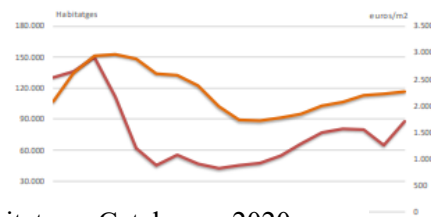
EVOLUCIÓ DE LA CONSTRUCCIÓ D'HABITATGES A CATALUNYA



EVOLUCIÓ DEL LLOGUER A CATALUNYA



EVOLUCIÓ DEL MERCAT DE COMPRAVENDA D'HABITATGES A CATALUNYA



FONT: Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya. 2020.
Generalitat de Catalunya

4.1. HABITATGE DE PROTECCIÓ OFICIAL

Demarcacions	Nombre d'habitatges
Barcelona	1.352
Girona	70
Lleida	46
Tarragona	61
Catalunya	1.529

Informació detallada per àmbits territorials (comarques, àmbits funcionals i demarcacions) i municipis des de l'any 2002.

FONT: Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya. 2020.

Generalitat de Catalunya

En aquesta taula publicada pel Departament de Territori²⁹ l'any 2021, veiem com actualment hi ha 1.529 habitatges de protecció oficial acabats. La gran majoria es situen a la Província de

²⁹ Generalitat de Catalunya (2020). Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya. Recollit de https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/dades/estadistiques/03_Informe_sobre_el_sector_de_l_habitatge_a_Catalunya/informe_sobre_el_sector_de_l_habitatge_a_catalunya/docs/Informe_20.pdf

Barcelona, on el risc d'exclusió residencial és més elevat pel major volum de població i per la gran concentració d'habitatges en pocs metres quadrats. La construcció d'habitatge de protecció oficial està encara molt lluny de ser la òptima en la situació actual de vulnerabilitat de les famílies.

Cada Comunitat Autònoma ha regulat el seu propi règim de protecció oficial de l'habitatge i nosaltres ens centrarem en Catalunya, règim previst als articles 77 fins 65 de la Llei 18/2007 del Dret a l'Habitatge.

La normativa actual d'habitatges amb protecció oficial està regulada pel Pla per al Dret a l'Habitatge, aprovat pel Decret 75/2014, de 27 de maig. En el darrer Decret 17/2019 es fan algunes modificacions.

Els habitatges amb protecció oficial son aquells que han estat declarats com a tals per l'Agència d'Habitatge de Catalunya a petició d'un promotor. Aquesta protecció oficial emana de la funció social de l'habitatge que li atorga la Llei pel dret a l'habitatge.

El Pla per al dret a l'habitatge 2014-2018 defineix el règim de protecció oficial com l'habitatge que està subjecte a un règim de protecció pública i que per tant tindrà el seu preu limitat de venda o de lloguer.

El Decret llei preveu algunes novetats com per exemple que la condició d'habitatge de protecció oficial serà permanent si el planejament urbanístic reserva els habitatges al règim de protecció pública o que formin part d'un patrimoni públic de sòl i habitatge. Sinó, tindrà una durada determinada. En cas que l'habitatge es trobi en un municipi d'alta demanda residencial, la durada serà de 30 anys en el cas que el sòl tingui reserva urbanística destinada a ser habitatges de protecció oficial o amb un sistema d'ajudes. En el cas que no tingui reserva urbanística, la vigència serà de 10 o 20 anys depèn dels supòsits. En cas que no es tracti d'un municipi amb alta demanda residencial, la durada serà la meitat en tots els supòsits.

Els adquirents d'habitatges amb protecció oficial l'han de destinar a residència habitual i permanent, i no el poden cedir o llogar a altres persones, excepte en situacions excepcionals i prèvia autorització de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya. A més d'habitatges, la protecció oficial es pot estendre a garatges i trasters sempre que estiguin vinculats a un habitatge protegit.

L'objectiu d'aquests tipus d'habitatges és permetre que els ciutadans amb rendes baixes puguin accedir al dret a un habitatge digne i assequible.

La llei també preveu la creació d'un Registre de sol·licitants d'habitatge amb protecció oficial. La inscripció en aquest registre és obligatòria en cas que es vulgui accedir a un habitatge de protecció oficial. Caldrà renovar la inscripció cada any. L'any 2021 es van admetre un total de 34.275 sol·licituds, 15.500 més que l'any 2020.

Considerem que és una xifra positiva i amb una clara tendència a l'alça d'una banda, i de l'altra relata una imatge d'un augment de desprotecció per a les famílies en el seu habitatge habitual i que han de recórrer a la protecció pública per poder garantir l'accés a un habitatge. Mentre que s'han tramitat 34.000 sol·licituds en un any, tansols s'han acabat de construir 1.529 habitatges de protecció oficial en el mateix període de temps.

4.2. MEDIACIÓ SOCIAL EN EL LLOGUER D'HABITATGES

L'article 69 de Llei catalana de l'Habitatge preveu aquest mecanisme com a instrument de protecció pública de l'habitatge.

És un sistema de concertació público-privada per fomentar que els propietaris i inversors privats ofereixin habitatges de lloguer per a famílies vulnerables. En aquest cas la Generalitat destina recursos a finançar la mediació i s'ofereix un sistema voluntari d'obtenció de d'habitatges privats per part de l'Administració per tal que aquesta les llogui, i a canvi haurà de mantenir i cobrar les rendes del lloguer pactades.

És un instrument que es gestiona des de l'Administració local a través de la Xarxa de Mediació per al Lloguer Social. La seva finalitat és incrementar el parc d'habitatges de lloguer social per garantir l'accés a l'habitatge a persones amb un llindar baix d'ingressos. Això ho vol fer augmentant l'oferta de lloguer per sota els preus de mercat i mobilitzar els habitatges desocupats.

Aquesta Xarxa està integrada per les borses de mediació que gestionen els habitatges nous o rehabilitats o els habitatges desocupats dins el mercat privat. Les borses ofereixen alternatives als propietaris i llogaters per garantir l'accés a l'habitatge de persones vulnerables.

Aquest sistema és el segon instrument més utilitzat per a destinar habitatges a polítiques socials. L'any 2021, es van introduir a la Xarxa 8.019 habitatges.

Pel que fa a la gestió dels habitatges buits, pacten unes condicions amb el propietari i els treuen a lloguer a un preu per sota del mercat i fan el seguiment per tal que el propietari compleixi amb els requisits pactats. D'altra banda, aquests propietaris que tenen un contracte de lloguer a través d'una borsa de mediació reben una assegurança de cobrament de les rendes anomenat Avalloguer, que dona l'assegurança de cobrament de tres mesos de renda si el propietari inicia un procés judicial per impagament de lloguer.

4.3. L'HABITATGE DE LLOGUER SOCIAL

Habitatges llogats per les borses d'habitatge de lloguer social

Dades del 2021

Demarcacions	Nombre d'habitatges
Barcelona	990
Girona	104
Lleida	205
Tarragona	191
No territorialitzades	-
Catalunya	1.490

FONT: Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya. 2020. Generalitat de Catalunya

No existeix una definició legal per l'habitatge de lloguer social ni a Espanya ni a Catalunya. Tot i així, l'article 4 de les normes del Pla Territorial Sectorial d'Habitatge de Catalunya, la defineix com aquell habitatge la renda del qual és inferior a la del mercat a causa de la intervenció directa o indirecta de l'Administració mitjançant alguns dels instruments de política d'habitatge.

La legislació catalana preveu dues formes de lloguer social: voluntari i obligatori.

Pel que fa al **voluntari**, està previst a la llei 24/2015 que preveu la bonificació de l'impost sobre habitatges buits. Estableix que els habitatges de lloguer social poden estar gestionats per la propietat o per tercers i està incentivat fiscalment. Haurà de complir amb una sèrie de requisits: una renda mensual inferior a un 25% a la del mercat, sense superar el límit dels 225, 300 o 400 euros mensuals segons el municipi d'acord amb l'Ordre GAH/16/2017, de 31 de gener; i que la part arrendatària tingui uns ingressos inferiors als màxims establerts per accedir a un habitatge de protecció oficial.

Pel que fa al lloguer social **obligatori**, va ser regulat per primer cop a la llei 24/ 2015 en l'article 5 i consisteix en la obligatorietat per part del propietari de l'habitatge per tal que ofereixi una proposta de lloguer social als llogaters o antics propietaris que no puguin assumir la renda o hipoteca i estiguin en risc d'exclusió residencial. La proposta haurà de tenir en compte els següents paràmetres:

- La renda no pot superar entre el 10% i el 18% dels ingressos ponderats de la unitat familiar segons el nivell d'ingressos de la família.
- En principi la renda ofertada ha de ser sobre el mateix habitatge, encara que pot ser un altre habitatge situat en el mateix terme municipal sempre i quan no afecti negativament a la unitat familiar.

Aquesta llei va ser suspesa pel Tribunal Constitucional des del juny de 2016 fins la publicació de la sentència 13/2019, de 31 de gener de 2019, que va desestimar el recurs interposat sobre aquest instrument. Durant aquest període es van impulsar alternatives legislatives com la Llei 4/2016 que contemplava la mateixa situació però l'anomenava "obligació de real·lotjament". Els supòsits eren pràcticament iguals però el real·lotjament obligatori es va plantejar com un sistema provisional d'una durada de 5 anys amb possibilitat de pròrroga de 3 anys mes. Aquesta mesura també va ser suspesa pel Tribunal Constitucional des de l'octubre de 2017 fins el febrer de 2019 que va confirmar-ne la legalitat.

El Decret Llei 17/2019 va modificar alguns aspectes del lloguer social obligatori regulat a la Llei 24/2015. Alguns dels aspectes modificats son:

- La duració mínima dels contractes del lloguer social es va ampliar de tres a cinc anys i, en cas que fos persona jurídica, a set anys.
- La obligació d'oferir una proposta de lloguer social es va fer extensiva a qualsevol reclamació d'un deute hipotecari, a demandes de desnonament per venciment de la durada del títol jurídic, i a demandes per absència de títol jurídic habilitant quan el demandant tingui de la condició de gran tenidor, sempre que l'habitatge es trobi buit abans de l'ocupació.

Finalment, la Llei 1/2022 de 3 de març, estableix la obligació de la renovació obligatòria dels contractes de lloguer social en cas que els ocupants es trobin en situació d'exclusió social en el moment de finalització del contracte. D'altra banda, també obliga a oferir un lloguer social abans d'interposar una demanda judicial amb relació a qualsevol acció executiva derivada de la reclamació d'un deute hipotecari i altres demandes de desnonament.

El juny de l'any 2015 es va signar un Acord pel qual es constitueix el Fons d'habitatge de lloguer destinat a polítiques socials, aprovat pel Parlament de Catalunya a instàncies de la Plataforma per al Dret a un Habitatge Digne. En aquest fons s'hi poden integrar habitatges de titularitat privada, habitatges gestionats per entitats financeres i grans tenidors i habitatges de titularitat pública. Tots els habitatges inscrits en el fons seran gestionats directament per les administracions públiques o entitats sense ànim de lucre i quedaran subjectes a una sèrie de condicions:

- El preu del lloguer serà inferior a un 20% de la mitjana del lloguer de mercat de l'àrea residencial, d'acord amb el Registre de Fiances de Lloguer de la Generalitat.
- Les persones que entrin a viure en aquests habitatges tindran dret a ajudes en el pagament del lloguer, i així garantir que el preu del lloguer no els suposi més del 15% dels ingressos totals de la unitat familiar si els ingressos d'aquesta estan per sota del 0,89 IRSC, el 20% si els ingressos estan per sota del 0,95 IRSC o el 30% si estan per sobre del 0,95 IRSC.

- Els contractes es formalitzaran per un mínim de 5 anys, excepte modalitats de cessió d'ús o altres similars.
- Les entitats financeres o els grans tenidors que s'integrin en el Fons es comprometen a no realitzar desnonaments a famílies en situació de vulnerabilitat residencial.

Fins a finals del 2018, en aquest fons s'hi han integrat 26 entitats de 27 municipis que aporten 7.879 habitatges. L'any 2021 ja integraven aquest fons 8.245 habitatges.

4.4. LA PROPIETAT COMPARTIDA

L'antic article 71 de la Llei de l'habitatge definia com a propietat compartida “cadascuna de les formes d'accés a l'habitatge protegit intermèdies entre el lloguer i la propietat que impliquen la transmissió a l'adquirent del domini d'una part de l'habitatge i la retenció de la resta per part d'una tercera persona”.

Actualment preveu que les administracions han de fomentar la celebració de contracte de copropietat per incrementar les opcions d'accés a l'habitatge de les persones de menys de trenta-cinc anys, les famílies nombroses i les persones amb discapacitat, entre d'altres. També preveu que l'Administració compri una part de l'habitatge per ajudar a adquirir un habitatge en propietat, que no podrà constituir més del 20% del cost total.

La Llei d'Habitatge de Catalunya és pionera en aquest àmbit dins l'ordenament jurídic català. D'aquesta manera es converteix en un instrument per lluitar contra els habitatges buits i d'altra banda fomentar la rehabilitació d'habitatges vells o inhabitable. Els habitatges que es cedeixen per aquest mecanisme són considerats habitatges destinats a polítiques socials.

Hi ha diversos models de propietat compartida.

La **masoveria urbana** és un acord entre la persona propietària de l'habitatge en mal estat i no habitat que en cedeix l'ús durant un temps determinat a una persona o família que se l'anomena “masovera” a canvi que assumeixi els costos de rehabilitació i manteniment.

Un altre model és el **dret de superfície**. En aquest cas es cedeix el dret de fer una construcció en propietat aliena durant un període de temps convingut. Es pot fer en terrenys no edificats o bé en edificis ja construïts. La persona que gaudeix de la superfície és la propietària de les construccions i la persona que cedeix el dret de superfície segueix sent la propietària del sòl. Habitualment la propietària del sòl acostuma a ser una Administració Pública. En aquest cas és una transició entre la compra i el lloguer.

La copropietat és un altre mecanisme alternatiu entre el lloguer i la compra. Es busca el fraccionament del ple domini per fer-lo més accessible però sense perdre estabilitat. La persona adquirent és propietària de l'habitatge però amb un percentatge de domini variable i el procés acaba finalitzant amb l'adquisició completa de la propietat sobre l'habitatge. La propietària original i l'adquirent es podran dividir certs costos com tributs i en cas d'herència, poden configurar les dues segons el percentatge de propietat.

ESPECIAL MENCIÓ A L'HABITATGE COOPERATIU EN CESSIÓ D'ÚS

L'habitatge cooperatiu permet oferir habitatge digne amb un preu inferior al del mercat i no especulatiu i d'aquesta manera facilita l'accés a l'habitatge de manera comunitària i justa.³⁰

Els usuaris dels habitatges participen en les decisions de tot allò que afecta el pis com el disseny, acabats, obres de manteniment i millores.

L'habitatge cooperatiu és una modalitat d'accés a l'habitatge. Consisteix en la propietat col·lectiva d'un edifici i el dret d'ús d'un dels habitatges sense gaudir de la possessió o propietat d'aquest. Aquestes cooperatives es creen sense ànim de lucre i acaben sent les residents les propietàries col·lectives.

La cooperativa és la titular dels habitatges i es crea de manera indefinida. D'aquesta manera s'evita l'especulació ja que no es pot transformar en un model totalment privat. El termini per gaudir de l'habitatge sol ser d'entre 50 i 100 anys de manera que no s'obté la propietat però sí la possessió per a tota la vida.

Els membres d'aquesta cooperativa paguen una quota inicial que depèn de la mida de l'habitatge. Aquesta quota es variable i acostuma a ser reduïda, però s'aconsegueix una major implicació de la persona en l'habitatge i el seu manteniment. Mentre l'usuari viu a la cooperativa paga una quota fixa que es destina a amortitzar l'endeutament per la construcció de l'immoble i el seu manteniment. La quota baixa quan s'ha amortitzat el capital inicial. En qualsevol moment es pot abandonar l'habitatge i es recupera la quota inicial.

En aquest cas es tracta d'un model que pot ser finançat per una agrupació de persones que es constitueixen com una cooperativa sense ànim de lucre o bé amb la cessió de sòl per part d'una institució pública. L'Administració Pública pot facilitar aquest tipus d'accés a l'habitatge a través d'incentius fiscals, participant en el finançament de la cooperativa o de la construcció dels habitatges o fent difusió del model. Quan un ajuntament facilita el sòl, es pot fer mitjançant

³⁰ Sostre Cívica (2017). *Les claus de l'habitatge en cessió d'ús*. Recollit de Sostre Cívica Cooperativa: https://sostrecivica.coop/biblio/biblio_5.pdf

concurso público cedint el dret de superfície sobre el terreny adjudicat, que en aquest cas és una manera de conservar terreny públic mitjançant el dret de superfície però sense que la cooperativa obtingui el dret de propietat sobre el sòl.

4.5. SISTEMA DE PRESTACIONS PER AL PAGAMENT DEL LLOGUER

En aquesta taula podem observar el total d'ajuts concedits el 2021 per demarcacions. Veiem com se'n van concedir un total de 62.000 per un import de 119.803.368,52. És una de les apostes més importants pel que fa a recursos econòmics dels nous pressupostos de l'any 2022.

Ajuts concedits

Dades del 2021

Demarcacions	Ajuts	Import
Barcelona	39.799	82.173.696,22
Girona	7.752	13.685.939,66
Lleida	4.899	7.229.654,75
Tarragona	10.124	16.714.077,89
Catalunya	62.574	119.803.368,52

Informació detallada per àmbits territorials (comarques, àmbits funcionals i demarcacions) des de l'any 2005 i per municipis des de l'any 2018.

FONT: Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya. 2020. Generalitat de Catalunya

L'article 72 preveu el sistema de prestació per al pagament del lloguer. Estableix que el sistema està integrat per dues modalitats de prestacions: les prestacions permanents per al pagament del lloguer i les prestacions especials d'urgència per al pagament del lloguer o de quotes d'amortització hipotecària en situacions especials.

En primer lloc, es van desenvolupar les prestacions del lloguer per a persones en risc d'exclusió social. En aquest cas serà per a les famílies assumeixin un lloguer superior al definit com a "lloguer just", que suposa que l'import del lloguer no supera el 30% dels ingressos totals.

En segon lloc, la prestacions especials d'urgència. En aquest cas l'objectiu és evitar el desnonament per impagament del lloguer o l'embargament de l'habitatge per impagament de les quotes.

En tercer lloc, les ajudes implícites. En aquest cas estan destinades a subvencionar el lloguer per a persones que resideixen als habitatges gestionats per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya amb ingressos baixos, amb un alt risc d'exclusió social.

D'altra banda, cal destacar també les ajudes per a la Xarxa d'Habitatges d'Inclusió Social. Es donen ajudes a les entitats sense ànim de lucre que es fan càrrec d'atendre a persones amb risc d'exclusió social i que operen en àmbit local.

Aquest programa s'articula mitjançant la Xarxa d'Habitatges d'Inclusió Social. Els ajuts a les entitats gestores es determinen mitjançant l'acord amb l'Agència de l'Habitatge al qual s'hi adhereixen les entitats.

També cal esmentar les mesures de valoració de les situacions d'emergències econòmiques i socials. Aquestes mesures són de creació municipal. Les persones en risc d'exclusió residencial poden sol·licitar el real·lotjament en altres habitatges.

La Mesa és un òrgan tècnic de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i adjudica habitatges de lloguer social a persones en risc d'exclusió social. Hauran de complir una sèrie de requisits:

- En el cas de les persones que viuen soles, els ingressos mensuals han de ser iguals o inferiors a dues vegades l'IRSC ponderat
- Pel que fa a les unitats familiars de dos membres o més, han de ser iguals o inferiors a 2,5 vegades l'IRSC ponderat, excepte per a les sol·licituds de persones amb discapacitat o unitats familiars amb persones amb gran dependència, que serà de tres vegades l'IRSC ponderat.¹¹⁵

Al 2019 els municipis amb mesa pròpia eren: Badalona, Barcelona, Cornellà de Llobregat, l'Hospitalet de Llobregat, Lleida, Martorell, Sabadell, Sant Adrià de Besòs, Sant Cugat del Vallès, Terrassa i Vic.

Un Informe del Síndic de Greuges³¹ de l'any 2018 fa una crítica a aquest model. Critica el fet que, per exemple, els casos relatius a no poder fer front al pagament del lloguer d'un habitatge hagin de ser valorats per la Mesa d'emergència quan ja hi ha una data de llançament si la família s'ha adreçat anteriorment als serveis socials per demanar les ajudes corresponents per evitar caure en una situació d'emergència social. En aquest sentit, demana una millor coordinació entre tots els instruments per tal de donar resposta abans d'arribar a una situació d'elevat risc d'exclusió residencial. Considera que les Meses haurien d'actuar només en casos imprevisibles i sobtats de la pèrdua de l'habitatge.

³¹ Síndic de Greuges (2018). *El dret a l'habitatge: qüestions urgents*. Barcelona.

4.6 ELS PLANS D'HABITATGE

El Govern Espanyol va aprovar un Pla Estatal d'habitatge de foment del lloguer d'habitatges, la rehabilitació d'edificis i renovació urbana pels anys 2013-2016. Aquesta normativa de caràcter general deixa a les Comunitats Autònomes, marge per regular en aquest sentit.

Pel que fa a Catalunya, la Llei d'Habitatge regula la planificació territorial i la programació en matèria d'habitatge. Estableix que el Pla Territorial ha de contenir un recull de les necessitats, dèficits i desequilibris en matèria d'habitatge i incloure previsions de garantir l'existència d'habitatges destinats a polítiques socials, de protecció oficial i d'habitatge dotacional.

L'article 14.5 de la Llei d'Habitatge estableix que els plans locals d'habitatge han de contenir un anàlisi del parc d'habitatges, la diagnosi de les situacions d'infrahabitatge i d'utilització anòmala dels habitatges, i la diagnosi dels edificis d'habitatges i dels habitatges que no compleixen les condicions de qualitat. D'altra banda, el govern català va aprovar la Llei 4/2016 modificant un article de la Llei d'Habitatge segons la qual les àrees amb àmbits susceptibles d'alta demanda residencial, els municipis corresponents han de realitzar programes per detectar l'existència d'habitatges buits. D'altra banda, també preveu que aquests municipis d'alta demanda residencial delimitin àrees en les que la Generalitat pugui exercir el dret de tanteig i retracte.

4.7. L'EXERCICI DEL DRET DE TANTEIG I RETRACTE

El Decret llei 1/2015³², de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària, regula el dret d'adquisició preferent de què disposa l'Administració de la Generalitat amb relació a la transmissió d'habitatges adquirits en processos d'execució hipotecària que es trobin situats en municipis de forta i acreditada demanda residencial.

Aquest exercici del dret d'adquisició preferent el pot exercir l'administració de la Generalitat directament o a través d'entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia competents en matèria d'habitatge, en benefici propi, del municipi o d'altres entitats i suposa l'adquisició d'un habitatge amb preferència de qualsevol altra persona interessada.

El cost d'aquesta aplicació recau fonamentalment sobre els pressupostos de la Generalitat, que aquest 2022 ha aprovat destinar 141 milions d'euros en l'adquisició d'habitatges exercint aquest

³² Decret Llei 1/2015 , de 24 de març, de mesures urgents per a la mobilització dels habitatges provinents d'execucions hipotecàries. (1 / Juny / 2015). Recollit de Boletín Oficial del Estado: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-6016>

dret pel parc públic d'habitatge. De fet, per impulsar l'adquisició d'habitatges mitjançant aquest instruments, l'Institut Català de Finances va crear el 2018 una línia de finançament per Ajuntaments i entitats sense ànim de lucre per diferents imports amb unes condicions financeres específiques.

Els habitatges, un cop adquirits a través d'aquesta línia de finançament, hauran de qualificar-se com a protecció oficial, destinar-se a lloguer social durant el temps que es mantingui la propietat temporal i destinar-se a unitats familiars amb ingressos no superiors a 3,5 vegades l'indicador de la renda de suficiència.

L'Agència d'Habitatge de Catalunya el 2021, va adquirir 391 habitatges en l'exercici d'aquest dret que s'han incorporat al parc públic i que serviran per habitatges destinats per a una funció social.³³

³³ Catalunya, G. d. (2020). *Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya*. Recollit de habitatge.gencat.cat

5. MESURES DAVANT L'EMERGÈNCIA SANITÀRIA PROVOCADA PER LA COVID-19

La pandèmia causada per la Covid-19 va agreujar la situació de moltes famílies que ja es trobaven en situació de vulnerabilitat i que amb la nova situació es trobaven en risc d'exclusió residencial. Amb l'aprovació de l'Estat d'alarma es van poder adoptar varis mecanismes urgents per tal de protegir a les famílies que no tenien garantit el dret d'accés a l'habitatge. Es van desenvolupar mesures en quatre línies diferents: en matèria de lloguer, per al pagament de la hipoteca, suspensió de procediments judicials i desnonaments i garantia de subministraments.

MESURES EN MATÈRIA DE LLOGUER

- Pròrroga extraordinària en els contractes d'arrendament de l'habitatge habitual

Des del 2 d'abril de 2020 fins dos mesos posteriors a la finalització de l'estat d'alarma, l'arrendatari podia sol·licitar al propietari la pròrroga del contracte de lloguer per un període de fins a sis mesos amb les mateixes condicions.

- Moratòria del deute de lloguer

Es va permetre que les persones arrendadores poguessin sol·licitar una moratòria del deute de lloguer.

En cas de les arrendadores persones físiques, no es requeria una obligació expressa d'arribar a un acord, ja que si no s'assolia aquest, l'arrendadora tenia dret a una línia específica d'aval i al Programa d'ajuts al lloguer.

Aquesta línia específica d'aval consisteix en avals subvencionats per l'Estat per al finançament de l'arrendament per a famílies vulnerables. Es gestionaven a través de les entitats bancàries, amb la col·laboració de l'Institut del Crèdit Oficial i poden cobrir el 100% de l'import del lloguer, amb un màxim de 900 euros mensuals durant sis mesos.

D'altra banda, el Pla estatal de l'habitatge 2018-2021 va incloure un nou programa d'ajuts al lloguer per minimitzar l'impacte econòmic i social de la Covid-19 en els lloguers d'habitatge habitual. El seu objectiu era el pagament total o parcial del cost del lloguer per les persones que no podien assumir en aquell moment determinat el pagament del lloguer o en el cas que no se li concedís l'aval pel crèdit esmentat anteriorment. Es podia concedir per un màxim de sis mesos i la quantia variava segons la Província en la qual es situés l'habitatge domicili habitual.

En cas de les arrendatàries grans tenidores, empreses o entitats públiques d'habitatge, es preveia una pròrroga automàtica de la moratòria del pagament del lloguer.

En cas que no hi hagués acord, l'arrendadora tenia dues opcions:

- Reduir el 50% de la renda de lloguer durant el temps que duri l'estat d'alarma, amb un màxim de 4 mesos.
- Ajornar la renda mitjançant el fraccionament de quotes almenys 3 anys.

Pel que fa al parc de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, no era necessari demanar la moratòria ja que la Generalitat va suspendre la facturació de tots els habitatges que gestionava.

- Programa d'ajut a les víctimes de violència de gènere, persones objecte de desnonament del seu habitatge habitual, persones sense llar i altres persones especialment vulnerables.

En aquest cas, es preveia una solució d'habitatge immediat a persones víctimes de violència de gènere, persones que estan en un procés de desnonament o sense llar.

MESURES PER AL PAGAMENT DE LA HIPOTECA

Es va aprovar una moratòria pel pagament de la hipoteca, de tres mesos, per l'adquisició de l'habitatge habitual. Es va ampliar per als autònoms o empresaris respecte els immobles que afecten la seva activitat econòmica i les persones físiques que tinguin arrendats immobles pels que no percebin cap ingrés a conseqüència de les mesures aplicades durant l'estat d'alarma.

SUSPENSIÓ DE PROCEDIMENTS JUDICIALS I DESNONAMENTS

El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya va acordar la suspensió de determinats procediments judicials no urgents, entre ells els procediments d'execució hipotecària, de desnonament per falta de pagament d'expiració del contracte i de desnonament per no disposar de títol habilitant a l'habitatge.

Es va preveure també la suspensió extraordinària del desnonament en el cas que, un cop finalitzat l'estat d'alarma, la persona acredités que es trobava en situació de vulnerabilitat econòmica i social i que no tenia una solució habitacional amb un informe preceptiu de serveis socials que acredités que la Covid-19 ha empitjorat la seva situació.

D'altra banda, es facultava als jutges per suspendre procediments judicials de desnonaments i llançaments derivats d'un procediment penal en el cas que es tracti de persones vulnerables sense cap altra solució, sempre i quan l'entrada a l'immoble no s'hagi produït mitjançant violència o intimidació.

GARANTIA DE SUBMINISTRAMENTS

Es va voler garantir el subministrament d'energia i d'aigua a les llars de famílies vulnerables durant l'estat d'alarma prohibint-ne la suspensió en el seu habitatge habitual.

6. MESURES DE PROTECCIÓ SOCIAL DE L'HABITATGE PER A PERSONES INSOLVENTS

La crisi econòmica i financera de l'any 2007 i 2008 va comportar que moltes famílies no poguessin fer front a les obligacions derivades del deute hipotecari contractat pel seu habitatge i que es veiguessin en risc d'exclusió residencial. És per això que des del govern espanyol i també des de Catalunya es van implementar una sèrie de mesures que preveuen la protecció per a persones insolvents immerses en execució hipotecària i garantir el seu dret a l'habitatge.

6.1. EL CODI DE BONES PRÀCTIQUES

La primera normativa que es va aprovar d'àmbit espanyol va ser el Reial Decret Llei 6/2012³⁴, de 9 de març, de mesures urgents de protecció de deutors hipotecaris sense recursos en el qual preveia l'adhesió de les entitats bancàries a un Codi de Bones Pràctiques voluntari en el qual es preveien una sèrie d'obligacions. El Codi inclou tres fases d'actuació.

La primera fase està dirigida a realitzar una reestructuració del deute hipotecari, a través de préstecs o crèdits, aplicant una reducció del tipus d'interès durant cinc anys i l'ampliació del termini total d'amortització.

La segona fase, que s'aplicarà en cas de no resultar la primera, consta en oferir als deutors un quitament sobre tot el seu deute.

La tercera fase, que opera com a última instància, consisteix en que els deutors puguin demanar la dació en el pagament per alliberar-se definitivament del deute.

El mateix any es va aprovar el Reial Decret Llei 27/2012³⁵, de 15 de novembre, de mesures urgents per reforçar la protecció dels deutors hipotecaris sense recursos i es van afegir altres mesures com la suspensió durant dos anys dels desnonaments de famílies en risc d'exclusió social per execucions hipotecàries.

³⁴ Reial Decret Llei 6/2012, de 9 de març, de mesures urgents de protecció de deutors hipotecaris sense recursos. 9 de març de 2012. Boletín Oficial del Estado. Recollit de: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2012/03/09/6>

³⁵ Reial Decret Llei 27/2012, de 15 de novembre, de mesures urgents per reforçar la protecció del deutors hipotecaris sense recursos. (10 / Març / 2012). Recollit de Boletín Oficial del Estado: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-3394>

El 2013 es va aprovar la Llei 1/2013³⁶, de 14 de maig, de protecció dels deutors hipotecaris, reestructuració del deute i lloguer social i va completar la normativa anterior.

El 2015, es va aprovar el Reial Decret 1/2015³⁷, de 27 de febrer, de mecanisme de segona oportunitat, reducció de càrrega financera i altres mesures d'ordre social, que recull una sèrie d'instruments destinats a les famílies que es troben en situació d'insolvència degut a una situació de vulnerabilitat social i econòmica i es van adoptar noves mesures.

Finalment, el 2017 es va aprovar el Reial Decret Llei 5/2017³⁸, de 17 de març, que modifica la normativa esmentada anteriorment i va afegir noves mesures:

- Ampliació de la protecció dels deutors hipotecaris en situació d'especial vulnerabilitat modificant el Codi de Bones Pràctiques i el de les persones que poden beneficiar-se de la suspensió del llançament del seu habitatge,
- Establiment de mecanismes de lloguer a favor dels deutors executats sobre els immobles susceptibles de llançament.
- Proposa mesures destinades a facilitar la recuperació dels deutors hipotecaris vulnerables del seu habitatge en propietat que hagués set objecte d'execució hipotecària.

Pel que fa a Catalunya, es va aprovar el Decret Llei 1/2015³⁹, de 24 de març, de mesures urgents per a la mobilització dels habitatges provinents d'execucions hipotecàries, amb la finalitat de protegir les famílies vulnerables derivades de la crisi del 2007 i la bombolla immobiliària.

Aquest Decret llei estableix mesures com la tipificació com a infracció administrativa de la no execució de les obres necessàries per complir amb els requisits d'habitabilitat exigits, dret de

³⁶ Llei 1/2013, de 14 de maig, de protecció dels deutors hipotecaris, reestructuració del deute i lloguer social. (15 / Maig / 2013). Recollit de Boletín Oficial del Estado: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-5073>

³⁷ Reial Decret 1/2015, de 27 de febrer, de mecanisme de segona oportunitat, reducció de càrrega financera i altres mesures d'ordre social. (28 / Febrer / 2015). Recollit de Boletín Oficial del Estado: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-2109>

³⁸ Reial Decret Llei 5/2017, de 17 de març, pel que es modifica el Reial Decret-Llei 6/2012, de 9 de març, i la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració del deute i lloguer social. (18 / Març / 2017). Recollit de Boletín Oficial del Estado: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-2985>

³⁹ Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures urgents per a la mobilització dels habitatges provinents d'execucions hipotecàries. Recollit de Boletín Oficial del Estado: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-6016>

tanteig i retracte de l'Administració en l'adquisició d'habitatges en els municipis amb alta demanda residencial, expropiació durant 10 anys de l'usufructe de l'habitatge, deure de comunicar a la Generalitat l'adquisició d'un habitatge en cas que provingui d'una execució hipotecària buides o ocupades sense títol habilitant i deure de col·laboració amb l'Administració de les empreses subministradores de serveis que hauran de proporcionar informació sobre els habitatges buits.

D'altra banda la posterior Llei 24/2015⁴⁰, de 29 de juny, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, va ampliar les mesures a establir mecanismes en cas de situacions de sobreendeutament, encara que el Tribunal Constitucional en va anul·lar la major part dels articles. Catalunya va aprovar una llei posterior que tenia la mateixa finalitat per protegir l'habitatge i finalment va acabant-se modificant per la Llei 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge que hem analitzat anteriorment.

Seguint la opinió de Carles Roca⁴¹, el Codi de Bones Pràctiques, encara que va ser modificat el 2017, ha estat insuficient i poc eficaç en una situació de sobreendeutament de les famílies. Ja amb les millores aportades, bona part de la doctrina va considerar que la normativa era massa exigent.

L'Informe de la Comissió de Control sobre el compliment del Codi de bones pràctiques⁴² per la reestructuració viable dels deutes amb garantia hipotecària sobre l'habitatge habitual, informa que el segon semestre del 2020 es van adherir 88 entitats al Codi. Pel que fa a les sol·licituds resoltes l'últim semestre de 2020, se'n van tramitar 833 i les restants 2.122 van ser denegades. De les 833 acceptades, en 814 casos es va assolir la primera fase amb una reestructuració del deute. En 18 casos es va acordar la dació en el pagament i l'extinció del deute i en tansols un cas es va resoldre a través d'un quitament del deute per part de l'entitat bancària.

⁴⁰ Llei 24/2015, de 29 de juny, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica. (9 / Setembre / 2015). Recollit de Boletín Oficial del Estado: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-9725>

⁴¹ Roca, C. (2019). El règim jurídic de les mesures per a garantir el dret a l'habitatge en un context de crisi. Anàlisi i eficàcia de la diversitat de programes i instruments jurídics administratius aplicats a Catalunya (2008-2018). Tesis Doctorals en Xarxa (TDX). Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.

⁴² Código de Buenas Prácticas. (2020). XVII Informe de la Comisión de Control sobre el cumplimiento del Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual. . Retrieved from Ministerio de Economía y Hacienda: https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/economia/ficheros/pdf/XVII_Informe_Co_misi%C3%B3n_Control_C%C3%B3digo_Buenas_Pr%C3%A1cticas.pdf

Els motius de les denegacions que es recullen a l'Informe son majoritàriament per no complir amb els requisits exigits. Normalment els requisits que no es compleixen estan relacionats amb l'import de la quota hipotecària respecte els ingressos de la unitat familiar, relacionats amb el conjunt d'ingressos de la unitat familiar, o l'alteració significativa de les circumstàncies econòmiques de la unitat familiar.

Les Comunitats Autònomes amb un nombre major de sol·licituds son Andalusia, Catalunya i el País Valencià.

Amb aquestes dades, podem comprovar que més de la meitat de les sol·licituds van ser denegades per no complir amb els requisits de caire econòmic.

6.2. EL MECANISME DE LA SEGONA OPORTUNITAT

L'esmentat Reial Decret Llei 1/2015, de 27 de febrer⁴³, de mecanismes de segona oportunitat, reducció de càrrega financera i altres mesures d'ordre social preveu un mecanisme de segona oportunitat amb la finalitat que les persones físiques o jurídiques puguin tirar endavant la seva vida sense haver d'arrossegar un deute de manera indefinida.

Aquest mecanisme s'introdueix a la Llei Concursal en el seu article 178bis. Aquest article estableix que el deutor podrà obtenir el benefici de l'exhoneració del passiu insatisfet una vegada conclòs el concurs per liquidació o per insuficiència de la massa activa. Per poder-ho fer s'ha de sol·licitar davant el Jutge del concurs. Tot i així, s'estableixen uns requisits d'admissió:

- Que en el concurs no hagi estat declarat culpable.
- Que el deutor no hagi estat condemnat per delictes contra el patrimoni, contra l'ordre socioeconòmic, falsat documental, contra l'Hisenda Pública i la Seguretat Social o contra drets dels treballadors en els últims 10 anys abans de la declaració de concurs.
- Que hagi celebrat un acord extrajudicial de pagaments.
- Que hagi satisfet els crèdits contra la massa i els crèdits privilegiats.

⁴³ Reial Decret 1/2015 , de 27 de febrer, de mecanisme de segona oportunitat, reducció de càrrega financera i altres mesures d'ordre social. (28 / Febrer / 2015). Recollit de Boletín Oficial del Estado: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-2109>

- Que hagi acceptat sotmetre's a un pla de pagaments, que hagi complert amb les obligacions de col·laboració, que no hagi obtingut un benefici dins dels últims 10 anys, i que no hagi rebutjat dins els 4 anys anteriors una oferta de feina

FASES

El mecanisme preveu tres fases que operaran en cas que no funcioni la primera. En primer lloc, es procedirà a realitzar un acord extrajudicial de pagaments. En segon lloc, el concurs consecutiu. En tercer i últim lloc, el benefici d'exoneració del passiu insatisfet.

CRÍTiques A AQUEST MECANISME

L'Informe del Síndic de Greuges de Catalunya⁴⁴ va proposar que aquest procediment fos gratuït i negociat a través d'una comissió de caràcter administratiu. Defensa el model com un mecanisme per als consumidors de bona fe que es vegin sobrevinguts i no puguin assumir els pagaments derivats d'una situació d'endeutament.

Seguint la opinió de Rodríguez⁴⁵, pel que fa a la delimitació subjectiva dels que es poden acollir a aquestes mesures, ha anat evolucionant amb les reformes aplicades. Al principi el concepte de deutor es delimitava a persones al "llindar de l'exclusió" i posteriorment es va ampliar a "col·lectius en situació d'especial risc d'exclusió" i finalment es defineix com a "deutor de bona fe", tenint en compte altres circumstàncies d'endeutament. Tot i així, l'autora considera que és una definició massa estricta.

Pel que fa al procediment, s'estableix que el deutor haurà d'optar en un inici per un acord extrajudicial de pagaments. Tot i així, el procediment exigeix molts requeriments que dificulten que el deutor opti per aquesta via de reestructuració hipotecària.

Qüestiona també el fet que el deute acumulat quedarà inscrit al Registre Públic i això fa que no permeti tornar a començar de veritat al deutor.

⁴⁴ Síndic de Greuges, S. d. (2018). El dret a l'habitatge: qüestions urgents. Barcelona

⁴⁵ Rodríguez, C. (2018). Medidas de protección de la vivienda habitual de personas naturales insolventes: de la reestructuración de la deuda hipotecaria al mecanismo de la segunda oportunidad. A I. G. Ríos, Servicios de interés general y protección de los usuarios (p. 225-249). Madrid: DYKINSON S.L.

7. RÈGIM SANCIONADOR PER INCOMPLIMENT DE LA LLEI D'HABITATGE

El títol VI de la Llei d'Habitatge⁴⁶ preveu el règim de control i el règim sancionador.

En primer lloc, fa referència a instruments d'inspecció i la imposició de mesures provisionals per part d'agents de l'autoritat que tinguin la potestat d'iniciar diligències per determinar si determinades conductes són contràries a la llei esmentada.

Les mesures provisionals que preveu la llei són les mesures de cautela com la suspensió de determinades obres de construcció d'habitatges que no compleixin amb la normativa, la retirada de materials o maquinària utilitzada en determinades obres, l'impediment d'allotjar persones en habitatges amb manca de seguretat, el precinte de locals o d'obres i l'interrupció dels subministraments bàsics utilitzats de manera il·legal.

En segona instància, la llei preveu a l'article 111 la clausura d'immobles en cas de manca de seguretat si se'n fa un ús residencial. Aquesta clausura es durà a terme informant als habitants i al propietari, un cop esgotades les vies per fer-hi front a través d'ordres d'execució per rehabilitar-lo i adequar-lo. En últim lloc, s'haurà de preveure el real·lotjament de les persones afectades.

L'article 112 preveu l'exigència d'obres de reparació als promotors en cas que es requereixi adequar l'habitatge en construcció o en ús residencial.

L'article 113 fa referència a les multes coercitives no sancionadores, que van a càrrec de l'Administració competent en cada cas concret. Estableix que l'Administració podrà imposar fins a un màxim de tres multes coercitives en cas de la inacció de la persona sancionada. L'article preveu que per a les multes relacionades amb l'execució d'obres, l'import màxim serà del 30% del cost estimat total de les obres. En cas d'altres supòsits, la quantia no suposarà més del 20% de la multa sancionadora corresponent.

A part de les mesures prèvies d'inspecció esmentades anteriorment, la Llei preveu mesures sancionadores en casos d'incompliment.

En primer lloc, preveu la inhabilitació dels infractors en cas d'infracció molt greu que implicarà que en un termini de tres anys, l'infractor no podrà participar en promocions d'habitatge amb protecció oficial o en actuacions d'edificació o rehabilitació amb finançament públic.

En segon lloc, preveu la suspensió de la inscripció en el registre d'homologació d'agents immobiliaris en cas de la comissió d'infraccions molt greus o greus.

⁴⁶ Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge (Parlament de Catalunya). 27 de febrer de 2008. <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-3657>

La llei preveu els criteris pel grau de gravetat de les infraccions per interposar les sancions. Exposa que s'hauran de tenir en compte els següents criteris:

- La intencionalitat
- La naturalesa dels perjudicis causats, tant a l'Administració com als ocupants de l'habitatge.
- La reincidència en la comissió d'infraccions.
- La transcendència de la infracció en cas d'elements estructurals d'edificis i la salut dels habitants d'aquest.
- Els rèdit econòmic obtingut a conseqüència de la infracció.
- La repercussió social de la infracció
- La generalització de la infracció
- El grau de participació en la comissió de la infracció.

Pel que fa a la quantia de les sancions, estableix un import de fins a 900.000 euros en cas d'infraccions molt greus, fins a 90.000 euros per a infraccions greus i d'entre 3.000 fins a 9.000 euros per les infraccions lleus. Tot i això, es podran reduir un 80% en cas que hi hagi hagut una reparació de la infracció.

Pel que fa a la tipificació de les infraccions, la llei les divideix entre molt greus, greus i lleus.

L'article 123 disposa que seran infraccions molt greus les següents:

“1. En matèria de qualitat del parc immobiliari:

- a) Vulnerar les normes d'habitabilitat de la Generalitat o la normativa tècnica de compliment obligat, si la vulneració afecta la seguretat dels edificis o els habitatges.
- b) Transmetre, llogar o cedir l'ús d'habitatges que no compleixen les condicions bàsiques de qualitat relatives a la seguretat.
- c) Transmetre, llogar o cedir l'ús com a habitatges d'immobles que no poden obtenir la cèdula d'habitabilitat.
- d) La inexactitud en els documents o les certificacions que calguin per a obtenir la resolució administrativa amb reconeixement de drets econòmics, de protecció o d'habitabilitat, o per a obtenir un acte favorable als infractors o a tercers, expedits pels promotors, els constructors o la direcció facultativa de les obres d'edificació o rehabilitació d'habitatges.

e) Construir nous habitatges sense preveure els accessos i la mobilitat interior de les persones amb Llei 18/2007 189 mobilitat reduïda i disminució sensorial, d'acord amb el que disposen aquesta llei i la normativa sobre promoció de l'accessibilitat i supressió de barreres arquitectòniques i de comunicació. f) Incomplir el deure de conservació i rehabilitació, si comporta un risc per a la seguretat de les persones o un incompliment d'un programa previ de rehabilitació forçós.

g) Incomplir les ordres d'execució dirigides a la reparació i la reconstrucció d'habitatges establertes per l'article 38.

h) Mantenir la desocupació d'un habitatge, després que l'Administració hagi adoptat les mesures establertes pels apartats de l'1 al 5 de l'article 42.

i) Ésser promotor i responsable de la sobreocupació d'un habitatge que posi en risc la seguretat de les persones.

j) Explotar econòmicament immobles considerats infrahabitatges en els termes establerts per aquesta llei.

k) Dedicar un allotjament turístic a ús com a habitatge, llevat de la modalitat de turisme rural.

2. En matèria de protecció dels consumidors i usuaris d'habitatges en el mercat immobiliari:

a) Portar a terme accions o omissions que comportin assetjament o discriminació, segons el que estableix aquesta llei.

b) Incomplir les obligacions o els requisits establerts per a exercir l'activitat dels agents vinculats amb l'habitatge determinats per aquesta llei, si l'incompliment ha causat perjudicis econòmics als consumidors per un valor superior a 12.000 euros.

3. En matèria d'habitatge amb protecció oficial:

a) No destinar l'habitatge a residència habitual i permanent dels propietaris o dels titulars de l'obligació d'ocupar-lo, sense autorització.

b) Els propietaris o els titulars de l'obligació d'ocupar l'habitatge, cedir-lo per qualsevol títol, sense autorització.

c) Fer ús o ésser titular de més d'un habitatge amb protecció oficial.

d) No obtenir, els promotors, la qualificació definitiva, dins els terminis fixats o en les pròrrogues que es puguin obtenir.

e) No obtenir, els promotors, la qualificació definitiva perquè la construcció no s'ajusta al projecte aprovat en la qualificació provisional.

- f) Transmetre, llogar o cedir l'ús de l'habitatge a persones que no compleixin els requisits per a accedir-hi.
- g) Adquirir un altre habitatge si ja es té la propietat d'un habitatge amb protecció oficial si no es donen les causes de justificació determinades per aquesta llei.
- h) Destinar els ajuts percebuts a finalitats diferents de les que en van motivar l'atorgament.
- i) Incomplir la destinació a la promoció d'habitatges protegits dels terrenys qualificats o reservats totalment o parcialment pel planejament urbanístic a aquesta finalitat.
- j) Incomplir la destinació dels béns del Patrimoni Municipal del Sòl i l'Habitatge que obligatòriament s'han de destinar a fer efectiu el dret dels ciutadans a accedir a un habitatge digne i adequat per mitjà d'un règim de protecció pública”.

L'article 124 estableix les que seran considerades infraccions greus:

“1. En matèria de qualitat del parc immobiliari:

- a) Vulnerar les normes d'habitabilitat de la Generalitat o la normativa tècnica de compliment obligat, si la vulneració no afecta la seguretat dels edificis o els habitatges.
- b) Transmetre, llogar o cedir l'ús d'habitatges que no compleixen les condicions d'habitabilitat relatives a la seguretat.
- c) Incomplir el deure de conservació i de rehabilitació, si comporta una afectació greu de les condicions d'habitabilitat dels edificis, amb notificació prèvia.
- d) No lliurar el llibre de l'edifici.
- e) Prestar subministraments d'aigua, gas, electricitat o altres energies alternatives si no s'ha obtingut la cèdula d'habitabilitat.
- f) Negar-se a subministrar dades a l'Administració o obstruir o no facilitar les funcions d'informació, control o inspecció, en l'exercici de les competències establertes per aquesta llei.
- g) No disposar del certificat d'inspecció de l'edifici en els supòsits en què sigui exigible.
- h) Promoure la sobreocupació d'un habitatge.
- i) Destinar un habitatge a un ús no residencial sense disposar d'autorització oportuna.

2. En matèria de protecció dels consumidors i usuaris d'habitatges en el mercat immobiliari:

- a) Incomplir les obligacions establertes o no complir els requisits establerts per a exercir l'activitat dels agents vinculats amb l'habitatge, si l'incompliment causa perjudicis econòmics als consumidors per un import superior a 6.000 euros i inferior a 12.000 euros.

- b) Exercir l'activitat d'agent immobiliari sense complir els requisits establerts per aquesta llei.
- c) No lliurar als adquirents d'un habitatge la documentació establerta com a obligatòria per aquesta llei.
- d) No subscriure les assegurances i les garanties exigides pels articles 54.6 i 55.3.d.
- e) No aportar la garantia exigida per l'article 55.3.c.
- f) Fer publicitat o ofertes d'habitatges sense haver subscrit la corresponent nota d'encàrrec i sense ajustar-se al que estableix l'article 58.3.
- g) No lliurar als interessats a adquirir o llogar un habitatge, abans de rebre qualsevol quantitat a compte del preu final, la informació sobre les condicions de transmissió que estableixen els articles 60 i 61.
- h) No constituir la fiança exigida per l'article 66.3.

3. En matèria d'habitatge amb protecció oficial:

- a) Incomplir els procediments establerts per a adjudicar habitatges amb protecció oficial.
- b) Subministrar a l'Administració, els particulars, dades inexactes per a accedir a un habitatge amb protecció oficial o per a obtenir el finançament qualificat.
- c) Cedir parcialment l'ús d'un habitatge amb protecció oficial, amb caràcter oneros.
- d) No comunicar al Registre de Sol·licitants d'Habitatge amb Protecció Oficial, en promocions sobre sòl no reservat a habitatges amb protecció oficial, la llista provisional de persones inscrites en el registre a les quals s'ha assignat un habitatge, d'acord amb el que estableix aquesta llei.
- e) Transmetre o cedir l'ús de l'habitatge incomplint l'obligació de notificar la decisió a l'Administració, per tal que aquesta determini qui ha d'ésser l'adjudicatari en cas de segones i successives transmissions.
- f) No fer les notificacions legalment exigides quan es volen transmetre habitatges amb protecció oficial.
- g) Subministrar a l'Administració, els particulars, dades inexactes per a ésser inscrits en el Registre de Sol·licitants d'Habitatge amb Protecció Oficial.
- h) Incomplir els terminis establerts pel planejament urbanístic per a l'inici i l'acabament de les promocions d'habitatge protegit sobre sòls reservats o qualificats per a aquesta finalitat.
- i) Incomplir els terminis establerts pel planejament urbanístic per a la destinació del béns del Patrimoni Municipal del Sòl i l'Habitatge que obligatòriament s'han de destinar a fer efectiu el

dret dels ciutadans a accedir a un habitatge digne i adequat per mitjà d'un règim de protecció pública.

L'article 125 estableix les infraccions lleus:

1. En matèria de qualitat del parc immobiliari:

a) No facilitar les instruccions d'ús i manteniment dels productes de construcció subministrats, i també les garanties de qualitat corresponents, per a incloure-les en la documentació de l'obra executada.

b) Negar informació, els ocupants, sobre l'estat de l'habitatge i la manera d'utilitzar-lo i mantenir-lo, en els casos en què els propietaris vulguin complir el deure de conservació en un immoble ocupat.

2. En matèria de protecció dels consumidors i usuaris d'habitatges en el mercat immobiliari:

a) Incomplir les obligacions o els requisits establerts per a exercir l'activitat dels agents vinculats amb l'habitatge, si l'incompliment no causa cap perjudici econòmic o aquest és inferior a 6.000 euros.

b) Incomplir els requisits establerts per l'article 62.1 per a formalitzar els contractes.

c) Fer publicitat d'habitatges sense fer-hi constar les dades obligatòries que estableix aquesta llei.

d) Incomplir l'obligació de formalitzar de forma correcta i completa el llibre de l'edifici.

3. En matèria d'habitatge amb protecció oficial:

a) Incomplir, els adquirents o usuaris dels habitatges, l'obligació de mantenir-los en estat d'ésser utilitzats per a la finalitat que tenen, i no fer les reparacions que necessitin.

b) No sotmetre al tràmit de visat del departament competent en matèria d'habitatge els contractes de la primera i successives transmissions o cessions d'ús.

c) No incloure les clàusules d'inserció obligatòria en els actes i contractes de transmissió i cessió d'ús dels habitatges amb protecció oficial.

d) No ocupar de manera efectiva i en els terminis establerts els habitatges amb protecció oficial.

e) Ocupar els habitatges amb protecció oficial abans que siguin qualificats de manera definitiva, sense l'autorització de l'Administració.

En últim lloc, l'article 130 de la llei atorga les competències a les administracions per imposar les sancions esmentades.

Ens diu que la imposició de sancions correspon a l'Administració de la Generalitat i a les entitats locals en funció de la quantia.

L'aplicació pràctica d'aquestes sancions és més complexa per la falta de recursos per inspeccionar les conductes fraudulentament i per fer un seguiment de les infraccions.

Tot i així, l'Ajuntament de Barcelona és un exemple d'Administració local que aplica la llei d'habitatge. El 2019 va obrir catorze expedients sancionadors⁴⁷ a propietaris d'habitatges protegits per no viure-hi i mantenir-los buits, que la Llei d'habitatge considera infracció molt greu. Quan l'Ajuntament detecta un habitatge buit, inicien un procediment per comunicar-se amb els propietaris i que justifiquin la manca d'activitat residencial a l'habitatge, ja que la llei d'habitatge obliga als propietaris d'habitatges amb protecció oficial a que es destinin a la residència habitual. En cas de manca de justificació, s'imposa una sanció amb la consideració de molt greu, que pot anar de 90.000 fins a 900.000 euros.

D'altra banda, l'Ajuntament de Barcelona també ha obert diligències preliminars per la via administrativa de quatre casos d'assetjament immobiliari,⁴⁸ que està previst a la llei d'habitatge com a infracció molt greu. L'assetjament immobiliari, a part d'estar subjecte a una sanció administrativa, també està tipificat com a delictes en el Codi Penal.

Com a últim exemple de la pràctica d'imposició de sancions relacionades amb la Llei d'Habitatge cal esmentar les imposades en relació a l'abús del preu del lloguer. Amb la nova llei, ja suspesa, en matèria de contenció de rendes, l'Agència de l'Habitatge de Catalunya ha sancionat a cinc propietaris⁴⁹ per incomplir aquesta llei del lloguer. La majoria d'infraccions es deuen a no fer constar l'índex de referència als contractes, no haver individualitzat les despeses que s'inclouen a la renda i no detallar les característiques específiques que justifiquen la superació de la renda establerta legalment. D'altra banda, des dels ajuntaments catalans hi ha oberts més de 160 expedients sancionadors per lloguers abusius, principalment a Barcelona però també a Lleida o Manresa, entre d'altres.

⁴⁷ Ajuntament de Barcelona. (2019). *Habitatge. Àrea de drets Socials, Justícia Global, Feminismes i LGTBI*

⁴⁸ Ajuntament de Barcelona. *Habitatge. Àrea de Drets socials, justícia global, Feminismes i LGTBI*.

⁴⁹ Tugas, R. (17 / Desembre / 2021). La Generalitat ja ha imposat cinc sancions per incomplir per lloguers abusius. *Nació Digital*.

8. CONCLUSIONS

El dret a l'habitatge a Catalunya és un dret que es troba protegit en varis textos legislatius, alguns d'ells hem vist que pioners en alguns àmbits com la protecció de les famílies vulnerables.

Amb aquest treball hem pogut fer un anàlisi exhaustiu del règim jurídic al voltant d'aquest dret i hem pogut veure com hi ha bastantes normes que contempnen i preveuen mecanismes de protecció i de foment de l'habitatge.

A la segona part del treball hem fet un anàlisi dels principals instruments administratius que té regulats la Generalitat de Catalunya on hi hem aportat gràfics i aportacions que hem considerat rellevants d'experts en la matèria.

Amb aquesta dualitat hem pogut apreciar la diferència entre la previsió normativa i l'aplicació d'aquesta a la realitat. A partir d'aquí n'hem extret algunes conclusions.

En primer lloc, pel que fa al règim jurídic, hem comprovat com la normativa s'ha basat en establir mesures urgents d'emergència per a persones amb risc d'exclusió residencial però que no s'ha elaborat una norma definitiva que faci una prevenció per no haver d'aprovar decrets d'urgència. L'exclusió residencial s'ha transformat en una situació permanent en el sistema actual d'habitatge i creiem que calen normes que així ho considerin i hi posin fre des de la prevenció.

En segon lloc, i lligada amb la primera conclusió, les normes aprovades i els corresponents instruments administratius fan referència a les famílies que ja tenen acreditada una situació de vulnerabilitat i es preveuen mesures per aquestes. Malgrat crec que això és necessari, també caldria apostar per poder accedir a habitatge públic sense haver de complir amb situacions de vulnerabilitat. Això suposa construir massivament parc d'habitatge públic i adquirir, a través de l'exercici de tanteig i retracte, edificis que actualment estan buits.

En tercer lloc, cal fer referència a les disputes competencials. El fet que algunes Comunitats Autònomes hagin apostat per regular sobre habitatge de manera que s'extralimitaven de les seves competències ha portat a una situació de judicialització i de constant supressió de normes pioneres en determinats àmbits. Crec que des del govern espanyol es podria apostar per introduir dins l'ordenament jurídic d'àmbit estatal aquestes previsions normatives pioneres. Caldrà veure si la nova llei d'habitatge en tramitació aporta novetats en aquest sentit. Tot i així, podem veure com la Constitució disposa d'àmplies competències a les comunitats autònomes en aquest àmbit i en canvi des del Govern espanyol i els tribunals sembla que es vol frenar aquesta llibertat regulativa. Crec que cada Comunitat Autònoma pot tenir una realitat territorial diferent i per tant pot tenir previsions normatives diferents que impliquin més o menys recursos per a la Comunitat i per a l'Estat.

En quart lloc, voldriem destacar la importància del règim sancionador en matèria d'habitatge. El fet d'imposar multes amb un cost econòmic per aquells que vulneren la Llei d'Habitatge és rellevant ja que frena a cometre conductes d'aquest tipus. A més, és important tenir en compte que els ingressos derivats d'aquestes sancions van destinats a ampliar el parc públic segons estableix la mateixa llei.

En cinquè lloc, cal fer referència als desnonaments. Els instruments que hem analitzat pretenen fer front als desnonaments i evitar situacions d'exclusió residencial. Un exemple son els ajuts al pagament del lloguer o la mediació social dels lloguers que atenen un gran nombre de famílies. Malgrat això, a Catalunya l'any 2021 es van executar 4.740 desnonaments segons les xifres publicades pel Consell General del Poder Judicial (Consejo General del Poder Judicial, 2021)⁵⁰ i la majoria es van produir per impagament del lloguer o per execucions hipotecàries. Aquestes dades evidencien que encara queda molta feina per fer.

En sisè lloc, amb les dades que hem aportat sobre la destinació de recursos en polítiques d'habitatge en relació al pressupost total de la Generalitat, podem afirmar que encara no és una prioritat per al Govern. Creiem que el dret a un habitatge digne cal equiparar-lo amb el dret a la sanitat pública o a l'educació, i fins que no sigui un pilar de l'estat del benestar no es podrà garantir ni es podrà protegir.

En setè lloc, hem vist com manca una col·laboració públicoprivada. Sí que és veritat que instruments com la mediació social del lloguer, l'exercici del dret de tanteig i retracte o el mecanisme de la segona oportunitat son mitjans que requereixen del sector privat. Malgrat això, és sempre l'Administració la responsable d'establir relacions amb els privats i de sancionar-los quan no compleixen amb la normativa. És evident que l'Administració pública no pot abordar sola la garantia del dret d'accés a l'habitatge i que cal que el sector privat impulsi mesures per frenar amb l'especulació immobiliària i deixar de considerar l'habitatge com una manera de treure un benefici econòmic sinó com una funció social i com un dret bàsic al qual s'han de poder acollir totes les persones i famílies de Catalunya.

⁵⁰ Consejo General del Poder Judicial (2021). Efecto de la crisis en los órganos judiciales. Recollit de Poder judicial:<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estudios-e-Infornes/Efecto-de-la-Crisis-en-los-organos-judiciales/>

9. BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA UTILITZADA

- Ajuntament de Barcelona. (2019). *Habitatge. Àrea de drets Socials, Justícia Global, Feminismes i LGTBI*. Recollit de [habitatge.barcelona](https://www.habitatge.barcelona.ca/noticia/catorze-expedients-sancionadors-a-propietaris-dhabitatges-protegits-perque-no-hi-viuen-i-els-mantenen-buits_755316):
https://www.habitatge.barcelona.ca/noticia/catorze-expedients-sancionadors-a-propietaris-dhabitatges-protegits-perque-no-hi-viuen-i-els-mantenen-buits_755316
- Ajuntament de Barcelona. (sense data). *Habitatge. Àrea de drets Socials, Justícia Global, Feminismes i LGTBI*. Recollit de [habitatge.barcelona](https://www.aoc.cat/2020/1000278917/ahc-fons-dhabitatge-de-lloguer-destinat-a-politiques-socials/):
<https://www.aoc.cat/2020/1000278917/ahc-fons-dhabitatge-de-lloguer-destinat-a-politiques-socials/>
- Ajuntament de Barcelona. (sense data). *Habitatge. Àrea de Drets socials, justícia global, Feminismes i LGTBI*. Recollit de [habitatge.barcelona.cat](https://www.habitatge.barcelona.cat):
https://www.habitatge.barcelona.ca/noticia/sancions-contrallassetjament-a-llogaters_690422
- Bastús, B. (2021). La garantía del derecho a la vivienda a través del análisis de las últimas modificaciones legislativas. *Revista de Urbanismo y edificación*, p. 143-171.
- Consejo General del Poder Judicial. (2021). *Efecto de la crisis en los órganos judiciales*. Recollit de Poder judicial: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estudios-e-Infomes/Efecto-de-la-Crisis-en-los-organos-judiciales/>
- Consorci Administració Oberta de Catalunya. (1 / Desembre / 2020). *Blog Administració Oberta de Catalunya*. Recollit de Administració Oberta de Catalunya:
<https://www.aoc.cat/2020/1000278917/ahc-fons-dhabitatge-de-lloguer-destinat-a-politiques-socials/>
- Encinas, M. (1994). Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco 1982-1991. A *Colección Derechos Humanos* (p. 37-38).
- Generalitat de Catalunya. (2020). *Guia ràpida per conèixer la llei de contenció del preu dels lloguers*. Recollit de Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya:
<http://justicia.gencat.cat/web/.content/home/ambits/guia-llei-contencio-preu-lloguers.pdf>
- Generalitat de Catalunya. (2020). *Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya*. Recollit de [Habitatge.gencat.cat](https://www.habitatge.gencat.cat): 2.
https://www.habitatge.gencat.cat/web/.content/home/dades/estadistiques/03_Informe_sobre_el_sector_de_l_habitatge_a_Catalunya/informe_sobre_el_sector_de_l_habitatge_a_catalunya/docs/Informe_20.pdf
- Generalitat de Catalunya. (2022). *ReActivem Catalunya. Projecte del pressupost 2022*. Recollit de Generalitat de Catalunya:
https://aplicacions.economia.gencat.cat/wpres/AppPHP/2022/pdf/PRE_P_CAT.pdf
- Meda, J. (2021). *Las nuevas formas de vivienda de alquiler social en Cataluña (2015-2020)*.
- Molina, E. (2020). Análisis de la Ley 11/2020 sobre contención de rentas en Cataluña. *Actualidad Civil*, p. 1/2020.

- Oficina d'Habitatge de la Gerència d'Habitatge (2019). *Habitatge. Marc legal i competencial de les polítiques públiques d'habitatge*. Recollit de Diputació de Barcelona: <https://media.diba.cat/diba/html/hua/wiki/habitatge/index.html>
- Ponce, J. (2008). *El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y su reflejo en la Ley catalana 18/2007*. Barcelona: Marcial Pons.
- ProHabitatge, A. (Juny 2009). *El dret a l'habitatge. Des dels orígens fins avui*. Barcelona: ProHabitatge Edicions.
- Puñal, E. (2020). Cataluña aprueba un decreto-ley de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda. *Actualidad Administrativa*.
- Reixach, V., Fernández, G., & Castanyer, J. (2009). El dret a l'habitatge. A V. Reixach, G. Fernández, & J. Castanyer, *El dret a l'habitatge. Des dels orígens fins avui*. (p. 2na part). Barcelona: Prohabitatge Edicions.
- Rodríguez, C. (2018). Medidas de protección de la vivienda habitual de personas naturales insolventes: de la reestructuración de la deuda hipotecaria al mecanismo de la segunda oportunidad. A I. G. Ríos, *Servicios de interés general y protección de los usuarios* (p. 225-249). Madrid: DYKINSON S.L.
- Sala, C. (2019). El règim jurídic de les mesures per a garantir el dret a l'habitatge en un context de crisi. Anàlisi i eficàcia de la diversitat de programes i instruments jurídics administratius aplicats a Catalunya (2008-2018). *Tesis Doctorals en Xarxa (TDX)*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Síndic de Greuges. (2018). *El dret a l'habitatge: qüestions urgents*. Barcelona: Síndic de Greuges.
- Síndic de Greuges de Catalunya. (2018). *El dret a l'habitatge: qüestions urgents*. Barcelona: Síndic de Greuges.
- Sostre Cívic. (2017). *Les claus de l'habitatge en cessió d'ús*. Recollit de Sostre Cívic Cooperativa: https://sostrecivic.coop/biblio/biblio_5.pdf
- Trilla, C. (2009). La llei del dret a l'habitatge: Aspectes més destacats. *Revista catalana de Dret públic*, p. 97-118.
- Trilla, C. (2016). L'accés a l'habitatge. Els preus, el gran repte de la política d'habitatge en el segle XXI. *Nota d'economia*, p. 133-146.
- Tugas, R. (17 / Desembre / 2021). La Generalitat ja ha imposat cinc sancions per incomplir per lloguers abusius. . *Nació Digital*.

LEGISLACIÓ UTILITZADA

- Constitució Espanyola, de 29 de desembre de 1978.
- Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.
- Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local. (3 / Abril / 1985). Recollit de Boletín Oficial del Estado: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-5392>

Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge (Parlament de Catalunya).

Llei 1/2013, de 14 de maig, de protecció dels deutors hipotecaris, reestructuració del deute i lloguer social. (15 / Maig / 2013). Recollit de Boletín Oficial del Estado: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-5073>

Llei 24/2015, de 29 de juny, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica . (9 / Setembre / 2015). Recollit de Boletín Oficial del Estado: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-9725>

Llei 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge (Parlament de Catalunya).

Llei 1/2022, de 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge. (2022).

Reial Decret Llei 6/2012, de 9 de març, de mesures urgents de protecció de deutors hipotecaris sense recursos. Espanya: Boletín Oficial del Estado.

Reial Decret 1/2015 , de 27 de febrer, de mecanisme de segona oportunitat, reducció de càrrega financera i altres mesures d'ordre social. (28 / Febrer / 2015). Recollit de Boletín Oficial del Estado: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-2109>

Reial Decret Llei 27/2012, de 15 de novembre, de mesures urgents per reforçar la protecció del deutors hipotecaris sense recursos. (10 / Març / 2012). Recollit de Boletín Oficial del Estado: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-3394>

Reial Decret Llei 5/2017, de 17 de març, pel que es modifica el Reial Decret-Llei 6/2012, de 9 de març, i la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració del deute i lloguer social. (18 / Març / 2017). Recollit de Boletín Oficial del Estado: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-2985>

Decret Llei 1/2015 , de 24 de març, de mesures urgents per a la mobilització dels habitatges provinents d'execucions hipotecàries. (1 / Juny / 2015). Recollit de Boletín Oficial del Estado: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-6016>

Decret-Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge. Parlament de Catalunya.

JURISPRUDÈNCIA UTILITZADA

Sentència del Tribunal Constitucional 95/1986, de 10 de juliol.

Sentència del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de juliol.

Sentència del Tribunal Constitucional 36/2012, de 15 de març.

Sentència del Tribunal Constitucional 32/2019, de 28 de febrer.

Recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Partit Popular, 6289/2020