

III

El bastiment normatiu del dret a l'habitatge a Catalunya a l'empара del compliment de la funció social de la propietat

Judith Gifreu Font

1. La configuració d'una política pública en matèria d'habitatge

1.1. Els primers passos: l'Estat centralista

L'accés a l'habitatge constitueix avui dia una preocupació social de primer ordre i, malgrat tot, de difícil resolució a curt i mitjà termini. Tanmateix, no és un problema nou. La Llei de cases barates de 12 de juny de 1911¹ marca el tret de sortida de les polítiques d'habitatge a Espanya, les

Aquest treball s'ha realitzat com a membre del Grup d'Investigació de la Universitat Rovira i Virgili «Territori, Ciutadania i Sostenibilitat», reconegut com a grup d'investigació consolidat i que compta amb el suport del Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162).

1. La llei procurava fomentar la iniciativa privada en la construcció d'habitatges, en règim de propietat o lloguer, per a la classe treballadora (*obreros y empleados de cortos haberes*), els quals es finançaven amb ajuts oficials o préstecs a baix interès. En són exemples les cases barates construïdes a Tarragona per la Cooperativa La Colectiva i els barris del Bon Pastor i Can Peguera, a Barcelona. Aquesta Llei es complementa amb les lleis de 29 de desembre de 1914 i de 4 de gener de 1917 i diverses normes reglamentàries. El 10 de desembre de 1921 es va aprovar una nova Llei —modificada pels reials decrets de 8 de juliol de 1922 i de 30 d'octubre de 1925— que fomentava la construcció de cases barates mitjançant préstecs de l'Estat, subvencions directes i exempcions tributàries, entre d'altres mesures. Posteriorment, el Reial decret llei de 29 de juliol de 1925 va introduir un nou règim protector (*casas económicas*) destinat a les classes mitjanes. Amb la República, la necessitat de combatre la baixa

quals, acabat el recés forçós de la Guerra Civil, reprenen el seu fil conductor durant la dictadura franquista, molt especialment durant els anys del *desarrollismo*. El conflicte bèl·lic deixa una empremta indeleble en el paisatge urbà en forma d'edificis enderrocats, infrahabitatge i agreujament de les condicions d'habitabilitat i salubritat, que les polítiques de reconstrucció nacional assumeixen amb caràcter de mínims. Mitjançant la Llei de 19 d'abril de 1939, es crea l'*Instituto Nacional de la Vivienda* —que desplegarà la seva activitat a través de les organitzacions del *Movimiento*, particularment, l'*Obra Sindical del Hogar*—, com a precedent del futur *Ministerio de la Vivienda* (1957).² El creixement desordenat d'assentaments de barraques provocat per l'arribada massiva, durant els anys 40 i 50 del segle passat, de població rural que cerca en les grans ciutats una oportunitat per dignificar les seves condicions de vida,³ obliga a intensificar esforços en l'activitat constructiva. A meitat dels anys 50, en un context de liberalització incipient de l'economia, es posa en marxa una ambiciosa política d'habitatge suportada en successives legislacions que se centra en la promoció d'habitatge per a les rendes mitjanes i baixes, i es basteix el concepte tan nostrat d'*habitatge de protecció oficial*.⁴ L'acció estatal adopta una accentuada orientació econòmica, vinculada estretament als sectors immobiliari i de la construcció, amb una intensa intervenció de la promoció privada.⁵ L'aprovació de la Llei de règim del sòl i ordenació urbana de 1956, que incorpora mesures com la classificació urbanística del sòl i la

ocupació en el sector de la construcció va portar a l'aprovació de la Llei de mesures per posar remei a l'atur obrer, de 25 de juny de 1935 (Llei Salmón), que va promoure la construcció de 3.000 edificis d'habitatges de lloguer als eixamples urbans per a les classes mitjanes. Per aprofundir en l'evolució de la normativa i les polítiques d'habitatges a Espanya, *vid.* López Ramon, *Construyendo el derecho a la vivienda*.

2. El Ministerio de la Vivienda va assumir les competències d'urbanisme que fins aleshores depenien del Ministerio de la Gobernación. Suprimit l'any 1977, va ser recuperat l'any 2004 pel president Rodríguez Zapatero i novament suprimit l'any 2010.

3. Cap a l'any 1960, unes 100.000 persones vivien en nuclis de barraques a Barcelona (La Mina, Can Valero, Camp de la Bota, Somorrostro, etc.).

4. La legislació dictada en aquests anys és extensa: Llei de 19 d'abril de 1939 de protecció a l'habitatge de renda reduïda, Llei de 25 de novembre de 1944 sobre reducció de contribucions i impostos en la construcció de cases de renda per a la denominada «classe mitjana», Decret llei de 19 de novembre de 1948 i Decret llei de 27 de novembre de 1953 sobre habitatges bonificables, Llei de 15 de juliol de 1954 sobre habitatge de renda limitada, Decret de 22 de novembre de 1957, pel qual es regula la nova modalitat d'habitatges subvencionats, etc.

5. Les lleis de reforma fiscal de 16 de desembre de 1940 i de 31 de desembre de 1946 varen contribuir a la proliferació de societats immobiliàries, les quals van concentrar la seva activitat en la promoció d'habitatge subvencionat (assequible), mentre que l'habitatge social va quedar en mans de l'Obra Sindical del Hogar.

formulació preceptiva de planejament municipal a fi de posar a disposició terrenys aptes per a ser urbanitzats, contribueix a impulsar la construcció d'habitatge a gran escala, concentrat majoritàriament en grans polígons residencials d'alta densitat a les perifèries obreres de les grans ciutats, que experimenten processos accelerats d'urbanització.⁶ Els plans nacionals d'habitatge (1944-1954, 1956-1960 i 1961-1976) fixen les línies d'intervenció estatal i inauguren una etapa expansiva de producció i comercialització d'habitatge per donar resposta a les necessitats derivades del creixement vegetatiu i migratori de la població. S'assisteix a un canvi sociocultural de la societat espanyola en el règim de tinença que, per primera vegada, pot accedir massivament a un habitatge en règim de propietat.⁷ Esdevenir titular dominical es converteix en sinònim d'èxit i d'ascens social i explica per què la cultura de la propietat es troba tan arrelada en la nostra societat.

1.2. El dret a l'habitatge en l'ordre constitucional de distribució de competències

L'article 47 CE es configura com un principi rector de la política social i econòmica que conté un mandat als poders públics perquè defineixin i executin les polítiques necessàries per a fer efectiu el dret a l'habitatge. Aquesta directriu constitucional informa l'actuació dels poders públics en l'exercici de les competències respectives (art. 53 CE). Dins d'aquest marc de repartiment competencial, la matèria d'habitatge constitueix una competència exclusiva de les comunitats autònomes (art. 148.1.3 CE), la qual han assumit com a pròpia en llurs estatuts d'autonomia; en el cas de Catalunya a través de l'article 137.1 EAC.⁸ Tanmateix, aquesta competència

6. Són exemples d'aquests polígons residencials o unitats veïnals d'absorció (UVA), infra-dotats i d'escassa qualitat constructiva, Pomar (Badalona), Buenos Aires (Martorell), Sant Cosme i Sant Damià (El Prat de Llobregat), Camps Blancs (Sant Boi de Llobregat), Roquetes i Trinitat Nova (Barcelona) i Arraona-Merinals i Espronceda (Sabadell).

7. «No queremos una España de proletarios sino de propietarios» era el lema del qui fou ministre de Vivienda, José Luis Arrese (1957-1960). I tothom maldava per ser propietari, vegeu sinó els esforços —esperpèntics— de la parella protagonista de *El pisito* (1959). El 1950 a Espanya hi havia un 20% d'habitatges en propietat, mentre que el 1970 aquesta xifra havia augmentat fins a situar-se en el 70%. Per a un estudi del procés de creació d'una cultura de propietat relacionada amb el mercat de l'habitatge, *vid.* Candela, *Del pisito a la burbuja inmobiliaria*.

8. Aquesta competència inclou en tot cas: a) la planificació, l'ordenació, la gestió, la inspecció i el control de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial; b) l'establiment de prioritats i objectius de l'activitat de foment de les administracions públiques de

exclusiva es pot veure limitada per les competències que ostenta l'Estat.⁹ A aquests efectes, el Tribunal Constitucional ha declarat que l'habitatge no constitueix un títol competencial autònom, sinó que pot recaure sota diferents títols competencials estatals o autonòmics en funció de quin sigui l'enfocament i els instruments reguladors emprats en cada cas pel legislador (STC 59/1995, de 7 de març i STC 37/2022, de 10 de març).

D'entre els títols competencials que habiliten l'Estat per regular les diferents dimensions constitucionals de l'habitatge, la competència sobre les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE), la qual li ha permès planificar les polítiques públiques d'habitatge a través de plans i programes estatals, va ser aviat qüestionada per part de les comunitats autònomes, que addueixen l'extralimitació del legislador estatal. La controvèrsia competencial generada al voltant de l'activitat de foment a l'empara de l'article 149.1.13 CE ha estat resolta per la jurisprudència constitucional, que ha reconegut competència a l'Estat per ordenar i protegir el subsector habitatge, d'acord amb el pes significatiu que té en l'economia espanyola, en general, i en el sector de la construcció, en especial (STC 152/1988, de 20 de juliol; STC 59/1995, de 17 de març; STC 61/1997, de 20 de març; i STC 112/2013, de 9 de maig, entre d'altres).¹⁰ El Tribunal Constitucional ha fet una interpretació cada vegada més ex-

Catalunya en matèria d'habitatge i l'adopció de les mesures necessàries per a assolir-los, tant amb relació al sector públic com al privat; c) la promoció pública d'habitatges; d) la regulació administrativa del comerç, referit a habitatges i l'establiment de mesures de protecció i disciplinàries en aquest àmbit; e) les normes tècniques, la inspecció i el control sobre la qualitat de la construcció; f) les normes sobre l'habitabilitat dels habitatges; g) la innovació tecnològica i la sostenibilitat aplicable als habitatges; i h) la normativa sobre conservació i manteniment dels habitatges i la seva aplicació.

A la vegada, la Generalitat té competència exclusiva sobre altres matèries que tenen connexió amb l'habitatge com l'urbanisme, que inclou la política de sòl i habitatge, la regulació dels patrimonis públics de sòl i habitatge i el règim d'intervenció administrativa en l'edificació, la urbanització i l'ús del sòl i el subsòl (art. 149.5.d EAC).

9. Són competències que poden afectar l'exercici de la competència exclusiva de les comunitats autònomes la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals (art. 149.1.1 CE), la legislació processal (art. 149.1.6 CE), la legislació civil (art. 149.1.8 CE), l'ordenació del crèdit i la banca (art. 149.1.11 CE), les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE) i la hisenda general (art. 149.1.14 CE).

10. «[...] dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como

pansiva d'aquest títol competencial de caràcter horitzontal en perjudici de competències autonòmiques exclusives amb incidència econòmica, com l'habitatge, sobre la base que la necessitat de garantir la unitat de mercat justifica una regulació global de la matèria (STC 93/2015 i STC 80/2018, entre d'altres).¹¹ Així, li correspon a l'Estat fixar la definició de les actuacions protegides, la regulació essencial de les fórmules de finançament adoptades, el nivell de protecció i l'aportació de recursos estatals, amb el benentès que les prescripcions contingudes en els plans estatals d'habitatge limiten la seva eficàcia a les actuacions que s'acullin al finançament del pla, sense condicionar la política d'habitatge que despleguin les respectives comunitats autònomes a través dels seus propis programes i amb càrrec als seus recursos. L'Estat pot regular les condicions essencials d'atorgament dels ajuts fins al límit permès per la seva competència general bàsica o de coordinació, però sempre ha de quedar prou marge perquè les comunitats autònomes puguin desenvolupar les bases estatals i afegir requisits i finançament complementari, així com crear figures de protecció autonòmica (STC 59/1995, de 17 de març).¹²

factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo.» (STC 152/1988, de 20 de juliol, FJ 2).

11. Una anàlisi de la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en l'àmbit de l'habitatge es pot trobar a Arias, «Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional», Durbán, *La España asimétrica*, Barnés, «La distribución de competencias legislativas en materia de urbanismo y vivienda», Quintiá, «El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y recentralización», i Lora i Baena, «Novedades recogidas en la reciente jurisprudencia constitucional en materia de vivienda».

12. «Pero además, para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que, como diremos más adelante, les corresponde, las Comunidades Autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos. Sólo de esta manera es posible conciliar el ejercicio de las competencias del Estado sobre la planificación y coordinación en el sector económico de la vivienda, incluida la utilización instrumental de sus competencias sobre las bases de ordenación del crédito, con las competencias autonómicas en materia de vivienda. Así, si las primeras legitiman una intervención del Estado que condiciona en parte la globalidad de la política de vivienda de cada Comunidad Autónoma, dicha intervención no puede extenderse, so pretexto de un absoluto igualitarismo, a la regulación de elementos de detalle de las condiciones de financiación que la priven de toda operatividad en determinadas zonas del territorio nacional. Antes bien, a las Comunidades Autónomas corresponde integrar en su política general de vivienda las ayudas reguladas por el Estado para el cumplimiento de las finalidades a que responden, con capacidad suficiente para modalizar, en su caso, las reglas generales, al objeto de conseguir una sustancial igualdad de resultados.» (STC 152/1988, de 20 de juliol, FJ 4).

La nova Llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge, pot constituir un nou focus de conflictivitat en veure's qüestionada la seva legitimitat constitucional principalment pel que fa a l'abast de la regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici del dret constitucional a gaudir d'un habitatge digne i adequat (art. 149.1.1 CE), que, juntament amb el paràgraf 13è. de l'article 149.1 CE, constitueixen els seus títols competencials nuclears (DF setena).¹³ Entre les raons que han portat el legislador estatal a abordar la regulació d'aquestes condicions bàsiques hi ha el retret del Tribunal Constitucional, reiterat en diverses sentències, que la manca d'exercici d'aquesta competència impedeix plantejar un judici de constitucionalitat basat en la infracció de l'article 149.1.1 CE en relació amb l'elevada producció normativa autonòmica en la matèria (STC 109/2003 FJ 17; STC 16/2018, FJ 8),¹⁴ així com el compromís adoptat en el marc del Pla de recuperació, transformació i resiliència d'aprovar una llei d'aquestes característiques,¹⁵ i la necessitat de cobrir l'absència de regulació d'algunes autonomies —en contraposició a l'abundant activitat legislativa d'altres—. La iniciativa normativa es podria haver abordat des de l'òptica de dotar de regulació qüestions tractades en la legislació autonòmica que han estat declarades inconstitucionals per vulneració de les competències estatals, però la Llei estatal va molt més enllà (estatut bàsic del ciutadà, contingut del dret de propietat de l'habitatge, parc públic d'habitatge i habitatge protegit, garanties d'informació i transparència en les operacions de compra i lloguer d'habitatges, mesures de contenció de preus de lloguer, etc.), duplicant aspectes que ja han estat objecte de regulació autonòmica —i, fins i tot, de regulació estatal, com en matèria de consum.

No pertoca a aquest treball examinar el contingut de la Llei 12/2023, que és objecte d'un altre capítol d'aquesta obra, simplement es vol apuntar que la projecció de l'article 149.1.1 CE sobre el dret de propietat de l'habitatge és una novetat i caldrà veure si en el futur el Tribunal Constitucional opta per

13. *Vid.* l'informe —preceptiu, no vinculant— del Consell General de Poder Judicial, de 27 de gener de 2022, que considera que el projecte de Llei pel dret a l'habitatge ultrapassa les competències estatals.

14. El Tribunal Constitucional ha deixat dit que, en la mesura que el legislador estatal no ha dictat cap norma per garantir una certa igualtat en l'exercici del dret a la propietat privada d'habitatges o d'edificis, en l'actualitat, el legislador autonòmic en matèria d'habitatge no es troba constret des d'aquesta perspectiva constitucional (STC 16/2018, de 22 de febrer, FJ 8, en relació amb diversos preceptes de la Llei Foral 24/2013, de 2 de juliol, de mesures urgents per garantir el dret a l'habitatge a Navarra).

15. El component 2 del Pla de recuperació, transformació i resiliència (Pla de rehabilitació d'habitatge i regeneració urbana) preveu l'elaboració d'una llei d'habitatge (reforma 3).

fer-ne una interpretació expansiva, com ha estat el cas de l'article 149.1.13 CE. La jurisprudència constitucional ha assenyalat que l'article 149.1.1 CE és un títol competencial autònom de caràcter finalista, que incideix sobre els drets i deures constitucionals des de la perspectiva de la garantia de la igualtat en les posicions jurídiques fonamentals, però no habilita l'Estat per establir-ne una legislació bàsica ni per buidar el contingut de les competències autonòmiques en la matèria concreta (STC 37/1987, FJ 3; STC 61/1997, FJ 7b; STC 65/2020, FJ 7). Les condicions bàsiques no s'identifiquen amb el contingut essencial dels drets, sinó que fan referència al contingut primari del dret, a les posicions jurídiques fonamentals, sense que la garantia de la igualtat pugui mudar en una igualtat formal absoluta (STC 61/1997, FJ 7a i 8). En relació amb l'habitatge, el Tribunal Constitucional ha deixat dit que

esta función de garantía básica en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna, es la que puede y debe desempeñar el Estado al instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito. En otros términos, “la persecución del interés general —en este caso, el relativo a la garantía de una vivienda adecuada para todos los españoles— se ha de materializar ‘a través de’, no ‘a pesar de’ los sistemas de reparto de competencias articulados en la C.E.” (Fundamento jurídico 3), de manera que la promoción de la igualdad sustancial y la acción estatal destinada al efecto “debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales (fundamento jurídico 4)” (STC 152/1988, FJ 2).

I afegeix

[...] ni siquiera habilita, como ya hemos tenido ocasión de afirmar (STC 61/1997, FJ 7), para abordar una regulación completa de esos derechos y deberes; aún menos permite abordar la regulación de simples técnicas o instrumentos urbanísticos de comprobación del cumplimiento de deberes de los propietarios. Conviene a estos efectos recordar que el título del artículo 149.1.1 CE no puede operar como un título horizontal “capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente hacia un derecho o deber constitucional”. (STC 5/2016, FJ 4)¹⁶

16. El Consell de Garanties Estatutàries també avala una interpretació restrictiva del seu contingut. El Dictamen núm. 9/2013, de 8 d'agost, en relació amb la Llei estatal 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes, assenyalava: «Com vàrem dir en

2. El marc legal aplicable a Catalunya en matèria d'habitatge

2.1. Dret a l'habitatge i funció social de la propietat

El dret a l'habitatge s'ha configurat a partir del seu reconeixement en l'esfera internacional i domèstica (art. 25 de la Declaració Universal dels Drets Humans de 1948, art. 11 del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals de 1966,¹⁷ art. 31 de la Carta Social Europea de 1996,¹⁸

el DCGE 8/2011 (FJ 2), la citada STC 61/1997: “[E]xpressa de forma més explícita que ‘les condicions bàsiques’ es refereixen al ‘contingut primari del dret’, la qual cosa comporta la determinació de ‘las facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas’ o ‘ciertas premisas o presupuestos previos’. En tot cas, aquestes “condicions prèvies” han de ser aquelles que siguin imprescindibles per garantir una igualtat que ‘no puede consistir en una igualdad formal absoluta’. I encara afegeix que escau incloure dins les esmentades ‘condicions bàsiques’ aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas [les condicions bàsiques], tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho [...], los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho [...], los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho [...]” (FJ 8).»

17. *Vid.* el Protocol Facultatiu del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals de 2013. La supervisió del compliment del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals (PIDESC), ratificat per Espanya, ha donat lloc a l'emissió d'un conjunt nodrit de resolucions sobre el dret a l'habitatge per part del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals: Observació general núm. 4 del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals (1991): El dret a un habitatge adequat (paràgraf 1 de l'article 11 del Pacte); Observació general núm. 7 del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals (1997): Els desallotjaments forçosos (paràgraf 1 de l'article 11 del Pacte) i Observació General núm. 5 del Comitè dels Drets dels Infants (2003): Mesures generals d'aplicació de la Convenció sobre els Drets de l'Infant (articles 4, 42 i 44). Les resolucions del Comitè s'han centrat especialment en qüestions de desnonaments per ocupacions sense títols o per impagament de les rendes de lloguer. Així, per exemple, en aquest darrer supòsit, el Comitè ha dictaminat que Espanya ha d'adoptar les mesures necessàries per a assegurar que les persones desallotjades tinguin una alternativa habitacional, especialment en aquells casos que involucren famílies, persones grans, nens o altres persones en situació de vulnerabilitat (*vid.* per tots, Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili c. España, CESCR, Comunicació núm. 5/2015, UN Doc. E/C.12/61/D/5/2015, de 20 de juny de 2017). Tanmateix, el Tribunal Constitucional ha declarat que les resolucions del Comitè no tenen caràcter vinculant per al dret intern (STC 70/2002, de 3 d'abril; i 23/2020, de 13 de febrer). *Vid.* Benito, «Los pronunciamientos del Comité DESC sobre Derecho a la Vivienda relativos a España» en relació amb els pronunciaments del Comitè DESC sobre el dret a l'habitatge relatiu a Espanya.

Vid., així mateix, els informes de la Relatoria Especial pel Dret a un Habitatge Adequat de Nacions Unides, entre d'altres, sobre directrius per a l'aplicació del dret a un habitatge adequat (UN Doc. A/HRC/43/43) i sobre discriminació en el context de l'habitatge (UN Doc. A/76/408).

18. Espanya va ratificar la Carta Social Europea (versió revisada) l'11 de juny de 2021 i el Protocol Addicional de 1995, el 2 de novembre de 2022.

art. 34.3 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea de 2000,¹⁹ art. 47 CE i art. 26 i 47 EAC).²⁰ Més recentment, malgrat que l'Agenda 2030 pel Desenvolupament Sostenible (NU, 2015) no té caràcter de norma jurídica vinculant, alguns dels seus objectius —particularment l'ODS 11, que pretén aconseguir ciutats i assentaments urbans inclusivius, segurs, resilients i sostenibles— també es fan ressò de la necessitat de proveir d'habitatge la població, en especial la més vulnerable. En el mateix sentit, la Nova Agenda Urbana de Nacions Unides-Hàbitat III (Quito, 2016) adopta el compromís de «promoure polítiques en matèria d'habitatge a nivell nacional, subnacional i local que recolzin la realització progressiva del dret a un habitatge adequat per a tots com a element integrant del dret a un nivell de vida adequat, que lluitin contra totes les formes de discriminació i violència i impedeixin els desallotjaments forçosos arbitraris, i que se centrin en les necessitats de les persones sense llar, les persones en situacions vulnerables, els grups de baixos ingressos i les persones amb discapacitat, i propiciïn alhora la participació i col·laboració de les comunitats i els actors pertinents en la planificació i aplicació d'aquestes polítiques, entre altres coses, donant suport a la producció social de l'hàbitat, de conformitat amb la legislació i les normes nacionals.» (compromís 31).²¹

L'impuls d'aquest dret s'ha de residenciar sobretot a la jurisprudència del TEDH i del TJUE, que n'han concretat l'abast i el contingut, relacionant-lo amb l'exercici d'altres drets, com el dret a la vida privada i familiar²² i el dret a la protecció dels consumidors, amb pronunciaments com la

19. *Vid.* les resolucions del Parlament Europeu, d'11 de juny de 2013, sobre habitatge social a la UE, i de 21 de gener de 2021, sobre l'accés a un habitatge digne i assequible per a tothom. Per aprofundir en l'estudi del dret a l'habitatge a Europa, *vid.*, sense ànim d'exhaustivitat, Kenna i Simón-Moreno, «Towards a common standard of protection of the right to housing in Europe through the charter of fundamental rights»; Ponce, *El derecho de la Unión Europea y la Vivienda*, i Ponce i Fernández, «Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar».

20. Els poders públics han d'establir per llei un sistema de mesures que garanteixi el dret a accedir a un habitatge digne a les persones que no disposen de recursos suficients (art. 26 EAC) i han de facilitar-hi l'accés mitjançant la generació de sòl i la promoció d'habitatge públic i d'habitatge protegit, amb una atenció especial pels joves i els col·lectius més necessitats (art. 47 EAC).

21. També cal citar la Carta de Leipzig (renovada) sobre Ciutats Europees Sostenibles de 2020 que situa com a element fonamental de la dimensió inclusiva de les ciutats la millora de l'accés a l'habitatge a un preu assequible. *Vid.* el Dictamen del Comitè Europeu de les Regions, *Renovación de la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles* (2020/C 440/20), de 18 de desembre de 2020.

22. *Vid.*, entre d'altres, les STEDH en els assumptes McCann vs. Regne Unit, de 13 de maig de 2008 (Demanda núm. 18984/91); Rousk vs. Suècia, de 25 de juliol de 2013 (Demanda núm.

STJUE de 14 de març de 2013 (cas Aziz) o la STJUE de 26 de gener de 2017 (Banco Primus, S.A., contra Jesús Gutiérrez García), que van declarar la legislació hipotecària espanyola contrària al dret de la Unió Europea. La qüestió, però, és si aquest dret constitucional a un habitatge digne i adequat, que no té la condició de dret fonamental (per totes, STC 233/2007, de 5 de novembre),²³ pot esdevenir un dret subjectiu del qual se'n deriven obligacions jurídiques, com defensa algun sector de la doctrina ius administrativista,²⁴ interpretació que ha estat rebutjada en seu constitucional, així com en el marc del Conveni Europeu de Drets Humans.²⁵ Certament, l'article 4 LDH ha configurat el proveïment d'habitatge social com un servei d'interès general, com també ha reconegut el TJUE i, més recentment, l'article 4.1 de la Llei estatal 12/2023.²⁶ Tanmateix, a diferència de països

27183/04); Scillo vs. Itàlia, de 28 de setembre de 1995 (demanda núm. 19133/91); i Ezeh i Connors vs. Regne Unit, de 9 d'octubre de 2003 (Demandes núm. 39665/98 i 40086/98). Són especialment interessants les STEDH de 9 de desembre de 1994 (López-Ostra v. Espanya) i de 16 de novembre de 2004 (Moreno Gómez v. Espanya), en què el Tribunal avala la protecció indirecta del dret a l'habitatge per la via de la protecció davant una agressió ambiental que pot privar les persones del gaudi del seu domicili i perjudicar la seva vida privada i familiar, i condemna l'Estat espanyol per violació de l'article 8 de la Convenció Europea de Drets Humans (dret al respecte de la vida privada i familiar i del domicili).

23. Cal tenir en compte la STJUE de 10 de setembre de 2014, Monika Kusionová vs. Smart Capital, C-34/13, que declara que, en el dret de la Unió Europea, el dret a l'habitatge és un dret fonamental garantit per l'article 7 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea.

24. En defensa de l'existència d'un dret subjectiu a l'habitatge es poden consultar, per tots, López Ramón, *Construyendo el derecho a la vivienda*, i «El derecho subjetivo a la vivienda»; i Ponce Solé, «El derecho subjetivo a la vivienda exigible judicialmente».

25. La STEDH de 18 de gener de 2001 assenyala que

Es importante recordar que el artículo 8 no reconoce como tal el derecho a disponer de un domicilio, ni tampoco la jurisprudencia del Tribunal. Es evidente que es deseable que todo ser humano tenga un lugar donde pueda vivir con dignidad y que pueda designar como su domicilio, pero lamentablemente hay muchas personas sin hogar en los Estados contratantes. La cuestión de si el Estado proporciona fondos para asegurar que todos tengan un techo sobre sus cabezas es un asunto político y no judicial.

26. Aquest precepte legal declara que, en els àmbits de competència estatal o de col·laboració de l'Estat amb les altres administracions, tenen la consideració de serveis d'interès general:

a) El desenvolupament d'actuacions per part de les administracions públiques competents i dels seus ens instrumentals o dependents encaminades a: 1) la creació, ampliació, conservació i millora del parc públic d'habitatge, així com la seva gestió per a assegurar la seva utilització efectiva en condicions assequibles i 2) promoure la millora de les condicions d'habitabilitat, d'accessibilitat o d'eficiència energètica dels edificis d'habitatges, de titularitat pública i privada.

b) Les activitats, públiques o privades, adreçades a la construcció o rehabilitació d'habitatges sotmesos a algun règim de protecció pública que fixi un preu màxim de venda i lloguer, amb destinació a les persones o llars que reuneixin els requisits preestablerts sobre la base de criteris objectius que defineixin la seva situació econòmica i social.

com França, amb la Llei DALO (*droit au logement opposable*) de 2007,²⁷ o de la legislació aprovada per altres comunitats autònomes (Llei basca 3/2015, de 18 de juny, d'habitatge; Llei 2/2017, de 3 de febrer, per la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana; i Llei Foral 28/2018, de 26 de desembre, sobre el dret subjectiu a l'habitatge de Navarra), a Catalunya no existeix un reconeixement normatiu explícit del dret a l'habitatge com un dret subjectiu de prestació perfecta, que vinculi els poders públics i que pugui ser al·legable davant els òrgans jurisdiccionals. Per assolir aquesta categoria seria necessari delimitar clarament els subjectes beneficiaris o titulars del dret —amb la fixació dels requisits que s'han de complir: no ser titular d'un habitatge, inscripció en el Registre de sol·licitants d'habitatge protegit, ingressos anuals màxims, etc.— i concretar com es fa efectiu el dret, és a dir, quin és l'objecte de la reclamació —que en aquest cas és l'ocupació legal i estable d'un habitatge o, subsidiàriament, la prestació econòmica substitutiva. En aquest sentit, és important analitzar els drets econòmics i socials des de la perspectiva de les obligacions de mitjans (desplegar actuacions, protegir i fer efectiu el dret) i de resultats (obligacions concretes i específiques com fa, per exemple, la regulació britànica) per veure en quina mesura es pot exigir davant les administracions públiques la provisió d'allotjament.²⁸

Que el dret a l'habitatge resulta inaccessible per a determinats sectors de la població és una realitat. Són diverses les raons que poden explicar

27. La Llei DALO regula un procediment àgil i ràpid en virtut del qual es reconeix un dret exigible d'accés a un habitatge social. Un cop reconegut el dret, el seu titular pot interposar un recurs davant la jurisdicció contenciosa administrativa, la qual pot obligar l'Estat a aconseguir un habitatge sota l'amenaça, en cas contrari, d'imposar-li multes coercitives (les quals s'incorporen en un fons per a la construcció d'habitatge). Tanmateix, segons Mialot, l'aplicació d'aquest procediment no seria viable a Catalunya per la manca d'una oferta suficient d'habitatge social (Mialot, «Deu anys de la Llei DALO (dret a l'habitatge exigible) a França i al context europeu», 66).

28. Així mateix, cal tenir en compte que el Tribunal Constitucional va declarar inconstitucionals els preceptes de les lleis basca i valenciana que reconeixen una acció pública per exigir davant els tribunals el compliment de la normativa d'habitatge pel fet d'enviar la competència estatal sobre legislació processal. El Tribunal declara que quan l'article 19.1.h LJCA disposa que qualsevol ciutadà està legitimat per exercir l'acció popular, «en els casos expressament previstos a les lleis», es refereix únicament a les lleis estatals. En canvi, el Tribunal reconeix que el legislador autonòmic és competent per establir que aquest compliment es pugui exigir en seu administrativa mitjançant l'acció pública (STC 80/2018, FJ 5; STC 97/2018, FJ 6). *Vid.* l'article 5 de la Llei estatal 12/2023 que regula l'acció pública en matèria d'habitatge: en línia amb la regulació de l'acció pública ambiental, i a diferència de la urbanística, el seu exercici se circumscriu a les persones jurídiques sense ànim de lucre que defensin interessos generals vinculats a la protecció de l'habitatge i s'estableix que la seva renúncia o desistiment no podrà comportar contrapartides econòmiques.

el desajust entre la necessitat d'allotjament i la disponibilitat d'habitatges assequibles i adequats. Des d'un primer moment, les polítiques públiques desplegades a Catalunya han focalitzat esforços en la promoció d'habitatge protegit en règim de propietat (bonificacions i incentius fiscals a la promoció i la compra), alhora que es fixava un període de vinculació temporal d'aquests habitatges a un règim jurídic de protecció, amb la qual cosa no és d'estranyar que l'evolució del parc residencial protegit hagi experimentat una tendència clarament regressiva. La dotació pressupostària que Catalunya destina a les polítiques d'habitatge, a través de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, tot i haver tingut un impuls sense precedents en els darrers anys mitjançant l'increment de les aportacions per a ajuts i subvencions i per ampliar l'actual parc públic amb la construcció i amb els procediments de tempteig i retracte, continua essent clarament insuficient.²⁹ A això cal sumar el fet que Catalunya només rep el 14% dels fons vinculats als plans estatals d'habitatge —que compten amb un pressupost exigü—,³⁰ quan és una de les autonomies més afectades per aquesta problemàtica.

La situació econòmica tampoc no hi ha ajudat. La recessió econòmica iniciada el 2007 va incidir de ple en el sector de l'habitatge —la producció va frenar en sec per la manca de crèdit i la fallida d'un gran nombre de promotors— i milers de famílies van perdre el seu habitatge habitual perquè no podien fer front a les hipoteques o a les rendes de lloguer. Les entitats bancàries es van convertir en grans tenidors d'habitatge, si bé en els darrers anys s'han anat desfent de la seva cartera d'actius immobiliaris en benefici de grans fons d'inversió estrangers que busquen obtenir la màxima rendibilitat d'un producte de primera necessitat convertit ara en un bé d'inversió. Amb la mateixa finalitat, l'oferta d'habitatges d'ús turístic ha crescut de forma descontrolada, amb efectes adversos sobre un mercat privat de lloguer ja de per si deficitari. Si bé a partir del 2014 l'emergència habitacional dels primers moments de la crisi s'amorteix gràcies a una incipient recuperació de l'economia, la bonança econòmica ve acompanyada d'un increment dels preus de l'habitatge, que involucra especialment els habitatges de lloguer, objecte d'una forta demanda per la impossibilitat d'obtenir finançament per a la compra. Aquesta nova

29. D'acord amb la Llei 1/2021, del 29 de desembre, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2022, Catalunya va destinar aquest any més de 64,5 milions d'euros a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya. Tanmateix, en la Llei 2/2023, del 16 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2023, la partida s'ha reduït fins vora els 47,5 milions d'euros.

30. Espanya és un dels països que destina menys recursos pressupostaris a les polítiques d'habitatge, al voltant d'un 0,1% del PIB.

onada, que afecta les persones amb rendes baixes, però, com a novetat, també s'estén a les classes mitjanes, es voldrà reconduir, ja no amb instruments bolcats en l'emergència —que continuen essent necessaris—, sinó amb una contenció de rendes de lloguer en les zones urbanes tensionades. Les dificultats econòmiques derivades de la COVID-19 i de la pujada dels preus de l'energia arran de la guerra a Ucraïna sumen noves causes a la problemàtica de l'habitatge.³¹

Tot i anar-se incrementant progressivament, el parc d'habitatges de lloguer gestionat per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya és manifestament insuficient.³² La possibilitat de consolidar un parc residencial d'aquestes característiques ha vingut llastrada durant dècades per unes polítiques decididament enfocades a fomentar la construcció d'habitatge protegit en règim de compravenda, en el marc dels plans d'habitatge estatals, i l'adquisició d'habitatge en el mercat lliure —mitjançant desgravacions fiscals generalitzades a la compra—, una regulació d'arrendaments urbans força desafortunada i una cultura social de la propietat molt arrelada al nostre país. No obstant això, en els darrers anys es detecta una correcció de tendència en l'acció de la Generalitat de Catalunya, que pivota essencialment sobre dos eixos: d'una banda, la regulació d'instruments orientats a la captació de patrimoni residencial privat desocupat per destinar-lo temporalment al lloguer i, de l'altra, l'ampliació sostinguda d'un parc d'habitatge de lloguer assequible, ja sigui a través de la compra directa d'habitatge, per destinar-lo prioritàriament a polítiques socials, o bé mitjançant el foment de la promoció publicoprivada —reforçat actualment pels fons Next Generation UE. En qualsevol cas, si es pretén que les rendes de lloguer tinguin una relació raonable amb la capacitat econòmica de les famílies, és imperatiu que les administracions públiques catalanes maximitzin esforços

31. Un estudi sobre les polítiques públiques d'habitatge a Catalunya, en el marc de la crisi immobiliària i habitacional, es pot trobar a Gutierrez i Delclòs «Geografía de la crisis inmobiliaria en Cataluña»; Observatori DESC, *L'evolució dels desnonaments 2008-2019*; Transjus i Observatori DESC, *La llei del Dret a l'Habitatge de Catalunya*; Sala, *El règim jurídic de les mesures per a garantir el dret a l'habitatge en un context de crisi*; Sindic de Greuges, *Informe sobre l'accés a l'habitatge social, La protecció dels afectats per l'índex de referència de préstecs hipotecaris, El dret a l'habitatge, Retard de l'Administració en situacions d'emergència residencial a Catalunya, i L'habitatge compartit a Barcelona i la seva adequació als estàndards internacionals*, i Trilla i Vilanova «Polítiques públiques i d'habitatge a Catalunya». Sobre la situació de l'habitatge en el context de la COVID-19, *vid.* Gifreu, «La vivienda en tiempos del COVID-19».

32. A inicis del 2022, l'Agència de l'Habitatge de Catalunya gestionava 21.177 habitatges, dels quals 3.820 són de titularitat privada (cedits temporalment per entitats financeres i particulars).

en l'àmbit pressupostari a fi de consolidar un parc públic de lloguer que permeti fer efectiu el dret a l'habitatge per a tothom.

En el context actual, la Llei estatal 12/2023, pel dret a l'habitatge, té com a prioritat el reforçament de la política d'habitatge, especialment en les àrees declarades zones de mercat residencial tensionat, on caldrà mobilitzar tot el sòl disponible per destinar-lo a usos residencials, amb l'objectiu d'aconseguir que els municipis afectats disposin d'un 20% d'habitatge destinat a polítiques socials. Es reforcen igualment els mecanismes de coordinació i les mesures de protecció davant les situacions de vulnerabilitat. La llei posa èmfasi en la necessitat d'incrementar el parc públic d'habitatge (creació d'un inventari, destinació d'un mínim del 50% de l'habitatge protegit al règim de lloguer, prohibició de desqualificació de l'habitatge protegit en determinades circumstàncies o, en tot cas, garantia d'un període mínim de qualificació de 30 anys, etc.), però també en la necessitat de disposar d'un fons d'habitatge assequible de titularitat privada, per això potencia els mecanismes de col·laboració publicoprivada i modifica la normativa estatal de sòl per incrementar el percentatge de reserva de sòl destinat a habitatge protegit, que passa del 30 al 40% en sòl rural i del 10 al 20% en sòl urbanitzat sotmès a actuacions de reforma o renovació de la urbanització. Tanmateix, segurament les previsions que han tingut més ressò han estat les mesures —acotades en el temps— d'intervenció en el mercat de l'habitatge per amortir la situació de tensió en els preus de lloguer, mitjançant la modificació de la Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans.

2.2. L'evolució de la normativa sobre habitatge: la legislació de tercera generació

La producció legislativa en matèria d'habitatge a Catalunya és considerable³³ i incorpora iniciatives ambicioses i pioneres des del punt de vista

33. Es pot citar la normativa següent: Llei 24/1991, del 29 de novembre, de l'habitatge; Decret 257/2006, del 6 de juny, pel qual s'estableixen les condicions per a la venda d'habitatges qualificats de protecció oficial de promoció pública; Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge; Decret 80/2009, del 19 de maig, pel qual s'estableix el règim jurídic dels habitatges destinats a fer efectiu el dret de reallotjament, i es modifica el Reglament de la Llei d'urbanisme pel que fa al dret de reallotjament; Decret 106/2009, del 19 de maig, pel qual es regulen el Registre de Sol·licitants d'Habitatges amb Protecció Oficial de Catalunya i els procediments d'adjudicació dels habitatges amb protecció oficial; Llei 13/2009, del 22 de juliol, de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya; Decret 12/2010, del 2 de febrer, pel

socioeconòmic, com ara el reconeixement de la funció social de la propietat d'un habitatge, el lloguer social obligatori, l'expropiació temporal de l'ús de l'habitatge, la captació d'habitatge en el mercat privat per destinar-lo al lloguer, la mediació en l'àmbit del consum per atendre situacions de sobreendeutament, la creació de les meses d'emergència, la compra d'habitatge mitjançant els drets de tanteig i retracte, la regulació del mercat privat de lloguer i les noves formes de tinença (copropietat entre l'Administració i els particulars, *cohousing*...), entre moltes altres. Tanmateix, l'extensió d'aquest treball impedeix recollir-les totes; per això, l'apartat següent se centrarà únicament en aquelles iniciatives nuclears que han estat pal·ler de les polítiques d'habitatge a Catalunya en els darrers anys, bona part de les quals han estat objecte de control de constitucionalitat amb resultats diversos.

qual es regulen els requisits per exercir l'activitat d'agent immobiliari i es crea el Registre d'Agents Immobiliaris de Catalunya; Decret 157/2010, del 2 de novembre, de reestructuració de la Secretaria d'Habitatge, creació de l'Observatori de l'Hàbitat i la Segregació Urbana i aprovació dels Estatuts de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya; Decret 141/2012, del 30 d'octubre, pel qual es regulen les condicions mínimes d'habitabilitat dels habitatges i la cèdula d'habitabilitat; Decret 75/2014, del 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge; Decret llei 1/2015, del 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària; Llei 14/2015, del 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits, i de modificació de normes tributàries i de la Llei 3/2012; Llei 19/2015, del 29 de juliol, d'incorporació de la propietat temporal i de la propietat compartida al llibre cinquè del Codi civil de Catalunya; Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica; Decret 183/2016, del 16 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament de l'impost sobre els habitatges buits; Llei 4/2016, del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial; Ordre GAH/142/2017, del 5 de juliol, per la qual s'aprova l'índex de referència de preus de lloguer d'habitatges; Decret 149/2017, del 17 d'octubre, de les entitats de control de qualitat de l'edificació i dels laboratoris d'assaigs per al control de qualitat de l'edificació; Decret llei 17/2019, del 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge; Decret llei 1/2020, del 21 de gener, pel qual es modifica el Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge; Llei 11/2020, del 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; Decret llei 37/2020, del 3 de novembre, de reforç de la protecció del dret a l'habitatge davant els efectes de la pandèmia de la COVID-19; Decret llei 50/2020, del 9 de desembre, de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatge amb protecció oficial i de noves modalitats d'allotjament en règim de lloguer; Llei 1/2022, del 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; Decret llei 5/2022, de 17 de maig, de mesures urgents per contribuir a pal·liar els efectes del conflicte bèl·lic d'Ucraïna a Catalunya i d'actualització de determinades mesures adoptades durant la pandèmia de la COVID-19; i Llei 1/2023, del 15 de febrer, de modificació de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, i del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, relatiu als drets reals, amb relació a l'adopció de mesures urgents per a afrontar la inactivitat dels propietaris en els casos d'ocupació il·legal d'habitatges amb alteració de la convivència veïnal.

L'any 1991, Catalunya aprova la Llei 24/1991, de 29 de novembre, de l'habitatge. Es tracta de la primera aproximació a la matèria, però no hi ha encara vocació de fer-ne una regulació innovadora, exhaustiva i global atès que la norma es limita a seguir la senda marcada per l'activitat subvencional dels plans d'habitatge estatals i se centra, bàsicament, en l'establiment de mesures per al foment públic de l'habitatge i en aspectes tècnics vinculats a la qualitat i habitabilitat de l'edificació. La regulació de l'activitat de foment de la Generalitat segueix l'estela de les polítiques tradicionals, amb mesures destinades a la promoció pública de sòl urbanitzat residencial i d'habitatges, i l'atorgament de beneficis i ajuts econòmics per a la construcció, l'adquisició i rehabilitació d'habitatges. La mirada del legislador es projecta, així mateix, sobre la qualitat del procés edificador, des de la previsió de l'emplaçament de l'ús residencial en el planejament urbanístic fins a la seva incorporació en el tràfic jurídic, amb mesures de protecció del consumidor i usuari envers els vicis i els defectes de la construcció. El Llibre de l'Edifici esdevé el document bàsic per a la identificació dels edificis i el seguiment de la seva adequació constructiva, funcionalitat i conservació. La intervenció administrativa en la matèria s'articula a través del binomi cèdula d'habitabilitat (control autonòmic) i llicència de primera ocupació (control municipal) que s'ocupen d'acreditar que l'habitatge compleix, respectivament, els requisits legals d'habitabilitat, solidesa i aptitud per a ser destinat a residència humana, i les condicions imposades en la llicència d'obres.

La situació política, econòmica i social del país condiciona necessàriament l'orientació de les polítiques d'habitatge i dels instruments que es dissenyen per a fer-la efectiva, en el marc de les quals les administracions competents (Estat, comunitats autònomes i ens locals) han de coordinar les respectives actuacions. Si bé aquesta primera fornada normativa representada per la Llei de 1991 manté el to de les polítiques tradicionals d'habitatge, quinze anys després la transformació del mercat de l'habitatge a Catalunya és una evidència. La translació progressiva de l'activitat promotora privada cap al mercat lliure (per satisfer una demanda creixent derivada de la bonança econòmica que viu el país, i que s'aprecia sobretot en el sector de la construcció) i la caiguda lliure de la promoció pública fan necessària l'adopció d'un nou enfocament.

Sorgeix així una legislació de segona generació, representada per la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge (LDH), que té com a objectiu escometre la regulació de l'habitatge en tota la seva extensió i que marcarà la pauta de la legislació autonòmica posterior. La LDH dona

un cop de timó jurídic per fixar l'atenció sobre la necessitat de fer efectiu el dret a un habitatge digne i adequat de les persones en risc o situació d'exclusió habitacional i erradicar qualsevol discriminació en l'exercici d'aquest dret. I si la competència autonòmica sobre habitatge s'identifica tradicionalment amb el desenvolupament de les polítiques de promoció d'habitatge amb protecció oficial, ara la Llei amplia el seu camp d'acció al règim d'habitatge lliure amb el recurs a la funció social de la propietat com a principi delimitador de la propietat privada, i en fixa els supòsits d'incompliment.³⁴ Amb aquesta finalitat, s'incorpora a la Llei un concepte pioner, el d'habitatge buit o permanentment desocupat, que es defineix com l'habitatge que es manté desocupat, de manera permanent i sense causa justificada, per un termini de més de dos anys. Es considera que són causes justificades el trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència, l'abandonament de l'habitatge en una zona rural en procés de pèrdua de població i el fet que la propietat de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució (art. 3, lletra d). La desocupació permanent d'un habitatge constitueix una causa d'incompliment de la funció social del dret de propietat. Es concreten els supòsits d'incompliment i la tipificació de les infraccions i sancions que se'n deriven. Tanmateix, no s'estableixen mesures concretes per potenciar la incorporació al mercat dels habitatges desocupats, més enllà de preveure'n la cessió a les administracions públiques perquè els gestionin en règim de lloguer a canvi de garantir-ne el manteniment i el cobrament dels lloguers (art. 42.4 i 69.4 LDH).

La reivindicació del paper actiu de les administracions públiques en el mercat immobiliari i la consideració del proveïment d'habitatges destinats a polítiques socials com un servei d'interès general —en línia amb el que han declarat posteriorment el Parlament Europeu i el Tribunal de Justícia de la Unió Europea—³⁵ constitueixen una declaració de principis de la LDH. Conscient de la potencialitat del subsector protegit per equilibrar el mercat de l'habitatge, la Llei es proposa assolir una oferta significativa d'habitatges destinats a polítiques socials, i per això recull la creació d'un parc específic d'habitatges assequibles a l'abast de rendes mitjanes i baixes, bé per iniciativa directa o bé en col·laboració amb la iniciativa

34. Diverses comunitats autònomes han incorporat posteriorment el principi de la funció social de la propietat de l'habitatge (Extremadura, Andalusia, el País Basc, la Comunitat Valenciana i les Illes Balears, entre d'altres).

35. *Vid.* la STJUE de 8 de maig de 2013 i la Resolució del Parlament Europeu, d'11 de juny de 2013, sobre l'habitatge social a la Unió Europea (2012/2293(INI)).

privada o amb el tercer sector —i es marca l'objectiu que, en un termini de 20 anys, el 15% dels habitatges principals existents siguin habitatges destinats a polítiques socials—, sens perjudici que, complementàriament, se segueixin impulsant polítiques concertades amb els agents d'iniciativa social o privada que actuen sobre el mercat lliure. Com s'assenyala en el preàmbul, es vol aconseguir «en paral·lel, un mercat lliure d'habitatges i un mercat d'habitatges amb protecció oficial, en el qual la possibilitat de patrimonialització de les plusvàlues resta configurada normativament per a garantir l'existència d'un parc immobiliari permanent a un preu assequible». Altres mesures són l'establiment d'un període mínim de qualificació pública de l'habitatge (30 anys), les formes de transmissió i cessió dels habitatges amb protecció oficial, el preu màxim de transmissió dels habitatges i la prohibició de sobrepreus, i també es regulen per primera vegada les condicions d'adjudicació del parc protegit, amb la creació d'un Registre de sol·licitants d'habitatge amb protecció oficial gestionat per la Generalitat, sens perjudici que els ajuntaments puguin crear-ne de propis.

En un altre ordre de coses, la LDH, a imatge del que succeeix en els àmbits de l'urbanisme i del medi ambient, incorpora una acció pública en defensa dels interessos col·lectius i dels drets individuals associats a l'habitatge. Com en la Llei de 1991, es regulen la protecció dels consumidors i usuaris d'habitatges, la qualitat i els requisits exigits als habitatges, les mesures d'intervenció administrativa en els casos d'utilització anòmla i el foment de la conservació i la rehabilitació dels habitatges. El legislador no s'oblida d'una qüestió tan important com és la coordinació interadministrativa i els instruments de planificació i programació per aplicar les polítiques d'habitatge en coherència amb l'ordenació del territori i l'urbanisme (Pla territorial sectorial d'habitatge, programes supralocals específics d'habitatge i plans locals d'habitatge). I avançant-se al que s'esdevindrà anys després, posa les bases per impedir la transformació il·legal dels habitatges en allotjaments turístics.

El mateix any de l'entrada en vigor de la LDH —i del Decret llei 1/2007, de 16 d'octubre, de mesures urgents en matèria urbanística, regulador de les àrees residencials estratègiques—, l'economia entra en recessió i s'assisteix a un canvi de cicle. L'esclat de la bombolla especulativa que havia alimentat el mercat immobiliari (1997-2007) desencadena conseqüències d'ampli abast —reestructuració del sector bancari amb nacionalització i fusió d'entitats bancàries, devaluació d'actius immobiliaris, increment de les taxes d'atur, sobreendeutament de les llars, desnonaments massius en aplicació de la Llei hipotecària, etc. Catalunya és una de les comunitats

autònomes més afectades per la crisi i, en aquest nou context econòmic i social, bona part de les mesures previstes en la LDH resulten inoperatIVES. Un percentatge elevat del parc residencial privat passa a mans de les entitats financeres i de la SAREB.³⁶ L'impacte de la crisi s'acarnissa amb el sector de la promoció que, en un mercat saturat i en caiguda lliure, no pot comercialitzar els habitatges —en construcció o ja finalitzats—³⁷ i s'acaben adjudicant a les entitats financeres que en tenen la garantia hipotecària. Les dades relatives als habitatges de protecció iniciats en aquest període posen en relleu l'atonía del sector.³⁸ Milers de famílies que no poden fer front al pagament de la hipoteca també perden el seu habitatge habitual, per la via de l'adjudicació judicial o mitjançant mecanismes convencionals com la dació en pagament del deute.³⁹ Les entitats financeres acaben gestionant un patrimoni residencial heterogeni: alguns habitatges estan ocupats pels antics propietaris —que no han estat objecte de llançament,

36. Mitjançant la Llei 8/2012, de 30 d'octubre, sobre sanejament i venda dels actius immobiliaris del sector financer, l'Estat va crear la Societat de gestió d'actius procedents de la reestructuració bancària (SAREB), a qui va traspasar els actius immobiliaris tòxics de les entitats financeres (Llei 9/2012, de 14 de novembre). A meitat del 2022, la majoria del capital social de la SAREB va ser traspasat al FROB, que n'ha esdevingut el principal accionista. L'abril de 2023, el Govern socialista va anunciar que la SAREB mobilitzarà 50.000 habitatges per a lloguer social i assequible procedents de la seva cartera d'immobles, a més de cedir sols urbanitzables. D'aquestes 50.000 unitats, 21.000 s'oferiran, mitjançant acords de venda, a les comunitats autònomes i ajuntaments amb destí a lloguer social i assequible; 14.000 ja estan habitades i es treballarà per identificar les famílies vulnerables i incloure-les en un programa de lloguer social, acompanyament laboral i accés a prestacions i serveis socials, com l'ingrés mínim vital; i, finalment, es faran cessions de sol per a la promoció publicoprivada de 15.000 nous habitatges destinats a lloguer assequible.

37. Molts d'aquests habitatges es troben en municipis amb una demanda residencial forta i acreditada, però els principals obstacles per a la seva comercialització foren el règim de transmissió (compravenda) i els preus, inabastables per moltes famílies.

38. L'any 2008, es van iniciar a Catalunya 10.542 habitatges en règim de protecció oficial, una xifra que va anar davallant fins a arribar a les 678 unitats de l'any 2013. A partir d'aquesta data, el nombre d'habitatges s'incrementa de manera gradual, però amb uns valors que queden molt lluny dels de 2008: 992 (2014), 1.013 (2015), 879 (2016), 1.057 (2017), 1.394 (2018), 1.884 (2019), 1.943 (2020) i 2.615 (2021). Font: Agència de l'Habitatge de Catalunya.

39. L'Estat va dictar diversa normativa per alleugerir la situació d'aquests deutors hipotecaris. Entre d'altres, el Reial decret llei 6/2012, de 9 de març, de mesures urgents de protecció de deutors hipotecaris i la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social. Aquesta darrera va introduir modificacions en la legislació hipotecària i processal i preveia la suspensió durant un termini de 2 anys dels desnonaments de famílies en situació d'especial vulnerabilitat en el marc de processos judicials o extrajudicials d'execució hipotecària pels quals s'adjudiqués al creditor el seu habitatge habitual. Posteriorment, aquest termini de dos anys es va ampliar a 4 anys (Reial decret llei 1/2015, de 27 de febrer) i després a 11 anys (Reial decret llei 6/2020, de 10 de març), de manera que la suspensió dels desnonaments es difereix al mes de maig de 2024.

però que ara ja no disposen de cap títol jurídic habilitant que n'empari l'ocupació—; altres estan ocupats des d'un bon inici de manera irregular; altres han estat llogats per les entitats financeres; altres estaven buits; i altres han estat cedits a les administracions.

Catalunya es va convertir en una de les comunitats autònomes amb major nombre d'execucions hipotecàries i de desnonaments: entre 2008 i 2013, els llançaments van augmentar un 308%⁴⁰ Segons dades publicades pel Consell General del Poder Judicial, els llançaments produïts a Catalunya per execucions hipotecàries i procediments derivats de la Llei 29/1994, del 24 de novembre, d'arrendaments urbans han anat disminuint —de manera dràstica a partir de l'any 2020,⁴¹ decrement que s'explica per les moratòries decretades pel Govern de l'Estat des de la pandèmia.⁴² Aquesta situació d'emergència va fer canviar les prioritats de les polítiques públiques d'habitatge. Els programes socials destinats a garantir el manteniment de la tinença de l'habitatge habitual van passar per davant dels que tenien com a únic objectiu facilitar l'accés a un habitatge.

40. Preàmbul de la 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.

En relació amb el judici de proporcionalitat en els desnonaments, es poden consultar les STC 188/2013, de 4 de novembre, i STC 113/2021, de 31 de maig, que analitzen la vulneració del dret a la inviolabilitat de domicili i del dret a la tutela judicial efectiva, respectivament.

41. Les xifres de desnonaments a Catalunya han estat les següents: 16.008 (2013), 15.606 (2014), 15.557 (2015), 14.069 (2016), 13.308 (2017), 13.941 (2018), 12.446 (2019), 5.737 (2020) i 9.398 (2021). Font: Agència de l'Habitatge de Catalunya.

42. El Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, pel qual s'adopten mesures urgents complementàries en l'àmbit social i econòmic per fer front a la COVID-19 va preveure (art. 1 i íbis) la suspensió, mitjançant incident de suspensió extraordinari, dels processos de desnonament i dels llançaments de llogaters en situació de vulnerabilitat. La moratòria ha estat objecte de diverses pròrrogues i actualment manté la seva vigència fins el 31 de desembre de 2023 (Reial decret llei 5/2023, de 28 de juny, pel qual s'adopten i prorroguen determinades mesures de resposta a les conseqüències econòmiques i socials de la guerra d'Ucraïna, de suport a la reconstrucció de l'illa de La Palma i a altres situacions de vulnerabilitat; de transposició de directives de la Unió Europea en matèria de modificacions estructurals de societats mercantils i conciliació de la vida familiar i la vida professional dels progenitors i els cuidadors; i d'execució i compliment del dret de la Unió Europea, mitjançant el qual es modifica l'article 1 del Reial decret llei 20/2022, de 27 de desembre, de mesures de resposta a les conseqüències econòmiques i socials de la guerra d'Ucraïna i de suport a la reconstrucció de l'illa de La Palma i a altres situacions de vulnerabilitat). Convé precisar, per quan s'esgoti la pròrroga i en relació amb el supòsit que el demandant sigui un gran tenidor d'acord amb la definició de l'article 3 k. de la Llei, que aquests processos no es reprendran de forma automàtica, sinó a petició expressa de la part actora i sempre que acreditï haver-se sotmès al corresponent procediment de conciliació o intermediació (DT 3a. Llei 12/2023).

L'emergència habitacional derivada de la crítica situació econòmica va inspirar la formulació d'una legislació de tercera generació, que ha anat incorporant noves iniciatives de caire social per protegir els deutors hipotecaris i els afectats per desnonaments —complementàriament als mecanismes previstos en la Llei 1/2013, de 14 de maig, i modificacions successives.⁴³ Aquest cos normatiu, que farà un ús recurrent de la tècnica normativa del decret llei, privatitza un problema social, corresponsabilitzant el sector privat de les insuficiències de les polítiques públiques d'habitatge. Són representatives d'aquesta etapa, centrada inicialment en l'emergència habitacional, la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica —fruit de la iniciativa legislativa popular, amb un grup promotor integrat per la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca, l'Aliança contra la Pobresa Energètica i l'Observatori DESC—; la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial; i el Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària. Posteriorment, sense abandonar les mesures dedicades a resoldre la situació de la pèrdua de l'habitatge, la resposta normativa al problema de l'habitatge s'ha centrat a resoldre la dificultat d'accés, amb nous mecanismes per incrementar el parc d'habitatge social o limitar els lloguers, com el Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge;⁴⁴ la Llei 11/2020, de 18

43. En aquests anys es produeix una inflació normativa provocada per la reacció dels legisladors autonòmics davant la crisi habitacional. Tot i que les solucions adoptades són, en la majoria de casos, idèntiques o molt similars, alguns autors parlen de «regionalització del benestar» per explicar el lideratge autonòmic en les polítiques d'habitatge, amb el risc que aquesta descentralització pugui conduir a polítiques socials divergents (Paleo i Quintià, «Las políticas de vivienda desde una perspectiva multinivel», 324). La primera comunitat autònoma que va reaccionar davant l'emergència habitacional va ser Andalusia, mitjançant el Decret llei 6/2013, de 9 d'abril —posteriorment, convertit en la Llei 4/2013, d'1 d'octubre, de mesures per garantir el compliment de la funció social de l'habitatge. També va ser, per qüestions temporals, la primera norma que va ser objecte de control de constitucionalitat. En la STC 93/2015, de 14 de maig (que anul·la bona part dels seus preceptes per invasió competencial —art. 149.1 CE, apartats 6 i 13— i per utilitzar erròniament la tècnica normativa del decret llei) es formula la doctrina constitucional que —conjuntament amb la STC 16/2018, de 22 de febrer, en relació amb diversos articles de la Llei foral 24/2013, de 2 de juliol, de mesures urgents per a garantir el dret de l'habitatge a Navarra— el Tribunal Constitucional ha aplicat en les lleis d'habitatge enjudiciades posteriorment.

44. Afectada la seva plena efectivitat per la STC 16/2021, de 28 de gener, les mesures contemplades pel Decret llei 17/2019 varen ser reproduïdes i ampliades mitjançant la Llei 1/2022,

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, en exercici de la competència de la Generalitat en matèria de dret civil; i la Llei 50/2020, de 9 de desembre, de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatge amb protecció oficial i de noves modalitats d'allotjament en règim de lloguer.

Aquest nou cos normatiu, que ha generat una prolífica jurisprudència constitucional,⁴⁵ consolida i reforça la regulació de la LDH relativa a la funció social del dret de propietat i, a redós d'aquest principi, es despleguen tot un seguit de mesures per estimular que el propietari destini l'habitatge desocupat a un ús habitacional (expropiació forçosa temporal de l'ús d'habitatges buits de forma permanent i injustificada, cessió obligatòria i temporal d'habitatges i creació d'un impost de pisos buits). També s'arti-

del 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.

45. La doctrina del Tribunal Constitucional en matèria d'habitatge dictada en la STC 93/2015, de 14 de maig, s'estén a la resta de lleis autonòmiques d'emergència en l'habitatge dictades des de l'any 2010 en endavant, entre d'altres: STC 16/2018, de 22 de febrer (Navarra); STC 32/2018, de 12 d'abril (Andalusia); STC 43/2018, de 26 d'abril (Canàries); STC 80/2018, de 5 de juliol (País Valencià); STC 97/2018, de 19 de setembre (País Basc); STC 106/2018, de 4 d'octubre (Extremadura); i SSTC 5/2019, de 17 de gener, i 21/2019, de 14 de febrer (Aragó). A Catalunya, els pronunciaments constitucionals han afectat la normativa següent:

- Llei 14/2015, del 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits, i de modificació de normes tributàries i de la Llei 3/2012: STC 4/2019, de 17 de gener, i STC 43/2019, de 27 de març. STS de 3 de juny de 2022.

- Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica: STC 13/2019, de 31 de gener.

- Llei 4/2016, del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial: STC 8/2019, de 17 de gener.

- Decret Llei 17/2019, del 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge: STC 16/2021, de 28 de gener.

- Decret Llei 1/2020, del 21 de gener, pel qual es modifica el Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge: STC 16/2021, de 28 de gener.

- Llei 11/2020, del 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: STC 37/2022, de 10 de març, i STC 57/2022, de 7 d'abril.

- Decret Llei 37/2020, del 3 de novembre, de reforç de la protecció del dret a l'habitatge davant els efectes de la pandèmia de la COVID-19: STC 28/2022, de 24 de febrer.

- Decret Llei 50/2020, de 9 de desembre, de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatge amb protecció oficial i de noves modalitats d'allotjament en règim de lloguer: STC 118/2022, de 29 de setembre.

- Llei 1/2022, del 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: 3 recursos d'inconstitucionalitat en tramitació.

culen mecanismes per aprofitar el parc residencial existent, a l'espera de disposar d'un parc d'habitatge assequible i social que satisfaci la demanda (exercici dels drets de tanteig i retracte sobre habitatges procedents de transmissions patrimonials d'entitats financeres cap a fons d'inversió en els municipis de demanda forta i acreditada per destinar-los a habitatge social) i per evitar els desnonaments.

La Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica és la resposta *bottom-up* a les demandes socials, que agafen una rellevància política significativa.⁴⁶ La Llei incorpora solucions de nou encuny destinades a atendre les necessitats de les persones afectades per desnonaments —a fi que puguin continuar ocupant llur habitatge—, garantir el reallotjament d'aquelles que l'han perdut i combatre la pobresa energètica⁴⁷ de manera semblant a la *trêve hivernale*, de novembre a març, que fixa la Llei francesa sobre l'accés a l'habitatge i l'urbanisme renovat, de 26 de març de 2014 (Llei Alur). Es preveu, com a novetat important, que les entitats financeres han d'oferir un lloguer social a les famílies en situació de vulnerabilitat residencial en casos de llançaments hipotecaris, obligació que s'estén als grans tenidors en relació amb els arrendataris que es trobin en risc de desnonament i sense alternativa habitacional, amb previsió de sancions per als casos d'incompliment. També es contempla la mobilització del parc d'habitatges buits per donar compliment a la seva funció social i augmentar el parc públic de lloguer disponible, mitjançant la cessió temporal dels habitatges desocupats propietat d'entitats financeres i grans tenidors. Al mateix temps, es garanteix l'accés als subministraments bàsics d'aigua, llum i gas i se n'eviten els talls a les famílies en situació d'exclusió residencial quan l'impagament es fonamenti en la manca de recursos econòmics. Finalment, la Llei preveia dos procediments de mediació —un de caràcter extrajudicial i un altre de judicial pel supòsit que el primer s'hagués tancat sense acord— per

46. Sobre l'activisme social en l'àmbit de l'habitatge, *vid.* Moreu, «Activismo social y derecho a la vivienda».

47. El contingut del dret a l'habitatge comprèn l'accés permanent als subministraments bàsics (Observacions generals núm. 4 i 5 del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals de les Nacions Unides al PIDESC).

resoldre les situacions de sobreendeutament hipotecari derivades d'una relació de consum.^{48, 49}

La Llei 24/2015 va ser recorreguda pel Govern central davant del Tribunal Constitucional, que va admetre el recurs i va suspendre els preceptes impugnats en virtut de l'article 161.2 CE.⁵⁰ Tanmateix, la protecció del dret a l'habitatge es va seguir garantint mitjançant l'aprovació en un temps rècord de la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial, que adopta iniciatives de caràcter continuista (expropiació del dret d'ús d'habitatges buits, obligació de real·lotjament, mediació en l'àmbit del consum, etc.), iniciatives que també van ser recorregudes i suspeses en seu constitucional.⁵¹

El Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge —que, com s'ha dit, es reproduïx en la Llei 1/2022, del 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— va representar un nou estadi en la formulació de polítiques d'habitatge perquè, per primera vegada, aquestes es treballaven directament en coor-

48. En l'actualitat, només està operatiu el procediment extrajudicial, gestionat per una comissió que actua amb subjecció al dret administratiu i amb capacitat per establir plans de pagaments o de reestructuració del deute. Per STC 13/2019, de 31 de gener, es va declarar el desistiment de la impugnació de l'article 2 de la Llei, que regulava el procediment extrajudicial, mentre que el procediment de segona oportunitat de caràcter judicial (art. 3) va ser declarat nul i inconstitucional per envair la competència estatal en matèria de legislació processal (art. 149.1.6 CE), atès que no introdueix cap especialitat processal respecte de la legislació estatal que derivi de les particularitats del dret substantiu català, que són les úniques qüestions processals obertes al legislador autonòmic (STC 13/2019, FJ 2c). Cal apuntar que, pel que fa a l'article 2, el Tribunal Constitucional ha declarat (STC 102/2018, de 4 d'octubre, FJ 4, en relació amb la Llei 6/2015, de 24 de març, de l'habitatge de la Regió de Múrcia) que, en exercici de les seves competències en matèria de consum en connexió amb les d'habitatge, les comunitats autònomes poden regular un procediment extrajudicial de mediació sempre que les entitats financeres i els deutors hipotecaris s'hi sotmetin voluntàriament.

49. Sobre l'exclusió residencial i l'impacte de la Llei 24/2015, *vid.* Delgado, *Estat de l'exclusió residencial*.

50. Recurs d'inconstitucionalitat núm. 2501-2016 promogut pel president del Govern contra els articles 2.2, 3, 4, 5 (apartats 1 a 4 i 9) i 7, DA, DT 2a. (apartats 1 i 2, pel que fa a l'aplicació de l'article 7) i DF 3a. Per STC 13/2019, de 31 de gener, el Tribunal va acceptar el desistiment parcial de l'advocat de l'Estat en relació amb la impugnació dels articles 2.2, 5 (apartats 1 a 4 i 9) i 7, DT 2a. i DF 3a. i va declarar nuls i inconstitucionals els articles 3 i 4 i la DA de la Llei 24/2015.

51. Recurs d'inconstitucionalitat núm. 4752-2017 promogut pel president del Govern contra els articles 8. e., 10.1, 14.8, 15, 16, 17, DA 3.3 i DF 6a. Per STC 8/2019, de 17 de gener, es va declarar el desistiment parcial de la impugnació en relació amb els articles i disposicions finals, llevat de l'article 17 (expropiació de l'ús dels habitatges objecte de procediments de desnonament). El Tribunal Constitucional va declarar nuls i inconstitucionals els apartats 3, 4 i 5 de l'article precitat.

dinació amb les polítiques urbanístiques amb la finalitat d'incrementar de manera efectiva l'oferta general d'habitatges a preus moderats i, en especial, d'habitatges de protecció pública en règim de lloguer, així com de facilitar-ne l'accés a la població amb recursos econòmics insuficients.⁵² Amb aquesta norma, s'incorporen a l'ordenament jurídic mesures com la qualificació permanent o indefinida dels habitatges en règim de protecció oficial, quan estiguin situats en sòls de reserva o formin part del patrimoni públic de sòl i d'habitatge, mentre que en la resta de casos la vigència de la qualificació serà de durada determinada, en funció de si el promotor ha obtingut ajuts públics i la seva naturalesa —la cessió gratuïta de sòl o vol o la seva transmissió per un preu inferior al seu valor s'incardinen en el concepte d'ajut públic— (art. 79 LDH); la reserva d'habitatge protegit en el sòl urbà consolidat (previsió declarada constitucional d'acord amb la STC 16/2021, de 28 de gener) i l'increment d'aquesta reserva en el sòl urbanitzable delimitat de l'Àrea Metropolitana de Barcelona; la qualificació genèrica o específica de l'habitatge protegit; la mobilització obligatòria en municipis de més de 50.000 habitants dels sòls del patrimoni públic de sòl i d'habitatge.

Així mateix, el Decret llei 17/2019 regula la incorporació de l'antic sistema d'habitatge dotacional públic en el sistema d'equipaments de titularitat pública, per tal que els ajuntaments disposin immediatament de sòl finalista per a construir allotjaments dotacionals sense necessitat de modificar prèviament el planejament general del municipi. Aquests allotjaments dotacionals esdevenen una tipologia més adaptable a les necessitats de residència temporal de col·lectius diversos (ja sigui per raó de dificultats d'emancipació, de requeriments d'acolliment o assistència sanitària o social, de feina o estudi, o d'afectació per una actuació urbanística) i poden gestionar-se en règim d'ús compartit amb altres usuaris de tots o d'una part dels elements de l'allotjament o bé en règim d'ús privatiu d'un habitatge complet. I en aplicació de la legislació urbanística, els ajuntaments poden obtenir sòl de titularitat privada destinat a aquest sistema per cessió obligatòria i gratuïta, per expropiació o per cessió onerosa acordada amb el propietari a canvi, en aquest darrer cas, de la constitució d'un dret de superfície o d'una concessió administrativa a favor del cedent per construir i explotar els equipaments comunitaris d'allotjament dotacional. Els ajuntaments poden construir i gestionar directament els allotjaments

52. Una anàlisi de les mesures urbanístiques amb projecció en l'àmbit de l'habitatge es pot trobar a Gifreu, «La imbricación de las políticas de suelo y vivienda» i «Mecanismos de colaboración publicoprivada per a la provisió i l'explotació econòmica d'habitatge assequible».

dotacionals públics o atorgar un dret de superfície o una concessió administrativa a tercers perquè els construeixin i gestionin.

En aquesta mateixa línia, el Decret llei 50/2020, de 9 de desembre, de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatge amb protecció oficial i de noves modalitats d'allotjament en règim de lloguer incorpora una nova tipologia residencial, els edificis d'habitatges amb espais d'ús col·laboratiu (coallotjament, cohabitatge, cooperatives d'habitatge, etc.). Es tracta d'allotjaments amb espais comuns complementaris (com ara els destinats a bugaderia, zona de jocs infantils, patis multifuncionals, sales de descans, menjadors o cuines per reunió de grups, entre d'altres). De manera que hi ha una part d'espai privatiu, amb una superfície inferior a la fixada per als habitatges, més uns espais comuns complementaris, que són espais d'ús compartit. La suma de la superfície de l'espai privatiu i de la part proporcional corresponent dels espais comuns complementaris no pot ser inferior a la superfície mínima establerta a la normativa d'habitabilitat (30 o 32 metres quadrats, en funció de si són allotjaments dotacionals o no). Altrament, aquesta norma ajusta les definicions d'habitatge buit i dels incompliments referits a la desocupació permanent;⁵³ amplia la facultat d'expropiar —que no només abasta l'ús temporal dels habitatges inscrits al Registre d'habitatges buits o susceptibles de ser-hi, sinó també el seu domini—; regula l'adjudicació provisional d'allotjament de persones afectades per situacions d'emergència social; modifica la regulació del lloguer social; disminueix el període per a la renovació de la inscripció en el Registre de sol·licitants d'habitatges amb protecció oficial (de 3 a 1 any); amplia l'operativitat de l'Índex de referència de preus al lloguer d'habitatges; etc. A diferència de les lleis 24/2015 i 4/2016, els decrets llei 17/2019 i 1/2020 no van ser impugnats pel Govern de l'Estat i van poder desplegar els seus efectes fins a la STC 16/2021, de 28 de gener, que analitza els límits d'aquesta figura normativa per a regular qüestions que afecten continguts essencials del dret de propietat (art. 33 CE).⁵⁴

53. Per evitar problemes d'interpretació i de seguretat jurídica, la definició d'habitatge buit va ser immediatament esmenada pel Decret llei 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica el Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge.

54. La STC 16/2021, de 28 de gener, estima parcialment el recurs d'inconstitucionalitat núm. 2577-2020, interposat pel Grup Parlamentari Popular contra els decrets llei 17/2019 i 1/2020. El Tribunal es remet a la doctrina dictada en la STC 93/2015 (Decret llei de la Junta d'Andalusia 6/2013) i considera que els decrets llei enjudiciats ultrapassen els límits materials previstos a l'article 86.1 CE perquè incideixen en el contingut essencial del dret de propietat (que s'integra en els drets i llibertats del títol I CE). Així, anul·la parcialment els preceptes que tipifiquen com un supòsit d'incompliment de la funció social de la propietat de l'habitatge la seva desocupació permanent i estableixen mesures coactives per al seu compliment.

La política d'habitatge és polièdrica i s'alimenta d'estratègies en què es barregen enfocaments multidisciplinaris (fiscals, hipotecaris, urbanístics...). Tanmateix, l'objectiu últim no pot ser altre que l'ampliació del parc residencial públic, ja sigui amb caràcter permanent (i aquí podem esmentar la construcció d'habitatges nous i la compra d'habitatges existents, bé directament, bé a través del tanteig i retracte) o amb caràcter temporal (cessió d'habitatges per part d'entitats financeres, de fons d'inversió o de particulars, programa 60/40, expropiacions de l'ús dels habitatges), tot amb la finalitat de garantir l'accés i el manteniment a l'habitatge als col·lectius vulnerables (habitatge social) i a aquells que tenen problemes per accedir a un habitatge en el mercat lliure (habitatge assequible). El Pla territorial sectorial de l'habitatge (PTSH), actualment en tràmit, projecta una política molt ambiciosa per fer realitat l'existència d'un parc d'habitatge assequible i social que permeti assolir l'objectiu de solidaritat urbana en els municipis inclosos en àrees de demanda residencial forta i acreditada i incrementar el parc d'habitatges de lloguer social fins al 7% del parc d'habitatges principals de Catalunya. A aquests efectes, s'inclouen en àrees declarades pel PTSH com a àmbits de demanda residencial forta i acreditada 163 municipis, que suposen el 82,7% de la població de Catalunya. Aquests municipis són els que tenen l'obligació de complir amb l'objectiu de la solidaritat urbana (art. 73.1 LDH), la qual cosa significa que, en el termini de vint anys, han de disposar d'un parc mínim d'habitatges destinats a polítiques socials del 15% respecte del total d'habitatges principals existents, considerant les circumstàncies pròpies de cada municipi i d'acord amb el calendari que s'estableixi reglamentàriament. Així mateix, aquests municipis resten subjectes al compliment de l'objectiu d'incrementar el seu parc de lloguer social fins a assolir com a mínim el 8% del total del parc d'habitatges principals del municipi al final del termini de què

El Tribunal no diu que el legislador autonòmic no pugui restringir aquest dret, sinó que necessàriament ho ha de fer mitjançant llei formal (FJ 5).

Posteriorment, s'han dictat les STC 9/2023, de 22 de febrer, i 15/2023, de 7 de març, en relació amb Reial decret llei 1/2021, de 19 de gener, de protecció dels consumidors i usuaris davant situacions de vulnerabilitat econòmica i social, que novament entren a valorar els límits materials del decret llei. Aquesta norma estén a l'àmbit judicial penal la suspensió dels llançaments de l'habitatge habitual dels judicis verbals civils durant la vigència de l'estat d'alarma propiciat per la COVID-19 (DF 1a.); tanmateix, el Tribunal Constitucional considera, en la STC 9/2023 (FJ 4 i 5), que aquesta mesura no és inconstitucional en no vulnerar aquests límits materials, atès que se circumscriu exclusivament als habitatges propietat de grans tenidors i només en relació amb les persones vulnerables, de manera que no aprecia que s'hagi produït una regulació del dret de propietat que afecti el seu contingut essencial. Quant a la STC 15/2023, es declara la pèrdua de l'objecte amb remissió a la sentència anterior.

disposen per assolir l'objectiu de solidaritat urbana. Es preveu l'establiment de tres tipus d'àrees de demanda residencial forta i acreditada,⁵⁵ així com d'àrees preferents, d'intervenció complementària i zones d'escassa demanda, rurals i no preferents.

D'acord amb la Memòria del PTSH, el parc actual d'habitatge destinat a lloguer social és de 54.066 habitatges, provinent principalment del parc públic gestionat per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (16.668 habitatges, 30,8%), dels habitatges de lloguer social de titularitat de les entitats locals i del tercer sector (15.615, 28,9%) i dels habitatges de la Xarxa de Mediació de Lloguer Social (8.424, 15,6%). La memòria estima així mateix que en el període 2022-2037 es crearan a Catalunya 355.000 noves llars que requeriran algun tipus d'ajut públic per accedir a un habitatge, essent el lloguer el règim de tinença més adequat per a un 66,1% d'aquestes llars. D'aquests 355.000 habitatges socials que es preveu promoure, 182.000 (un 51% del total) seran habitatges de lloguer social, 63.000 provindran d'ajuts al pagament del lloguer i 110.000 (un 31%) seran habitatges nous de protecció oficial destinats a la compravenda, tinences intermèdies o lloguer social. Evidentment, no es pot esperar que aquest parc s'incrementi exclusivament amb la promoció d'habitatge, per això és important experimentar amb noves iniciatives, però també insistir en la captació d'habitatge privat. Per exemple, el Decret llei 5/2022, de 17 de maig, de mesures urgents per contribuir a pal·liar els efectes del conflicte bèl·lic d'Ucraïna a Catalunya i d'actualització de determinades mesures adoptades durant la pandèmia de la COVID-19 incorpora algunes modificacions en la regulació de la mediació en el lloguer social per estimular la posada

55. a) Àrees tipus 1: àrees en què el ritme d'assoliment de l'objectiu de solidaritat urbana es marca més intens durant els tres primers quinquennis atesa la rellevància territorial dels municipis que s'hi inclouen. Els municipis inclosos en aquestes àrees han de reservar per a la construcció d'habitatges de protecció pública, com a mínim, el sòl corresponent al 50% del sostre que es qualifiqui per a l'ús residencial de nova implantació en sòl urbanitzable delimitat i el 40% en sòl urbà no consolidat, amb la possibilitat de reduir aquest darrer percentatge fins al 30% per garantir la viabilitat econòmica de l'actuació. La meitat com a mínim d'aquestes reserves s'han de destinar específicament al règim d'arrendament.

b) Àrees tipus 2: àrees en què el ritme d'assoliment de l'objectiu de solidaritat urbana és menys intens durant els tres primers quinquennis que per als municipis inclosos a les àrees declarades tipus 1. El percentatge de reserva per a la construcció d'habitatges de protecció pública serà el previst en la normativa urbanística.

c) Àrees tipus 3: àrees que es correspondran amb els municipis contigus a les àrees declarades tipus 1 o 2, que en sol·licitin la seva inclusió i siguin declarats de demanda residencial forta i acreditada. El percentatge de reserva per a la construcció d'habitatges de protecció pública serà el previst en la normativa urbanística, llevat dels municipis compresos a l'Àrea Metropolitana de Barcelona, cas en què caldrà estar al previst en la DA 6a. del Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge.

a disposició d'habitatges privats amb destí a les borses de mediació, a fi d'arrendar-los a un preu per sota del de mercat, i reforça els instruments de captació d'habitatges, per incrementar la dotació d'habitatges destinats a les meses d'emergència i al Registre de sol·licitants d'habitatges de protecció oficial de Catalunya. Addicionalment, la Generalitat també ha fet ús del dret privat per dotar les administracions competents de les mesures necessàries per a limitar els increments de preus del lloguer d'habitatges en zones que hagin estat declarades àrees amb mercat d'habitatge tens (Llei 11/2020, del 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).

2.3. Principals instruments per a fer efectiu el dret a un habitatge digne i adequat

Els programes desenvolupats per la Generalitat de Catalunya despleguen múltiples línies d'actuació de caire social (ajuts al pagament de lloguer, prestacions econòmiques d'urgència, meses d'emergència,⁵⁶ Xarxa d'habitatges d'inclusió, Xarxa de mediació per al lloguer social, etc.), de promoció i captació d'habitatge protegit (drets de tanteig i retracte, Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant, convenis de cessió d'habitatges d'entitats financeres, ajuts a la promoció i a l'accés a l'habitatge protegit, etc.) i de qualitat de l'edificació (ajuts a la rehabilitació, inspecció tècnica d'edificis, cèdules d'habilitat, renovació energètica d'edificis, etc.). En termes generals, es pot parlar de programes de caràcter preventiu, que ajuden les persones i famílies vulnerables a mantenir i evitar la pèrdua de l'habitatge, i de caràcter reactiu, per a resoldre situacions d'emergència quan aquesta pèrdua ja s'ha produït. En endavant, s'analitzen de manera sintètica algunes de les iniciatives més representatives de les polítiques d'habitatge dels darrers anys que tenen per objecte optimitzar l'ús del parc residencial existent, moltes de les quals han estat en el centre de la diana constitucional. Algunes d'aquestes mesures són comunes amb altres comunitats autònomes, i, per tant, han corregut la mateixa sort constitucional, com ara l'expropiació de l'usdefruit de l'ha-

56. *Vid.* la Resolució TES/987/2019, de 15 d'abril, per la qual es publica el Reglament de la Mesa de Valoració de situacions d'emergències econòmiques i socials de Catalunya.

bitatge, regulada també a les legislacions andalusa, canària, navarresa, valenciana i extremenya.

2.3.1. La garantia del compliment de la funció social de l'habitatge

La definició d'habitatge buit i la manca de destinació dels habitatges a residència habitual i permanent

El dret de propietat privada té una doble vessant, individual i institucional. Per això, la fixació del seu contingut essencial no es pot articular des de l'exclusiva consideració subjectiva del dret o dels interessos individuals, sinó que ha d'incloure la referència a la funció social com a element delimitador o part integrant del mateix dret perquè, com ha reconegut el Tribunal Constitucional, «utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes» (STC 37/1987, de 26 de març, FJ 2; i STC 89/1994, de 17 de març, FJ 4 i 5 sobre la Llei 8/1984, de 3 de juliol, de reforma agrària i la LAU, respectivament). En conseqüència, el legislador ordinari és competent per delimitar la funció social de la propietat immobiliària, tot limitant o restringint les facultats dominicals per tal d'emparar altres béns o drets protegits constitucionalment, de manera que aquests límits suposin una afectació del contingut del dret, però en cap cas no puguin comportar la desaparició o la negació del contingut essencial del dret (STC 154/2016, FJ 4). Amb aquest fonament, s'han articulat diferents mecanismes jurídics per garantir el dret a l'habitatge, com el lloguer social obligatori o els diversos mecanismes d'intervenció administrativa sobre habitatges buits. En el marc de la regulació sobre els preus dels lloguers privats, els tribunals francesos i alemanys també han assenyalat que la propietat privada no és una prerrogativa absoluta i que pot ser restringida per raons d'interès general.⁵⁷

Partint de la premissa que l'habitatge compleix una funció social com a bé destinat a satisfer les necessitats bàsiques d'allotjament (art. 7), la Llei estatal 12/2023, pel dret a l'habitatge, regula l'estatut del ciutadà (art. 8 i 9) i el contingut bàsic del dret de propietat de l'habitatge en relació amb la seva funció social, que inclou el deure de destinar-lo a l'ús habitacio-

57. Així, per exemple, la Resolució de 18 de juliol de 2019 del Tribunal Constitucional Federal alemany (BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats), que declara la constitucionalitat del mecanisme de limitació de la quantia de les rendes del lloguer en les zones amb mercat tens, previst en el § 556d del Codi civil (Bürgerliches Gesetzbuch).

nal previst per l'ordenament jurídic, així com de mantenir, conservar i rehabilitar l'habitatge (art. 1.2). Entre les facultats, se citen les generals d'ús, gaudi i disposició conforme a la seva qualificació, estat i característiques objectives; el dret de consulta a les administracions sobre la situació urbanística de l'habitatge i de l'edifici en què se situa; i la realització d'obres de conservació, rehabilitació, accessibilitat universal, ampliació o millora, mitjançant el corresponent títol habilitant i de conformitat amb les condicions establertes per l'administració competent (art. 10.1). Quant als deures, a més dels establerts en les legislacions estatals de sòl i urbanística, la propietat de l'habitatge ha d'utilitzar-lo conforme a la seva qualificació, estat i característiques objectives, garantint el seu manteniment, conservació i, en el seu cas, rehabilitació. A més, ha d'evitar la sobreocupació o l'arrendament per a usos i activitats que incompleixin els requisits i condicions d'habitabilitat legalment exigits; ha de complir les obligacions d'informació establertes en relació amb les operacions de venda o arrendament; i, en cas que l'habitatge es trobi situat en una zona de mercat residencial tensionat, ha de complir les obligacions de col·laboració amb l'administració competent i de subministrament d'informació en els termes establerts en la llei (art. 11.1 i 19).

A Catalunya, l'article 5 LDH estableix que l'exercici del dret de propietat ha de donar compliment a la seva funció social i que hi ha un incompliment, entre altres supòsits, quan l'habitatge està buit.⁵⁸ A parer del Tribunal Constitucional, és al legislador autonòmic, com a titular de la competència en habitatge, a qui pertoca establir la regulació de la dimensió institucional del dret de propietat privada i, en conseqüència, que el deure d'ocupació efectiva

58. Es considera que hi ha incompliment de la funció social de la propietat d'un habitatge o un edifici d'habitatges quan: a) els propietaris incompleixin el deure de conservació i rehabilitació si aquesta omisió comporta un risc per a la seguretat de les persones i se'ls hagin garantit, si en demostren la necessitat, els ajuts públics suficients per a afrontar el cost de les obres; b) l'habitatge està desocupat de manera permanent i injustificada durant un període de més de dos anys —ni l'ocupació sense títol habilitant ni la transmissió de la titularitat a favor d'una persona jurídica no alteren la situació d'incompliment de la funció social; c) l'habitatge està sobreocupat; d) l'habitatge no es destina a residència habitual i permanent, si és un habitatge amb protecció oficial o un habitatge reservat per al planejament urbanístic a aquest tipus de residència; e) després de l'assoliment d'acords de compensació o dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge habitual, o de la signatura de compravendes d'habitatge que tinguin com a causa la impossibilitat de retornar el préstec hipotecari per part del prestatari, no es formula una proposta de lloguer social en els termes establerts per l'article 5 de la Llei de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica; i f) s'incompleix l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social abans d'interposar una demanda judicial en els termes que estableix la Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica.

d'un habitatge constitueix una manifestació de la funció social de l'habitatge (STC 16/2018, FJ 8 b.; i STC 32/2018 FJ 7 f., dictades en relació amb la Llei navarresa 24/2013, de 2 de juliol, de mesures urgents per a garantir el dret de l'habitatge, i la Llei andalusa 4/2013, d'1 d'octubre de mesures per garantir el compliment de la funció social de l'habitatge, respectivament).

La desocupació permanent i injustificada d'un habitatge es considera una utilització anòmala, constitutiva d'un incompliment de la funció social de la propietat i, més concretament, de no destinar-lo a usos compatibles amb l'ordenació territorial i urbanística, la qual cosa permet a les administracions autonòmica i local aplicar els mitjans d'execució forçosa regulats en la legislació d'habitatge i en la legislació estatal de sòl —com ara, les multes coercitives i l'expropiació forçosa— si, un cop requerits els propietaris perquè adoptin les mesures necessàries per complir amb la funció social de l'habitatge, aquest requeriment és desatès i l'Administració declara formalment l'incompliment de la funció social (previsió anul·lada en el Decret llei 17/2019 per STC 16/2021 i ara reiterat en la Llei 1/2022).

Per reforçar les eines destinades a reduir el nombre d'habitatges sense ocupació efectiva i també la gestió de les situacions d'emergència social, el Decret llei 5/2022 redefineix el concepte d'habitatge buit, un concepte que ha estat en revisió permanent. Cal recordar que ja va ser reajustat pels decrets llei 17/2019 i 1/2020 i que no va ser declarat inconstitucional atès que el Tribunal Constitucional va concloure que no feia referència a la funció social, i va contemplar aquest redactat des del punt de vista del foment de l'ocupació de l'habitatge buit.

El Decret llei 17/2019 va introduir la previsió segons la qual ni l'ocupació d'habitatges sense títol habilitant ni la transmissió de la seva titularitat a favor d'una persona jurídica no alteren la situació d'incompliment de la funció social de la propietat (art. 5.b. LDH),⁵⁹ de tal manera que l'ocupació sense títol legítim no invalida la condició d'habitatge buit quan ja han passat més de dos anys i que cap d'aquestes circumstàncies ha d'afectar el còmput del termini per considerar que un habitatge ha esdevingut

59. Aquest incís va ser anul·lat per la STC 16/2021, de 28 de gener, però la 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 el torna a incorporar en el seu articulat. Com ja s'ha indicat, la raó de l'anul·lació es fonamentava en la consideració que mitjançant un decret llei no es poden modificar elements essencials del dret de propietat (ja que això vulnera els articles 86.1 CE i 64.1 EAC) i la funció social forma part de la vessant institucional del dret de propietat. El problema queda resolt perquè ara, en canvi, se'n fa la regulació mitjançant una norma amb rang de llei i no mitjançant un subrogat de la llei. Això passa també amb altres mesures incorporades pel Decret llei 17/2019 sobre incompliments referits a la desocupació permanent d'habitatges.

legalment buit, perquè aquest còmput ni se suspèn ni s'interromp. Amb relació a l'ocupació de l'habitatge sense títol legítim s'afegia que aquesta circumstància no alterava la situació d'incompliment, llevat del cas que el propietari acredités haver iniciat les accions judicials adequades per a la recuperació efectiva de la possessió abans de complir-se el termini per considerar l'habitatge buit. El Decret llei 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica el Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, va suprimir aquest incís final, de manera que, fins i tot en el cas que s'haguessin iniciat accions judicials, l'habitatge tindria la consideració de buit. Aquesta nova redacció va ser objecte del Dictamen 2/2020, de 17 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, que qualificava la nova redacció com a inconstitucional per vulneració dels articles 9.3 i 33 CE i recordava que, de conformitat amb la jurisprudència constitucional, l'ocupació no consentida ni tolerada no és un títol d'accés a la possessió d'un habitatge alhora que tampoc no troba empara en el dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat (STC 32/2019, de 28 de febrer, FJ 3).

En l'actualitat, es considera habitatge buit «l'habitatge que roman desocupat permanentment, sense causa justificada, per un termini de més de 2 anys. A aquest efecte, són causes justificades el trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència i el fet que la propietat de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució. L'ocupació sense títol legítim no impedeix que es pugui considerar buit un habitatge» (art. 3.d LDH). En conseqüència, i sobre la base que el concepte de «litigi sobre la propietat» inclou també l'acció contra el tenidor i el posseïdor, l'inici d'accions judicials per raó d'ocupació sense títol constitueix una causa justificativa per considerar que l'habitatge no està buit.⁶⁰

60. El Decret llei 17/2019 va incloure dues circumstàncies que justificaven que un habitatge estigués desocupat: l'abandonament de l'habitatge en una zona rural en procés de pèrdua de població —previsió actualment no vigent— i el fet que la possessió de l'habitatge fos objecte d'un litigi que estigués *sub iudice*.

Vid. el criteri primer de la Resolució de 15 de desembre de 2022, de la Secretaria General de Coordinació Territorial, per la qual es publica l'Acord de 2 de desembre de 2022, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, en relació amb la Llei catalana 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.

Vid. la STC 32/2019, de 28 de febrer, en relació amb la modificació de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil sobre ocupació il·legal d'habitatges.

En relació amb les ocupacions *que provoquin alteracions de la convivència*, *vid.* la Llei 1/2023, de 15 de febrer, de mesures urgents per a afrontar la inactivitat dels propietaris en cas d'ocupació il·legal d'habitatges amb alteració de la convivència veïnal. Aquesta Llei obliga els grans tenidors a iniciar les accions necessàries per al desallotjament dels

Com s'ha dit *ut supra*, aquesta manca d'ocupació permanent i injustificada es considera una utilització anòmala de l'habitatge, a la qual s'assimila la dels edificis inacabats destinats a habitatge sempre que tinguin executades més del 80% de les obres de construcció i que hagin transcorregut més de dos anys des de la finalització del termini per acabar-les (art. 41.1 LDH). En relació amb aquests edificis inacabats, s'estarà al que disposi la legislació urbanística fins a l'obtenció de la cèdula d'habitabilitat.⁶¹

Algunes sentències s'havien pronunciat en contra de reconèixer competències als ajuntaments per actuar de manera reactiva contra els habitatges buits.⁶² Per resoldre el conflicte, el Decret llei 17/2019 va establir de manera inqüestionable que tant la Generalitat com els municipis són competents en aquest àmbit (art. 41 LDH). En concret: per instruir els procediments i declarar la utilització o la situació anòmala dels habitatges; per requerir els responsables que adoptin les mesures necessàries per corregir aquesta situació anòmala i per ordenar la seva execució forçosa en cas d'incompliment del requeriment, tenint en compte que, si els habitatges són propietat de persones jurídiques privades, es poden imposar de forma reiterada i consecutiva multes coercitives per un import de mil euros cadascuna i per cada habitatge, per lapses de temps d'un mes mentre romanguin desocupats, amb un import màxim total

ocupants d'immobles sense títol habilitant que causin alteracions de la convivència. Els ajuntaments (d'ofici o a instàncies de la junta de propietaris de l'immoble) poden requerir el gran tenidor perquè compleixi la seva obligació, així com també que acrediti que ha exercitat l'acció de desnonament o que ha fet efectiu el desallotjament. En cas de no acreditar-ho, l'ajuntament podrà iniciar el corresponent procediment judicial, amb dret al reembossament íntegre dels costos derivats del procediment, sens perjudici de la imposició de les sancions que escaiguin. L'incompliment del requeriment d'exercici de les accions corresponents constitueix una infracció greu (art. 124.k LDH) i habilita l'ajuntament per adquirir temporalment l'ús de l'habitatge per un termini de set anys per destinar-lo a polítiques públiques de lloguer social. Es preveu que, amb les rendes que percebi, l'ajuntament podrà rescabalar-se del deute que origini l'exercici de les accions judicials corresponents i de les despeses derivades d'adequar l'habitatge a la normativa d'habitabilitat.

61. *Vid.* el criteri segon de la Resolució de 15 de desembre de 2022 precitada.

62. Sobre la manca de competències dels ajuntaments per establir una taxa sobre els habitatges buits, *vid.* les STSJ 531/2017, de 30 de juny; STSJ 845/2017, de 17 de novembre; STSJ 639/2017, de 8 de setembre i STSJ 549/2021, de 12 de febrer, entre d'altres. La qüestió ha estat resolta en via de cassació davant del Tribunal Suprem en la STS 845/2019, de 18 de juny, que confirma la nul·litat de la taxa que l'Ajuntament de Barcelona va aprovar l'any 2016 per gravar els habitatges buits.

del 50% del preu estimat de l'habitatge;⁶³ i, finalment, per sancionar la utilització o situació anòmales quan siguin constitutives d'una infracció administrativa en la matèria —sanció que, com és sabut, és compatible amb la multa coercitiva.

Llevat que un municipi manifesti la seva voluntat d'exercir amb caràcter general i preferent aquestes competències, el seu exercici es coordina de manera concertada entre la Generalitat i l'ens local, la qual cosa farà necessària una tasca prèvia de concreció de les actuacions que volen assumir els ajuntaments a fi d'evitar disfuncions, com ara que cap de les dues administracions actuï pensant que ho fa l'altra o bé que es produeixi una sobreactuació. També s'estableix el termini de caducitat d'aquests procediments, que es remet al termini general de 6 mesos per dictar resolució i notificar-la.

L'impost d'habitatges buits

L'any 2015, el mercat de l'habitatge evidenciava una forta demanda social d'habitatge assequible i, a l'ensem, un important estoc d'habitatges buits sense comercialitzar. A imatge de països com França, el Regne Unit o Dinamarca —que havien aprovat mesures de caràcter tributari que consideraven la desocupació de l'habitatge com a fet gravable—, el legislador català va crear un impost sobre els habitatges buits, en exercici de la seva potestat tributària i de la competència exclusiva en matèria d'habitatge (art. 137 i 202 EAC).⁶⁴ L'objectiu era reduir l'estoc d'habitatges buits i augmentar-ne la disposició a lloguer social.

Aquest tribut, de naturalesa directa, es configura com un impost que grava l'incompliment de la funció social de la propietat dels habitatges pel fet d'estar desocupats de manera permanent. Així, pel que fa als elements essencials de l'impost, el fet imposable és la desocupació de l'habitatge de manera permanent durant més de dos anys sense causa justificada. Es tracta d'un impost personal que atén la superfície total de l'habitatge. Són subjectes passius de l'impost, a títol de contribuents, les persones jurídiques propietàries d'habitatges buits sense causa justificada durant més de dos anys. També

63. En la seva redacció original, l'article 113.1 LDH disposava que les administracions podien imposar multes coercitives, fins a un màxim de tres, amb un import màxim del 30% del cost estimat de les obres.

64. Llei 14/2015, de 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits, i de modificació de normes tributàries i de la Llei 3/2012, desenvolupada mitjançant el Decret 183/2016, de 16 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament de l'impost sobre els habitatges buits.

ho són les persones jurídiques usufructuàries, superficiàries o titulars de qualsevol altre dret real que atorgui la facultat d'explotació econòmica de l'habitatge, així com els fons de titulització. En resten exemptes les entitats del tercer sector de la Xarxa d'habitatges d'inserció. També s'estableixen exempcions de caràcter objectiu, que tenen en compte la situació o determinades circumstàncies concurrents en l'habitatge. Pel que fa als elements quantitatius, la base imposable ve determinada pel nombre total de metres quadrats d'habitatges subjectes a l'impost de què és titular el contribuent en la data de meritació, que es fixa en el 31 de desembre de cada any.

Atès el seu caràcter extrafiscal, la Llei 14/2015 preveu una bonificació percentual i progressiva que s'aplica sobre la quota íntegra, amb l'objectiu de reduir la càrrega tributària del contribuent que opta per posar els seus habitatges buits en el mercat de lloguer assequible.⁶⁵ L'impost té caràcter finalista, de manera que els diners recaptats es reinverteixen en polítiques d'habitatge i queden afectats al finançament de les actuacions protegides pels plans d'habitatge. En tot cas, es prioritza que els recursos es destinin als municipis d'on s'han obtingut els ingressos.

El control sobre els habitatges desocupats es fa a través del Registre d'habitatges buits i d'habitatges sense títol habilitant,⁶⁶ un registre de caràcter administratiu que gestiona l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, on s'han d'inscriure els habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària, tant si estan buits com si estan ocupats sense títol habilitant. Un any després de la seva creació, el Registre tenia inscrits més de 46.000 habitatges propietat d'entitats financeres i grans tenidors, una xifra que, a finals de 2021, s'havia reduït a 35.123 habitatges. Aquesta disminució s'explica en bona part per la signatura de convenis de cessió temporal amb

65. Segons l'article 5 de la Llei 14/2015, l'habitatge de lloguer assequible es defineix en els termes següents: «habitatge pel qual l'arrendatari satisfà una renda inferior a la que fixa per a aquesta finalitat l'ordre del conseller competent en matèria d'habitatge que estableix els preus màxims dels habitatges amb protecció oficial i altres disposicions relatives al Pla per al dret a l'habitatge, respecte de cadascun dels municipis de demanda forta i acreditada d'habitatge. La renda fixada per la dita ordre ha d'ésser, en qualsevol cas, un 25% inferior a la de mercat. El termini del contracte de lloguer assequible ha d'ésser de tres anys com a mínim.»

66. Mitjançant el Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària. *Vid.* l'article 34 de la Llei 12/2023, segons el qual l'Estat s'obliga a informar anualment les comunitats autònomes sobre l'ús i destinació del seu parc d'habitatges, amb indicació del nombre d'habitatges o immobles d'ús residencial que constitueixin residència principal i dels deshabitats o buits, incloent-hi també de forma agregada el nombre d'immobles als quals s'aplica el recàrrec fiscal establert en l'article 72 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat per Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març.

l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i els ens locals per incrementar el parc d'habitatges destinats a polítiques socials, concretament, a lloguer social.⁶⁷

Aquest impost va ser objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat promogut pel Govern de l'Estat en considerar que vulnerava la prohibició de doble imposició de l'article 6.3 de la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA), quan diu que «Els tributs que estableixin les comunitats autònomes no podran recaure sobre fets imposables gravats per l'Estat», atès que, al seu parer, gravava un fet imposable que ja estava gravat per l'impost local de béns immobles (IBI) o el seu recàrrec (art. 6o i següents del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, LRHL). La STC 4/2019, de 17 de gener, declara la constitucionalitat de l'impost autonòmic perquè no s'aprecia duplictat de fets imposables. Així, com ja s'ha vist, el fet imposable de l'impost sobre habitatges buits és la desocupació permanent i sense causa justificada d'un habitatge situat en una zona de demanda acreditada d'habitatges, mentre que el fet imposable de l'IBI recau sobre la titularitat de determinats drets sobre béns immobles, essent subjectes passius els seus titulars, ja siguin persones físiques o jurídiques. Pel que fa a la base imposable de l'impost d'habitatges buits, aquesta ve configurada pel nombre total de metres quadrats de l'habitatge, mentre que en l'IBI és el valor cadastral de l'immoble. La Sentència també nega que existeixi una identitat amb el recàrrec de l'IBI que es preveu per als immobles urbans d'ús residencial desocupats amb caràcter permanent, puix que no constitueix un fet imposable autònom, sinó que és un element de quantificació del propi IBI. No es tracta, doncs, de tributs coincidents i per això es descarta l'extralimitació competencial del Parlament de Catalunya.⁶⁸

67. Fins el desembre de 2021, les entitats financeres havien signat convenis amb l'Agència de l'Habitatge de Catalunya per a la cessió de 4.313 habitatges buits. Les entitats financeres amb major aportació d'habitatges són BBVA (1.803 habitatges) i la SAREB (930 habitatges). Font: Memòria 2021 de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya.

68. La DF 3a. de la Llei estatal 12/2023 modifica la LRHL i modula el recàrrec de l'IBI en relació amb els immobles residencials buits amb caràcter permanent, que s'aplicarà als habitatges buits durant més de dos anys, amb un mínim de quatre habitatges per propietari, excepte que concorrin causes justificades de desocupació temporal, taxades per la llei. Així mateix, es preveu que es pugui incrementar el recàrrec de la quota líquida de l'IBI fins a un màxim del 150% (ara és del 50%) en funció de la durada de la desocupació i del nombre d'habitatges buits del mateix titular en el terme municipal.

La regulació de l'impost sobre els habitatges buits va ser modificada per la Llei 5/2017, de 28 de març,⁶⁹ amb l'objecte de fixar un mínim exempt en la base imposable de l'impost (150 metres quadrats) i de reduir les càrregues administratives per als contribuents. Aquesta modificació va activar un nou recurs d'inconstitucionalitat que va donar lloc a la STC 43/2019, de 27 de març. En aplicació de la doctrina assentada en el pronunciament anterior, el Tribunal reitera que no existeix cap solapament entre l'impost autonòmic i l'IBI i confirma la legalitat del primer, sense que les modificacions introduïdes per la Llei 5/2017 n'alterin la conclusió.

La cessió obligatòria d'habitatges buits

L'article 7 de la Llei 24/2015, en la versió incorporada pel Decret llei 17/2019 i la Llei 1/2022, preveu que l'Administració pública pugui acordar la cessió obligatòria d'habitatges per incorporar-los al Fons d'habitatges de lloguer per a polítiques socials quan es tracti d'habitatges buits que siguin propietat de persones jurídiques, independentment que estiguin situats o no en zones de forta i acreditada demanda residencial, i sempre que es compleixin determinats requisits:

- a) que el propietari de l'habitatge sigui subjecte passiu, no exempt, de l'impost sobre habitatges buits;
- b) que disposi d'habitatges buits en un municipi en què hi hagi, com a mínim, una unitat familiar en una de les situacions de risc d'exclusió residencial definides per aquesta Llei sense solució pel que fa a l'habitatge; i
- c) que hagi incomplert el requeriment que l'obliga a ocupar l'habitatge. En aquest sentit, la propietat té un mes per acreditar l'ocupació a comptar des de la notificació del requeriment i si no ho fa, l'Administració pot declarar l'incompliment de la funció social de l'habitatge a l'efecte d'iniciar el procediment per a la seva cessió obligatòria per un període de 7 anys (3 anys en la redacció de la Llei 24/2015).⁷⁰

69. Llei 5/2017, de 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni.

70. El Decret llei 17/2019 va afegir aquesta lletra c), que va quedar sense efecte arran de la seva declaració de nul·litat per la STC 16/2021, de 28 de gener (recurs d'inconstitucionalitat 2577-2020, interposat pel Grup Parlamentari Popular del Congrés respecte dels decrets llei del Govern de la Generalitat de Catalunya 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents

El Decret llei 17/2019 va introduir la previsió segons la qual la cessió de l'habitatge s'ha de dur a terme en les condicions econòmiques establertes per l'article 5 de la Llei 24/2015, regulador del lloguer social obligatori. Així, aquestes condicions econòmiques han de ser les que les parts acordin, atenent els criteris de lloguer social de l'article 5.7 (no superar el 10-12-18% dels ingressos ponderats de la unitat familiar). Si no hi ha acord, la compensació econòmica es correspon amb el 40% de la renda màxima que pertocaria a l'habitatge si tingués la qualificació de protecció oficial (DA 2a.).

El desistiment del Govern de l'Estat respecte de l'article 7, en la versió de la Llei 24/2015, va ser acceptat per la STC 13/2019, de 31 de gener, dictada en el recurs d'inconstitucionalitat núm. 2501/2016.⁷¹

L'expropiació forçosa d'habitatges buits

L'article 15 de la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial va regular la possibilitat d'expropiar l'ús temporal dels habitatges propietat de persones jurídiques per causa d'interès social. Amb aquesta mesura es perseguia incrementar el parc social d'habitatges assequibles de lloguer amb caràcter temporal, atès que la durada de l'expropiació era de 4 anys com a mínim i de 10 com a màxim. Aquest precepte va ser recorregut i posteriorment desistit pel Govern de l'Estat,⁷² sobre la base del pronunciament de la STC 16/2018, de 22 de febrer, que va admetre la constitucionalitat d'aquesta figura i de la *causa expropriandi*, així com la seva aplicació limitada a les persones jurídiques (STC 8/2019, de 17 de gener).

Posteriorment, amb el Decret llei 17/2019, la facultat d'expropiar es va estendre també al domini, regulació que va ser declarada nul·la per tatxa de constitucionalitat de la figura normativa emprada (STC 16/2021, de 28 de gener) i que ha estat reiterada mitjançant la Llei 1/2022. L'objecte són els habitatges buits quan concorrin els requisits següents: a) que es

per millorar l'accés a l'habitatge, i 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica l'anterior, i l'acord del Parlament Catalunya de convalidació del Decret llei 1/2020). L'article 10 de la Llei 1/2022, del 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, en va recuperar el redactat.

71. Acord de 30 d'octubre de 2018, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica.

72. Ibídem.

trobin en àrees declarades de demanda residencial forta i acreditada i, a aquests efectes, la Llei incorpora un annex amb 234 municipis que es troben en aquesta situació; i b) que estiguin inscrits o siguin inscriptibles en el Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant o pertanyin a persones jurídiques que els hagin adquirit d'un titular d'habitatges inscrits en el Registre en la primera o ulteriors transmissions, encara que el titular actual sigui un fons de titulització d'actius o l'adquisició s'hagi efectuat mitjançant la transmissió d'accions o participacions de societats mercantils. L'expropiació es produeix per causa d'interès social —és a dir, per l'incompliment de la funció social de la propietat atès que l'habitatge és buit—, amb la finalitat de destinar-lo a persones en risc o situació d'exclusió residencial. Si l'expropiació és només de l'ús de l'habitatge, té una durada màxima de 7 anys a comptar des de l'ocupació efectiva de l'habitatge, una vegada s'hagi adequat a les condicions d'ús efectiu i adequat.

Per poder iniciar l'expropiació per incompliment de la funció social cal que s'hagi requerit el titular de l'habitatge per tal que compleixi l'obligació que l'habitatge sigui ocupat amb finalitat residencial, amb l'avertiment que, si no ho acredita en el termini d'un mes, es pot declarar l'incompliment de la funció social de l'habitatge a l'efecte d'iniciar el procediment d'expropiació i amb la conseqüència que el contingut del dret de propietat es redueix al 50% del seu valor, la diferència del qual correspon a l'administració expropiant (art. 49.3 del text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana, aprovat pel Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre). Tanmateix, el procediment d'expropiació conclou si l'Administració i el propietari convenien lliurement l'adquisició de l'habitatge o del seu ús temporal per a destinar-lo al lloguer social en el termini de tres mesos.

Per a la determinació del preu just per acord entre les parts, cal tenir en compte els criteris de lloguer social (art. 5.7 de la Llei 24/2015) i, si no hi ha acord, el preu just el fixa el Jurat d'Expropiació de Catalunya d'acord amb la seva normativa reguladora.⁷³ En la determinació del preu just s'ha de tenir en compte el cost d'adequació de l'habitatge per conservar-lo en les condicions exigibles per la legislació urbanística i de sòl.

S'estableix que poden ser beneficiàries de l'expropiació les entitats de dret públic que gestionin el parc social d'habitatges i les entitats privades

73. Llei 9/2005, de 7 de juliol, del Jurat d'Expropiació de Catalunya, i Decret 120/2009, de 28 de juliol, pel qual se n'aprova el Reglament.

sense ànim de lucre que gestionin habitatges d'inserció o tinguin la condició de promotor social d'habitatges.

2.3.2. L'ampliació amb caràcter permanent del parc d'habitatge públic destinat a lloguer social: els drets de tanteig i retracte

L'exercici dels drets de tanteig i retracte previstos en el Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària s'ha revelat com un instrument essencial d'adquisició d'habitatges per incrementar el parc residencial públic. Com s'ha dit, arran de la crisi econòmicofinancera de 2007-2008, moltes famílies sobreendeutades es van veure immerses en processos d'execució hipotecària i els seus habitatges van passar a mans d'entitats financeres. El fet que les entitats financeres i les seves societats vinculades comencessin a vendre massivament part de la seva cartera hipotecària —o directament els habitatges— a fons d'inversió internacional, amb uns descomptes importants sobre els preus de mercat, va fer veure a la Generalitat la necessitat d'establir un dret d'adquisició preferent sobre les transmissions d'habitatges que havien estat adquirits en processos d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària, i que es localitzaven en municipis considerats de demanda residencial forta i acreditada pel Pla per al dret a l'habitatge de 2014 (Annex del Decret 75/2014, de 27 de maig).

El dret de tanteig i retracte l'exerceix l'Administració de la Generalitat —a través de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya—, en benefici propi, dels municipis o d'entitats vinculades que en depenen, de societats mercantils de capital íntegrament públic, o també en benefici d'entitats sense ànim de lucre que formin part de la Xarxa d'habitatges d'inserció o que tinguin la consideració de promotors socials. No és una previsió nova, l'article 15 LDH ja disposava que, per donar compliment als objectius dels seus plans locals d'habitatge, els municipis podien delimitar àrees, mitjançant el procediment previst en la legislació urbanística, on fer efectius aquests drets amb la finalitat d'adquirir edificis plurifamiliars destinats a ús d'habitatge o habitatges concrets.

El Decret llei 17/2019 va estendre els drets de tanteig i retracte a l'adquisició d'habitatges mitjançant operacions de compravenda susceptibles de ser formalitzades en tot el territori de Catalunya i va ampliar temporalment el seu exercici per un període addicional de sis anys, amb la qual

cosa queden cobertes tant la primera com les posteriors transmissions que es duguin a terme fins l'any 2027. També es va incloure una mesura destinada a no allargar en excés el procés de compravenda, en establir-se que el termini per formalitzar l'adquisició dels habitatges és de 3 mesos a comptar des de la notificació al titular transmissor (l'entitat financera) de la resolució d'exercici del dret de tanteig i retracte.

La majoria dels habitatges adquirits per les administracions públiques a través d'aquest mecanisme són antics i estan en molt mal estat. Per això, el Decret llei precitat va establir dues mesures complementàries en relació amb els habitatges provinents d'execucions hipotecàries o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària. D'una banda, la tipificació d'una nova infracció greu en matèria de qualitat del parc immobiliari, quan el propietari no executi les obres de rehabilitació necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat. De l'altra, l'expropiació temporal de l'usdefruit quan el propietari de l'habitatge es nega a fer les obres, si aquest es localitza en un municipi de demanda residencial forta i acreditada. L'expropiació de l'usdefruit s'executa en el marc d'una execució forçosa subsidiària, amb una durada mínima de 4 anys i màxima de 10 anys per destinar l'habitatge a un ús social amb caràcter temporal. Un cop l'Administració executa les obres —el cost de les quals es dedueix de la indemnització a abonar al propietari—, l'habitatge es pot destinar a lloguer social durant el temps previst legalment.

Per garantir l'èxit de la iniciativa, l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i l'Institut Català de Finances van signar, el mes de juny de 2018, un acord marc per a la creació d'una línia de finançament consistent en préstecs bonificats per a l'adquisició d'habitatges, dels quals se'n podien beneficiar ajuntaments amb demanda forta i acreditada.⁷⁴ Els préstecs tenen una durada de 25 anys a un tipus d'interès fix i es vinculen a la tinença de l'habitatge en règim de propietat temporal. Els ajuntaments i entitats que accedeixen a la línia de préstecs bonificats resten obligats a constituir un dret temporal de propietat per un termini màxim de 75 anys, transcorreguts els quals l'habitatge es transfereix a l'Agència, que n'adquireix la propietat successiva (art. 547 del Codi civil de Catalunya). Al mateix temps, els ajuntaments i les entitats beneficiàries han d'instar la qualificació dels habitatges com a habitatges amb protecció oficial destinats a lloguer pel període equivalent a la vigència del préstec bonificat, i s'han

74. L'any 2020, en consonància amb les noves previsions del Decret llei 17/2019, es van ampliar els supòsits de finançament a les adquisicions dutes a terme en qualsevol municipi català.

de comprometre a destinar-los a lloguer durant la totalitat del temps en què es mantingui el règim de propietat temporal.

Fruit de l'aplicació d'aquesta normativa, des de finals de 2015 i fins al 2021, s'han pogut adquirir més de 4.300 habitatges, que s'incorporen al parc públic de la Generalitat, amb una inversió que supera els 190 milions d'euros.

2.3.3. Mesures preventives per evitar el desnonament: el lloguer social obligatori

Els instruments ordinaris que oferia la LDH eren insuficients per donar una resposta adequada als nous requeriments derivats de la crisi econòmica iniciada a les darreries de 2007. L'article 5 de la Llei 24/2015 va introduir una nova eina jurídica, el lloguer social obligatori, amb la finalitat de posar fi als desnonaments que afecten les famílies que no tenen una alternativa pròpia d'habitatge i que es troben dins dels paràmetres de risc d'exclusió residencial definits per la Llei⁷⁵ —i vinculada a aquesta figura, es va incorporar la definició de «gran tenidor» com a subjecte obligat a oferir un lloguer social.⁷⁶ Els subjectes obligats a oferir una proposta de lloguer social quan es donin aquestes condicions són:

a. L'adquirent d'un habitatge que hagi instat un acord de compensació de deutes o dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge habitual o d'un habitatge que s'ha posat a la venda perquè el prestatari es veu impossibilitat de retornar el préstec hipotecari.

b. La persona que insti un procediment judicial per reclamar la possessió d'un habitatge com a compensació d'un deute tributari o insti una demanda de desnonament per impagament de la renda de lloguer, abans de la seva interposició. Per ser subjecte obligat cal que el demandant o bé tingui la condició de gran tenidor d'habitatge, o bé sigui una persona jurídica que, després del 30 d'abril de 2008, hagi adquirit en primera o en

75. Es considera que estan en risc d'exclusió residencial, a l'efecte de rebre un oferiment de lloguer social, les persones que perceben uns ingressos inferiors a 2 vegades l'IRSC (persones soles), a 2,5 vegades l'IRSC (unitats de convivència) o a 3 vegades l'IRSC (persones amb discapacitats o gran dependència). Excepcionalment, es poden superar aquests topalls si es disposa d'un informe dels serveis socials que acrediti que la persona o unitat familiar està sotmesa a un risc imminent de pèrdua de l'habitatge i no disposa d'alternativa d'habitatge pròpia.

76. La regulació original ha estat modificada pel Decret llei 17/2019 i les lleis 5/2020, 11/2020 i 1/2022.

ulteriors transmissions habitatges provinents d'execucions hipotecàries, d'acords de compensació o de dació en pagament o de compravendes que portin causa de la impossibilitat de retornar el préstec hipotecari. En la seva regulació actual, són grans tenidors:^{77, 78}

- Les entitats financeres, llurs filials immobiliàries, els fons d'inversió i les entitats de gestió d'actius, inclosos els procedents de la reestructuració bancària.
- Les persones jurídiques que, per si soles o per mitjà d'un grup d'empreses, siguin titulars de més de 10 habitatges⁷⁹ situats en territori de l'Estat, amb excepcions (promotors socials; persones jurídiques que tinguin més d'un 15% de la superfície habitable de la propietat qualificat com a HPO destinats a lloguer; entitats privades sense ànim de lucre que proveeixen d'habitatge persones i famílies en situació de vulnerabilitat residencial).
- Els fons de capital risc i de titulització d'actius.
- Les persones físiques que, en el conjunt del territori de l'Estat, siguin propietàries de més de 15 habitatges o bé copropietàries (copropietat indivisa per quotes), quan la seva quota de participació en la comunitat representi més de 1.500 m² de sòl destinat a habitatge, amb excepcions (promotors socials; persones jurídiques que tinguin més d'un 15% de la superfície habitable de la propietat qualificat com a HPO destinats a lloguer).

77. Des de l'entrada en vigor de la 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, els grans tenidors tenen l'obligació d'inscriure's en el Registre de grans tenidors d'habitatge, creat per aquesta llei (DA 27a. LDH).

78. Originàriament, la Llei 24/2015 considerava gran tenidor la persona jurídica propietària de més de 1.250 m² de superfície habitable.

79. Exclusivament als efectes de la Llei 12/2023, i d'acord amb el que ja es recollia en el Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, pel qual s'adopten mesures urgents complementàries en l'àmbit social i econòmic per a fer front a la COVID-19, el legislador estatal considera gran tenidor la persona física o jurídica que sigui titular de més de 10 immobles urbans residencials —excloent garatges i trasters— o d'una superfície residencial construïda de més de 1.500 m². Ara bé, les comunitats autònomes podran particularitzar aquesta definició general en la declaració d'entorns de mercat residencial tensionat, fins a considerar gran tenidor els titulars de 5 o més immobles urbans d'ús residencial situats en aquests entorns (art. 3, lletra k).

En tot cas, cal destacar que la definició estatal no conté cap referència a la copropietat de les persones físiques quan la seva quota de participació en la comunitat ascendeix a més de 1.500 m² de sòl destinat a habitatge, la qual cosa exclouria aquest supòsit de l'aplicació de la norma estatal, més tenint en compte que aquesta «copropietat romana» ho és per quotes i no per parts concretes de l'immoble, de manera que sembla difícil que puguin computar com a habitatges als efectes de determinar si la persona és gran tenidor.

Es considera que l'oferta de lloguer té caràcter social quan es compleixen dos requisits. Primer, que l'import de la renda de lloguer consisteixi en un percentatge que no superi el 10, 12 o 18% dels ingressos ponderats de la unitat familiar, referenciats d'acord amb l'Indicador de renda de suficiència de Catalunya (IRSC).⁸⁰ I segon, que s'ofereixi preferentment l'habitatge afectat pel procediment o, alternativament, un habitatge situat dins el mateix terme municipal, llevat que es disposi d'un informe dels serveis socials municipals que acrediti que el trasllat a un altre terme municipal no ha d'afectar negativament la situació de risc d'exclusió residencial de la unitat familiar.

Els subjectes obligats han de verificar la situació de risc d'exclusió residencial i, un cop formulada l'oferta als afectats, comunicar-la a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i a l'ajuntament del municipi on s'ubiqui l'habitatge.

L'allau de procediments d'execució hipotecària i desnonaments va obrir una nova via en el problema de l'habitatge: les ocupacions sense títol habilitant.⁸¹ Per això, el Decret llei 17/2019 va afegir una disposició addicional primera a la Llei 24/2015. En la redacció donada per la Llei 1/2022, de 3 de març, aquesta disposició amplia l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social abans d'interposar determinades demandes judicials (art. 5.2 de la Llei 24/2015), que es fa extensiva a qualsevol acció executiva derivada de la reclamació d'un deute hipotecari i a les demandes de desnonament que es fonamentin en els motius següents:⁸²

80. La llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'exercici de 2023 (Llei 2/2023, de 16 de març) fixa el valor de l'IRSC en 614,65 euros mensuals i 8.605,15 euros anuals.

81. *Vid.* la Moció 106/XI, de 23 de març de 2017, del Parlament de Catalunya, sobre la resposta del Govern al problema de l'ocupació d'habitatges, en què s'insta el Govern a abordar la regularització de situacions residencials sense títol habilitant; així com la Resolució 133/XII sobre l'ocupació d'habitatges, aprovada per la Comissió de Territori del Parlament de Catalunya en la sessió de 31 d'octubre de 2018.

82. L'article 12 de la Llei 1/2022, que afegeix la DA 1a., ha estat objecte de tres recursos d'inconstitucionalitat: recurs d'inconstitucionalitat núm. 3955-2022, interposat pel Grup Parlamentari Popular al Congrés contra la Llei 1/2022 i, subsidiàriament, contra els articles 1.1, 1.3, 7, 8, 9.2, 10, 11, 12 i la DT de la Llei 1/2022 (BOE núm. 163, de 8 de juliol de 2022); recurs d'inconstitucionalitat núm. 4038-2022, interposat pel Grup Parlamentari Vox al Congrés contra els articles 1 a 5, 6.2, 7, 10 —pel qual es fa una nova redacció a l'article 7.1.c de la Llei 24/2015—, 11, 12, 15 i la DT (BOE núm. 227, de 21 de setembre de 2022); i recurs d'inconstitucionalitat núm. 8118-2022, promogut pel Govern de l'Estat contra l'article 12 de la Llei 1/2022, únicament quant a la DA 1a., apartat 1.c, que s'afegeix a la Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica (BOE núm. 27, de 1 de febrer de 2023).

- a) Venciment de la durada del títol jurídic que habilita l'ocupació de l'habitatge (desnonament per raó de l'extinció del contracte de lloguer). La proposta de lloguer social és exigible durant un període de 5 anys, si el gran tenidor és una persona física; o durant 7 o 12 anys, si és una persona jurídica que s'identifica amb els supòsits regulats, respectivament, a les lletres b. i d., o bé a. i c. de l'article 5.9 de la Llei 24/2015.
- b) Manca de títol jurídic que habiliti l'ocupació de l'habitatge, si la manca de títol prové d'un procés instat per un gran tenidor, ja sigui d'execució hipotecària o de qualsevol acció executiva derivada de la reclamació d'un deute hipotecari contra l'actual ocupant de l'habitatge.
- c) Per manca de títol jurídic que habiliti l'ocupació de l'habitatge, si el demandant té la condició de gran tenidor d'acord amb l'article 5.9.a i c, sempre que concorrin les circumstàncies següents: 1r. Que l'habitatge estigui inscrit en el Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant o sigui susceptible de ser-hi inscrit. 2n. Que els ocupants acreditin, per qualsevol mitjà admès en dret, que l'ocupació sense títol es va iniciar abans de l'1 de juny de 2021. 3r. Que en els darrers dos anys els ocupants no hagin rebutjat cap opció de real·lotjament social adequat que els hagi ofert qualsevol administració pública o d'acord amb l'article 5.2. 4t. Que els serveis municipals emetin un informe favorable sobre el compliment dels paràmetres de risc d'exclusió residencial per part dels ocupants i sobre llur arrelament i convivència en l'entorn veïnal.

Els contractes de lloguer social obligatori que se subscriguin han de tenir la mateixa durada mínima que la fixada per la normativa vigent en matèria d'arrendaments urbans. En qualsevol cas, no pot ser inferior a 5 anys si el titular de l'habitatge és una persona física o a 7 anys si és una persona jurídica.⁸³

L'incompliment de l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social abans d'interposar una demanda judicial es considera una causa d'incompliment de la funció social de la propietat d'un habitatge o d'un edifici

83. En la redacció originària es disposava que el contracte de lloguer social tindria una durada de tres anys. Posteriorment, el Decret llei 17/2019 el va fixar en cinc o set anys, en funció de si el gran tenidor era persona física o jurídica, i es preveia que es podria renovar per una sola vegada, si es continuaven complint els requisits d'exclusió residencial.

d'habitatges, i es tipifica com a infracció greu en matèria de protecció dels consumidors i usuaris d'habitatges en el mercat immobiliari.⁸⁴

El Decret llei 37/2020, de 3 de novembre, de reforç de la protecció del dret a l'habitatge davant dels efectes de la pandèmia de la COVID-19 va imposar el deure d'acreditar que s'havia formulat una proposta de lloguer social (DA 1.1, paràgraf primer) així com la interrupció dels procediments iniciats quan no s'hagi acreditat la formulació de l'oferta de lloguer social i fins que pugui ser formulada i acreditada (DA 1.1.bis). Al mateix temps, la 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 preveia que quan els afectats rebutgessin l'oferta de lloguer social, el demandant podia iniciar el procediment judicial a través d'una demanda que s'havia d'acompanyar de documentació acreditativa que l'oferta s'havia formulat (art. 5.3). Totes aquestes previsions legals han estat declarades inconstitucionals per les SSTC 28/2022, de 24 de febrer,⁸⁵ i 57/2022, de 7 d'abril, per vulneració de la competència estatal en matèria de legislació processal (art. 149.1.6 CE) perquè condicionen l'accés al procés judicial. El Tribunal Constitucional considera que la necessitat d'acreditar que s'ha formulat una oferta de lloguer social com a requisit previ a l'exercici d'accions executives és una norma processal que s'adreça als jutges i, per tant, envaeix la competència estatal (STC 28/2022, FJ 4). Tampoc tenen encaix constitucional la interrupció dels procediments iniciats sense que s'hagi acreditat l'oferta i l'obligació d'acompanyar la documentació acreditativa, perquè el legislador autonòmic no pot establir un requisit que condiciona l'accés al procés no previst pel legislador estatal (STC 28/2022, FJ 5, i STC 57/2022, FJ5).⁸⁶ A parer del Tribunal Constitucional, l'article 149.1.6 CE no permet a les comunitats autònomes innovar l'ordenament processal en relació amb la defensa jurídica dels drets i interessos que regulen materialment (STC

84. *Vid.* la Sentència 138/2022, de 26 de maig, del Jutjat de Primera Instància núm. 6 de Badalona, que declara el dret de l'arrendatari a que la propietat realitzi una proposta de lloguer social.

85. Dictada en el recurs d'inconstitucionalitat 5389-2021, que va interposar el Govern de l'Estat.

86. La DA 1a. del Decret llei 17/2019 contenia la mateixa previsió —acreditació que s'havia formulat proposta de lloguer social i, en cas contrari, suspensió dels procediments judicials— i va ser anul·lada per la STC 16/2021 pel fet de tractar-se d'una regulació processal i no existir cap dret subjectiu autonòmic que justifiqués la regulació de l'especialitat processal autonòmica.

13/2019, FJ 2b). Com es diu en la STC 28/2022, de 24 de febrer (FJ 3), la legislació processal és una competència general de l'Estat, mentre que la dels legisladors autonòmics és limitada i es constreny a «las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas» (STC 80/2018, FJ 5 a.).

Convé assenyalar que la Llei 1/2022 reitera el mandat que els procediments iniciats en què no s'hagi acreditat la formulació de l'oferta de lloguer social s'han d'interrompre perquè l'oferta es pugui formular i acreditar. Si finalment no s'acredita l'oferiment del lloguer social o hi ha discussió entre les parts sobre si l'oferta compleix els requisits legals, l'òrgan judicial ha de donar trasllat de la situació a l'administració competent en matèria de lloguer social obligatori,⁸⁷ i el procediment ha de continuar d'acord amb els tràmits corresponents.⁸⁸

87. La informació que s'ha de remetre és tota la que sigui rellevant, en el cas que el jutjat tingui el consentiment de la part demandada. Si no el té, aquesta informació s'ha de limitar a la identitat del gran tenidor, la identificació de l'immoble i si la situació és de manca d'acreditació de l'oferiment o de discussió sobre el compliment dels requisits legals.

88. *Vid.* la Resolució de 15 de desembre de 2022, de la Secretaria General de Coordinació Territorial, per la qual es publica l'Acord de 2 de desembre de 2022, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, en relació amb la Llei de Catalunya 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. En relació amb la DA 1a. (art. 12 de la Llei) es resol el següent:

Tercero. En relación con los artículos 1.3, 6.2, 11, 12 y, específicamente, en lo que se refiere a las letras a) y b) del apartado uno de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015 y en su proyección sobre la disposición transitoria de la Ley 1/2022, que han introducido modificaciones en la regulación del alquiler social prevista en la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética y en la Ley 18/2007, y sobre la base del Acuerdo adoptado en esta misma Comisión el 30 de octubre de 2018 respecto a la citada Ley 24/2015, de modo que del régimen establecido resulte:

3.1 Que las modificaciones incorporadas por la Ley 1/2022 en la regulación del alquiler social no modifiquen su naturaleza, tal como así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional en la STC 16/2021, de 28 de enero, FJ 5.c (ii), al enjuiciar la norma precedente que ya las recogía.

3.2 Que la interpretación de la STC 5/2019 conlleva que la suspensión de los procedimientos judiciales de ejecución hipotecaria solo procede en los términos establecidos por la normativa estatal. A su vez, la interpretación de la STC 21/2019 determina que la suspensión del desahucio solo procede mientras los afectados en situación de vulnerabilidad no obtengan alternativa habitacional, bien a través de la Administración, bien a través de la figura del alquiler social. En el bien entendido que, la falta de ofrecimiento del alquiler social, cuando este proceda, de acuerdo con las SSTC 28/2022 y 57/2022 no puede condicionar el planteamiento de la correspondiente acción judicial. En el sentido indicado, los expresados artículos no vulnerarán la competencia del Estado en materia procesal que le reconoce el artículo 149.1.6 CE.

Igualmente, en el marco de esta interpretación jurisprudencial y, en, especial en la línea de la STC 16/2018 (FJ 8.b), los artículos 1.3 y 6.2 de la Ley 1/2022 que, respectivamente, modifican la letra f) del artículo 5.2 y la letra j) del artículo 124.2 de la Ley 18/2007, delimitan la función social de la propiedad y los efectos de su incumplimiento. Ambos preceptos han sido dictados en ejercicio de las competencias substantivas de la Generalitat en materia de vivienda ex artículo 137.1.a) EAC que, a su vez, incluyen la competencia sancionadora.

L'aprovació d'aquesta figura va ser molt celebrada, però no ha tingut ni de bon tros els resultats esperats. Els efectes jurídics que havia de desplegar la norma han estat minvats, ja que molts grans tenidors, a la vista de la jurisprudència constitucional que proscriu l'establiment per part del legislador català d'un requisit processal que provoca la suspensió del procediment de llançament, es neguen a oferir el lloguer social i prefereixen pagar la sanció corresponent.

La Llei estatal 12/2023 ha introduït un seguit de novetats processals en la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil (LEC), que modifiquen la regulació dels processos declaratius (desnonament i recuperació possessòria) i executius (execució hipotecària) i en què es destaca que, a partir d'ara, no s'admetran demandes quan no s'acrediti que la part actora s'ha sotmès a un procediment de conciliació o mediació. En relació amb els requisits d'admissibilitat de la demanda en processos de desnonament i altres processos declaratius de recuperació possessòria (art. 439 LEC), s'exigeix que l'actor especifiqui si l'habitatge objecte del litigi constitueix la residència habitual de l'ocupant i si és un gran tenidor; en cas contrari, haurà d'acreditar-ho mitjançant certificació del Registre de la propietat on consti la relació de propietats a nom de la part actora. En el supòsit que tingui la condició de gran tenidor, caldrà adjuntar a la demanda: a) un justificant, amb vigència no superior a 3 mesos, emès, amb consentiment previ del demandat, per les administracions autonòmica o local competent en matèria d'habitatge i assistència social segons el qual aquest es troba en situació de vulnerabilitat; b) declaració responsable del demandant en la qual fa constar que va acudir a l'administració competent en el termini màxim de 5 mesos previs a la presentació de la demanda, sense que la seva sol·licitud hagués estat atesa o sense que s'haguessin iniciat els tràmits corresponents en el termini de dos mesos des que la va presentar, adjuntant així mateix el justificant acreditatiu de la sol·licitud presentada; c) document acreditatiu dels serveis competents en què consti que l'ocupant no autoritza expressament l'estudi de la seva situació econòmica. S'especifica que si la part actora és un gran tenidor i el demandant es troba en situació de vulnerabilitat econòmica, el primer ha d'acreditar documentalment —mitjançant declaració responsable o document dels serveis administratius competents— que s'ha sotmès

3.3 Que, en relación con los artículos 11 y 12 de la Ley 1/2022, resulte que reglamentariamente se fije y regule la obligación de los beneficiarios del alquiler social de acreditar el mantenimiento de las circunstancias económicas que justifican su condición de beneficiarios del alquiler social.

al procediment de conciliació o intermediació amb el demandat.⁸⁹ Una altra novetat és l'ampliació de l'incident de suspensió d'aquests processos de desnonament i recuperació possessòria per avaluar la situació de vulnerabilitat del demandat⁹⁰ (art. 250 i 441.5 LEC) que, a més, perd el seu caràcter automàtic.⁹¹ Pel que fa a la formulació de les demandes d'execució hipotecària, la LEC estableix les mateixes exigències que les citades *ut supra* en relació amb els processos declaratius (art. 685 LEC), amb la diferència que l'acreditació de la situació de vulnerabilitat de l'executat s'exigeix tant si l'executant és un gran tenidor o no. També s'estableixen nous requisits per iniciar la subhasta de l'habitatge. Així, caldrà acreditar la situació de vulnerabilitat abans de l'inici de la via de constrenyiment quan el bé objecte de la subhasta sigui un bé immoble que constitueixi la residència habitual de la persona executada i el creditor sigui un gran tenidor (art. 655 bis LEC). En el supòsit que es tingui constància de la situació de vulnerabilitat del deutor hipotecari, la via de constrenyiment només es podrà iniciar si s'acredita que la part actora s'ha sotmès al procediment de conciliació o intermediació establert per l'Administració a tal efecte. Finalment, es prohibeix l'assenyalament de llançaments amb data oberta, una tendència que havia anat arrelant als jutjats davant la suspensió reiterada de llançaments a conseqüència de la pressió de grups activistes que es concentraven davant l'habitatge afectat en la data i hora del llançament (art. 440.5 i 549.3 LEC).

89. Cal fer notar que el procediment de conciliació previst en la Llei 15/2015, de 2 de juliol, de jurisdicció voluntària (art. 139-145) encara resta pendent de regulació. *Vid.* la DF 3a. de la Llei estatal 12/2023, el qual estableix un procediment de conciliació o intermediació pels casos en què la part actora tingui la condició de gran tenidor, l'immoble objecte de demanda sigui l'habitatge habitual de la persona ocupant i aquesta es trobi en situació de vulnerabilitat econòmica.

90. La suspensió serà de 2 mesos, quan el propietari sigui una persona física, i de 4 mesos quan es tracti d'una persona jurídica.

91. La suspensió haurà de ser decidida en endavant per l'òrgan judicial, de forma motivada i mitjançant una valoració ponderada i proporcional de cas concret. Aquest canvi normatiu obeeix a la necessitat d'adequar la normativa a la jurisprudència del TEDH (entre d'altres, les STEDH Yordanova i altres c. Bulgària, de 24 de setembre de 2012; i Winterstein i altres c. França, de 17 d'octubre de 2013, entre d'altres), per la qual la persona que pateix la pèrdua de l'habitatge té dret a què un tribunal valori la proporcionalitat de la mesura de conformitat amb l'article 8 del Conveni Europeu de Drets Humans, malgrat que en virtut de la legislació nacional el seu dret a ocupar l'habitatge s'hagués extingit.

2.3.4. Mesures per resoldre temporalment la manca d'habitatge de persones en risc d'exclusió residencial

L'obligació de real·lotjament

L'article 16 de la Llei 4/2016 va incorporar, amb caràcter transitori i excepcional,⁹² l'obligació dels grans tenidors de real·lotjar en un habitatge de la seva titularitat, en règim de lloguer i per un termini de 3 anys, les persones o unitats familiars en risc d'exclusió residencial quan no tinguessin cap possibilitat d'accedir a un altre habitatge. Aquesta regulació va ser impugnada i desistida pel Govern de l'Estat (STC 8/2019, de 17 de gener). Posteriorment, ha estat objecte de diferents modificacions (Decret llei 17/2019 i lleis 5/2002 i 11/2020).

El real·lotjament procedeix només en els casos en què la pèrdua obeeix a una causa determinada (transmissió de l'habitatge derivada d'acords de compensació o dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge habitual; venda de l'habitatge per la impossibilitat de retornar el préstec o crèdit hipotecari; execució hipotecària o d'altre tipus derivada de la reclamació d'un deute hipotecari; i desnonament per impagament de les rendes de lloguer). Són subjectes obligats al real·lotjament les persones jurídiques adquirents dels habitatges i els instants dels processos judicials d'execució hipotecària o de desnonament per impagament de lloguer, que, a la vegada, siguin titulars d'habitatges inscrits en el Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant, o susceptibles de ser-hi inscrits. També ho són les persones jurídiques titulars d'habitatges que hagin adquirit d'un titular d'habitatges inscrits en el Registre en primera o ulteriors transmissions, encara que el titular actual sigui un fons de titulització d'actius o que l'adquisició s'hagi efectuat mitjançant la transmissió d'accions o participacions de societats mercantils.

S'ha de prioritzar l'allotjament en el mateix habitatge. Però si no és possible, l'habitatge alternatiu ha d'estar situat en el mateix municipi, llevat que els serveis socials municipals informin que el trasllat a un altre municipi no afectarà negativament la situació de risc d'exclusió residencial de la família. La renda, igual que en el cas anterior, s'ha d'ajustar al que disposa l'article 5.7 (lloguer social) i s'ha de revisar anualment.

92. Sens perjudici de la durada dels contractes de lloguer concertats a l'empara d'aquesta figura, la vigència de la mesura quedava circumscrita a 3 anys a partir de l'entrada en vigor de la Llei 4/2016, si bé posteriorment es va ampliar fins als 5 anys. De manera que la seva eficàcia va finalitzar el mes de gener de 2021.

La 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, va modificar la redacció de l'apartat 4.d. de l'article 16 per imposar al subjecte obligat el deure d'acreditar, abans de presentar la demanda d'execució hipotecària o de desnonament per impagament del lloguer, que s'havia formulat una oferta de lloguer social. Aquest redactat va ser declarat inconstitucional per vulneració de la competència estatal en matèria de legislació processal (STC 57/2022, de 7 d'abril), ja que supeditava l'accés al procés civil a la formulació d'una oferta de lloguer social, com ja s'ha explicitat en l'apartat dedicat a aquesta figura. Tampoc va rebre l'aval constitucional l'apartat 3r, en la redacció donada pel Decret llei 17/2019, que establia un nou termini de durada del contracte de lloguer per causa de reallotjament i que va ser declarat nul i inconstitucional en els termes del FJ 5.g. de la STC 16/2021, de 28 de gener.⁹³

L'expropiació temporal de l'ús d'habitatges en favor del deutor hipotecari en situació d'exclusió residencial

L'article 17 de la Llei 4/2016 va establir com a causa d'interès social la possibilitat d'expropiar el dret d'ús en els casos en què concorren els requisits següents: 1) que el deutor hipotecari es vegi impossibilitat per retornar el préstec hipotecari i la transmissió de l'habitatge es realitzi per acord de compensació o dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge; i 2) que el transmissent o unitat familiar no tinguin alternativa d'habitatge pròpia i es trobin en risc d'exclusió residencial. Les persones afectades ho han de posar en coneixement de l'administració competent en matèria de serveis socials i, en aquests casos, la transmissió de l'habitatge se sotmet a un procediment de mediació que es regeix per l'article 132-4.3 del Codi de consum de Catalunya.

A diferència de l'expropiació regulada en l'article 15 de la mateixa Llei, aquesta mesura es pot activar en el moment en què hi ha una transmissió de l'habitatge, que no està buit, sinó que està ocupat per un subjecte que no pot afrontar el préstec hipotecari i per això el transmet.

93. El termini del contracte de lloguer social per causa de reallotjament es va ampliar a un mínim de 5 o 7 anys, en funció de si el titular de l'habitatge era una persona física o jurídica (art. 6.6 del Decret llei 17/2019). Aquest apartat va ser declarat inconstitucional perquè requeria una regulació mitjançant llei formal.

L'article 17 va convertir-se en l'únic objecte de la STC 8/2019, de 17 de gener, després que el Govern de l'Estat desistís de la impugnació de la resta de preceptes impugnats en el recurs núm. 4752-2017. El Tribunal es remet a diverses sentències (STC 93/2015, FJ 18; STC 16/2018, FJ 12 i 13; STC 32/2018, FJ 5; STC 43/2018, FJ 4; STC 80/2018, FJ 3; STC 97/2018, FJ 5, i STC 106/2018, FJ 2) per tal d'anul·lar els apartats 3r, 4t i 5è del precepte després d'assenyalar que les previsions autonòmiques anul·lades per les sentències precitades s'expressaven en termes similars. En síntesi, considera que l'expropiació temporal de l'ús interfereix en la manera com l'Estat ha exercit la seva competència en matèria de bases de la planificació general de l'economia, atès que arbitra un mecanisme incompatible i que no pot operar simultàniament amb la mesura estatal de política econòmica que preveu la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social (suspensió dels llançaments).

Allotjament provisional en situacions d'emergència social

El Decret llei 17/2019 va afegir una DA 13a. a la Llei 4/2016 per regular l'allotjament de persones afectades per situacions d'emergència social. L'adjudicació provisional d'allotjament als afectats es canalitza mitjançant un allotjament dotacional que formi part del sistema urbanístic d'equipaments comunitaris o, si no hi ha disponibilitat, en altres allotjaments gestionats per les administracions, en les mateixes condicions de temporalitat regulades per als dotacionals. Aquesta d'adjudicació provisional d'allotjament també es preveu en relació amb situacions d'emergència social de persones ocupants sense títol habilitant d'habitatges adquirits o gestionats per les administracions. Ara bé, si l'ocupació sense títol habilitant de l'habitatge es va produir abans de la seva incorporació al parc gestionat per les administracions, els ocupants només podran romandre en el mateix habitatge sempre que es compleixin determinades condicions: resolució favorable de mesa; que no s'hagi iniciat el procediment per a l'adjudicació definitiva dels habitatges ocupats; que l'ocupació sigui, com a mínim, sis mesos anterior a la data d'adquisició dels habitatges o d'inici de la seva gestió per part de l'Administració; i que no hagin renunciat a l'adjudicació d'un habitatge d'emergència social en els darrers 2 anys. De forma similar al que establia la derogada DF 3a., es preveu que la situació d'allotjament provisional no dona cap preferència per si mateixa als adjudicataris en el procediment d'adjudicació definitiva d'habitatge del parc públic o gestionat per les administracions.

2.3.5. La contenció de les rendes de lloguer en les zones tensionades

En l'actualitat, moltes famílies sobreviuen amb una economia precària, que s'ha vist agreujada pels efectes econòmics derivats de la pandèmia de la COVID-19, i que els dificulta poder mantenir-se en l'habitatge. Tanmateix, la causa promotora de la pèrdua d'habitatge respon principalment a raons derivades de l'impagament de les rendes del lloguer. L'encariment dels lloguers és un fenomen generalitzat a Espanya, que s'ha aguditzat a les grans àrees urbanes i a les que suporten una major pressió turística, i on l'alça de preus provoca l'expulsió dels residents tradicionals. Així, l'any 2019, el 68% dels llançaments van ser conseqüència de l'impagament de lloguers enfront del 21% d'impagament d'hipoteques. Igual que s'ha fet, entre d'altres, en països com França, Portugal, Itàlia i Alemanya,⁹⁴ la Generalitat va aprovar, en un segon intent,⁹⁵ un règim de contenció de les rendes de lloguer en les zones de mercat tensionat.⁹⁶ Es tracta d'un règim excepcional, sense vocació de permanència, atès que la seva aplicació es limitava a una durada màxima de 5 anys.

La 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, va habilitar les administracions per a delimitar *àrees amb mercat d'habitatge tens* dins les quals els contractes que s'hi formalitzessin se subjectaven a un règim de contenció de les rendes. La competència per a declarar aquestes àrees correspon al departament de la Generalitat competent en matèria d'habitatge i a la ciutat de Barcelona i l'àmbit metropolità de Barcelona, per raó de la seva problemàtica singular. Amb caràcter transitori (1 any), la Llei aplicava directament aquesta

94. Vid. la Llei de limitació de renda en els habitatges a la ciutat de Berlín (Gesetz zur Mietspiegelbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin-MietenWoG Bln), d'11 de febrer de 2020. En virtut d'aquesta llei, es prohibeix incrementar durant un període de 5 anys les rendes de lloguer pactades fins el 18 de juny de 2019, mentre que les rendes dels contractes posteriors no podran excedir d'uns determinats límits (§ 3 i 4).

95. Vid. la Moció 84/XII, de 9 de maig de 2019, que insta el Govern a impulsar amb caràcter urgent l'aprovació de mesures legislatives per disposar d'una regulació pròpia del contracte d'arrendaments urbans i de mesures per a limitar els increments de preus del lloguer d'habitatges en zones de forta demanda acreditada. En compliment d'aquest mandat, el Govern va aprovar el Decret llei 9/2019, del 21 de maig, de mesures urgents de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge, que no va obtenir la validació del Parlament.

96. Sobre el debat al voltant de la regulació dels lloguers, vid. Noguera, *Regular los alquileres* i Pareja-Eastaway i Sánchez-Martínez, «Private Rented Market in Spain».

declaració en els municipis que disposen d'índexs de referència de preus en què els preus del lloguer han patit increment superior al 20% entre els anys 2014 i 2019, inclosos dins l'Àrea Metropolitana de Barcelona o amb una població superior als 20.000 habitants.

Per a la contenció de preus, la Llei se serveix de l'aplicació de l'Índex de referència de preus de lloguer d'habitatges, regulat en l'Ordre GAH/142/2017, de 5 de juliol. Aquest índex subministra dades fiables —obtingudes del Registre de fiances dels contractes de lloguer de finques urbanes, que gestiona l'Incasòl— sobre el preu dels lloguers d'habitatges similars al que és objecte d'arrendament. En concret, proporciona una estimació del preu mitjà del metre quadrat de lloguer d'un habitatge de superfície determinada i situat en una zona concreta, així com els marges de preu superior i inferior resultants de la ponderació de diverses característiques de l'habitatge (any de construcció, estat de conservació, eficiència energètica, ascensor, mobiliari o annexos). La Llei establia que l'import màxim de la renda de lloguer que les parts poden convenir a la formalització del contracte no pot superar el preu de referència per al lloguer d'un habitatge de característiques anàlogues (amb possibilitat d'incrementar-lo o minorar-lo en un 5%). En el cas que l'habitatge hagués estat arrendat dins els cinc anys anteriors, la renda no podia ultrapassar la consignada en el darrer contracte d'arrendament. S'indicaven els possibles increments aplicables i les excepcions. Altrament, es contemplava un règim més flexible pel cas d'habitatges d'obra nova i els resultants d'un procés de gran rehabilitació.

Les STC 37/2022, de 10 de març, i 57/2022, de 7 d'abril han reduït considerablement la regulació sobre limitacions als lloguers d'habitatges residencials, fent-la impracticable.⁹⁷ En els recursos d'inconstitucionalitat

97. Només es mantenen vigents 4 articles (Requisits per a la declaració d'àrees amb mercat d'habitatge tens; Procediment per a la declaració d'àrees amb mercat d'habitatge tens; Contingut de la declaració d'àrees amb mercat d'habitatge tens i període de vigència; Necessitat d'aplicació de l'Índex de referència de preus de lloguer d'habitatges en tota l'àrea amb mercat d'habitatge tens). La STC 37/2022, de 10 de març, estima parcialment el recurs del Partit Popular en considerar que el règim de contenció de rendes de lloguer infringeix el principi de llibertat de pactes —que constitueix una base de les obligacions contractuals— i que aquesta regulació té un impacte significatiu en l'activitat econòmica, la qual cosa precisa d'una regulació estatal que garanteixi el principi d'unitat de mercat. En conseqüència, declara inconstitucionals i nuls els articles 1, 6 a 13, 15, 16.2 i les DA 1a., 2a. i 3a., DT 1a. i DF 4a.b., amb els efectes previstos en el FJ 8 (quant al seu abast temporal, el Tribunal es pronuncia en el sentit que la nul·litat declarada per sentència no afecta les situacions jurídiques consolidades i només tindrà efectes *pro futuro*); la DA 4a.; i la DF 3a. en els termes del FJ 4.e. Per la seva banda, la STC 57/2022, de 7 d'abril, declara la pèrdua de l'objecte en relació amb els preceptes que ja han estat anul·lats per la STC 37/2022, així com la inconstitucionalitat

presentats, el Govern de l'Estat i el Partit Popular al·legaven, essencialment, la vulneració del contingut essencial del dret de propietat (art. 33 CE) i de la competència estatal per dictar les bases de les obligacions contractuals en matèria de dret civil (art. 149.1.8 CE), atès que la Llei 11/2002 no respecta el principi de llibertat de pactes previst en la legislació d'arrendaments urbans. Per la seva banda, la Generalitat argumentava que es compleix amb la doble perspectiva exigida pel Tribunal per legislar en matèria d'arrendaments: l'existència d'una connexió suficient amb el dret civil propi i el respecte a les bases estatals de les obligacions contractuals. Malauradament, en cap moment el Tribunal entra a analitzar una qüestió tan important com és la possible competència del legislador català per regular l'arrendament d'habitatges.⁹⁸

La Llei 12/2023 entra de ple en la regulació del mercat de lloguer de l'habitatge habitual —s'exclou, per tant, el lloguer de temporada i de locals comercials—;⁹⁹ de fet, constituïa la qüestió cabdal que va impulsar el Govern municipal de Barcelona a pressionar el Govern de l'Estat per a promoure una llei estatal d'habitatge. Dins la regulació relativa als nous contractes d'arrendament formalitzats després de l'entrada en vigor de la llei, cal destacar que la limitació de rendes només afecta els contractes de lloguer d'habitatges situats en zones declarades de mercat residencial tensionat, en la resta, la renda serà la pactada lliurement per les parts. La

dels articles 14, 16.1 en relació amb l'incís «o, si procede, el importe de la renta del contrato de arrendamiento anterior», 17 i 18. Cal tenir en compte, així mateix, la STC 118/2022, de 29 de setembre, que anul·la l'apartat 3r de l'article 9, introduït pel Decret llei 50/2020, de 9 de desembre.

98. Sobre l'abast de la competència autonòmica per legislar en matèria d'obligacions i contractes, *vid.* la STC 132/2019, de 13 de novembre, en relació amb el llibre sisè del Codi civil de Catalunya, i el Dictamen 7/2020, de 5 d'agost, del Consell de Garanties Estatutàries sobre la Proposició de llei de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge.

99. Entre les modificacions que s'introdueixen en la Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans (DF 1a.), es poden citar, dins les zones de mercat tensionat, la pròrroga extraordinària anual —per un màxim de 3 anys— i forçosa per a l'arrendador del contracte de lloguer en els mateixos termes i condicions que el contracte en vigor; l'obligació que la renda pactada amb els nous arrendadors a l'inici del nou contracte no excedeixi, una vegada aplicada la clàusula d'actualització anual de la renda del contracte anterior, de la darrera renda del contracte anterior —excepció feta, de determinats increments fixats legalment—; en zones no tensionades, la pròrroga extraordinària i forçosa per l'arrendador d'un any al final del contracte en situacions acreditades de vulnerabilitat social i econòmica quan l'arrendador sigui un gran tenidor d'habitatge; i l'obligació que les despeses de gestió immobiliària i les de formalització del contracte siguin a càrrec de l'arrendador.

També es preveuen incentius fiscals aplicables en l'IRPF (entre el 50 i 90%) als arrendaments d'immobles destinats a habitatge a preus assequibles en zones tensionades (DF 2a.).

declaració d'àrea de mercat residencial tensionat per part de les administracions competents en habitatge requereix el compliment d'algun dels requisits següents: a) que la càrrega mitjana del cost del lloguer o de la hipoteca al pressupost personal o de la unitat de convivència, més les despeses i subministraments bàsics, superi el 30% dels ingressos mitjans o de la renda mitjana de les llars, o bé b) que el preu de lloguer o compra de l'habitatge hagi experimentat en els cinc anys anteriors a la declaració d'àrea de mercat d'habitatge tensionat, un percentatge de creixement acumulat d'almenys tres punts percentuals superior al percentatge de creixement acumulat de l'índex de preus de consum (IPC) de la comunitat autònoma corresponent (art. 18.3). La vigència de la declaració d'un àmbit territorial com a zona de mercat residencial tensionat serà de tres anys, amb la possibilitat que es prorrogui anualment.¹⁰⁰

Amb caràcter general, el preu del lloguer en els nous contractes formalitzats sota la vigència de la Llei 12/2023 i en zones de mercat residencial tens no podrà excedir de l'última renda vigent en els darrers cinc anys, una vegada aplicada l'actualització anual (IPC). Però, en el cas que l'arrendador sigui un gran tenidor o bé en el cas d'habitatges que no haguessin estat arrendats com a habitatge habitual en els últims cinc anys, la renda no podrà excedir del límit màxim del preu aplicable d'acord amb els índexs de preus de referència.

Tanmateix, es preveu la possibilitat d'incrementar un 10% la renda de lloguer limitada: a) en el cas que l'arrendador realitzi determinades obres de rehabilitació, reforma o millora que suposin un estalvi energètic del 30%, o de millora de l'accessibilitat, en els dos anys anteriors a la celebració del nou contracte i b) en el cas que el contracte es formalitzi per una durada mínima de 10 anys, o bé es prevegi un règim de pròrroques que permeti allargar el contracte un mínim de 10 anys.

Pel que fa a l'actualització de les rendes de lloguer, es manté la limitació d'increment màxim anual del 2% en els contractes a revisar fins al 31 de desembre de 2023, mentre que respecte dels contractes vigents durant el 2023, el topall s'eleva al 3%.¹⁰¹ Per a les actualitzacions anuals a aplicar a partir de l'1 de gener de 2025, la Llei 12/2023 encarrega a l'Institut Nacional d'Estadística que, abans de la finalització de l'any 2024, elabo-

100. Els criteris d'identificació de zones tensionades seran revisats al cap de 3 anys de l'entrada en vigor de la llei per adequar-los a l'evolució del mercat residencial (DA 3a.).

101. No obstant, aquestes limitacions operen respecte dels grans tenidors, atès que la resta de propietaris poden pactar lliurement el preu amb l'arrendatari, sempre que aquest l'accepti; en cas contrari, caldrà respectar aquests límits.

ri un nou índex de referència per a l'actualització anual dels contractes d'arrendament d'habitatge per evitar increments desproporcionats, que substituirà l'IPC.

El mes de juny de 2023, el Departament de Territori va iniciar el tràmit d'informació pública per delimitar els municipis que han de ser declarats zones de mercat residencial tensionat en les quals s'aplicaran les mesures de limitació de les rendes del lloguer que preveu la Llei estatal 12/2023 pel dret a l'habitatge. Són un total de 140 municipis —que representen el 80,6% del total de població de Catalunya— caracteritzats per una oferta insuficient d'habitatge assequible que compleixen els requisits legals per poder aplicar les mesures de contenció de les rendes de lloguer.

3. Reflexions finals

La problemàtica de l'habitatge ha estat contínuament en el focus d'atenció de l'agenda social i política, molt especialment a partir de la crisi econòmica i financera que arranca amb l'esclat de la bombolla immobiliària l'any 2008. Les conseqüències que té generen una situació d'emergència habitacional mai vista que ha obligat els legisladors autonòmics a dictar una normativa enfocada primordialment al bastiment de mecanismes jurídics per actuar contra l'exclusió residencial i garantir l'assequibilitat de l'habitatge (expropiació temporal de l'ús de l'habitatge, lloguer social obligatori, limitació de rendes de lloguer, etc.). A Catalunya, aquesta nova mirada sobre l'habitatge la representen les lleis 24/2015 i 4/2016, que posen títol a una tercera generació de normes sobre habitatge, tot desplegant, reforçant i ampliant els mecanismes que preveia la LDH. Si la LDH va iniciar una transició en les polítiques d'habitatge —de fer prevaldre una visió estrictament economicista es passa a prioritzar-ne l'enfocament social—, aquesta tercera generació consolida el canvi de perspectiva. Vindran després tot un reguitzell de normes que, sense oblidar-se dels aspectes més tècnics i estructurals, incidiran amb nous instruments en la garantia de la funció social de la propietat dels habitatges. Aquest cos normatiu ha generat una alta litigiositat constitucional que s'ha saldat amb la nul·litat de bona part d'aquestes normes perquè el Tribunal Constitucional ha considerat que envaeixen competències estatals, fonamentalment les relatives a la legislació processal i civil i les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica. No cal emfasitzar l'apreciable impacte negatiu que aquestes sentències tenen en termes d'eficàcia i eficiència sobre la gestió

quotidiana de les polítiques públiques de les administracions, que veuen com d'un dia per l'altre han de corregir estratègies i protocols d'actuació que han derivat en situacions jurídiques consolidades.

Per cobrir els buits deixats per les tisoires constitucionals, l'Estat ha aprovat una llei en matèria d'habitatge (Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge) en aplicació especialment dels apartats 1 i 13 de l'article 149.1 CE. L'abast constitucional de l'apartat 13 està delimitat a bastament, però no succeeix el mateix amb l'establiment d'unes condicions bàsiques per garantir la igualtat en l'exercici del dret —la majoria presents ja en la legislació catalana i d'altres autonomies—, de manera que la interpretació que en faci el Tribunal Constitucional condicionarà el marge d'actuació del legislador autonòmic i, de retruc, el futur de les polítiques d'habitatge. El Tribunal Constitucional ha afirmat que l'habitatge no és un títol competencial autònom, per això pot ser abordat des de diverses perspectives que condicionen l'objecte de regulació. D'aquí que la resolució del problema de l'habitatge no es pugui considerar en la seva integritat sense la contribució de la normativa estatal (propietat horitzontal, legislació hipotecària, arrendaments urbans, processos de desnonament, ordenació de l'edificació, etc.). Sense entrar en la discussió de si la Llei 12/2023 s'extralimita en projectar les seves competències en l'àmbit de l'habitatge —avui dia, diverses comunitats autònomes han anunciat la interposició de sengles recursos d'inconstitucional per invasió competencial, com ara Andalusia o Madrid—,¹⁰² el cert és que aquesta norma pot ser una oportunitat perquè

102. El 4 de juliol de 2023, la Mesa del Parlament de Catalunya va acordar sol·licitar al Consell de Garanties Estatutàries l'emissió d'un dictamen que valori si la Llei 12/2023 envaeix competències de la Generalitat, com a pas previ a la presentació d'un recurs d'inconstitucionalitat. El Dictament 1/2023, de 2 d'agost, conclou el següent:

- Vulneració de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge (art. 137.1 EAC), sense empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE: articles 2 (apartats c, d, e, f, g, h, i, j, m, n, o, p, q, r i s); 16; 17; 18.1 i .4; 27.1, tercer paràgraf, i .2 i, per connexió amb l'article 27.2 i .3, la DT segona; com també els articles 28 i 29 i la DT primera, paràgraf segon. Conclusió adoptada per majoria de 7 vots a favor i 2 en contra (que emeten vot particular).

- Vulneració de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge (137.1, 139 EAC) i urbanisme (149.5 EAC), sense empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE: article 15, (apartats 1.b i .d i 2, 3 i 4). Conclusió adoptada per majoria de 7 vots a favor i 2 en contra (que emeten vot particular).

- Vulneració de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge (art. 137.1 EAC), així com del principi d'autonomia financera (art. 201.2 EAC) i l'autonomia de despesa de la Generalitat (art. 202.2 EAC), sense empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE: article 27.3. Conclusió adoptada per unanimitat

- No vulneració del dret de propietat (art. 33 CE): DF primera. Adoptada per unanimitat.

- No vulneració del dret constitucional a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE): DF cinquena, apartat dos. Conclusió adoptada per unanimitat.

algunes de les eines jurídiques que no han pogut desplegar-se correctament per manca de competència autonòmica, com en el cas del lloguer social obligatori, puguin tenir una major aplicabilitat.

La naturalesa jurídica del dret a l'habitatge ha estat objecte d'atenció per la doctrina. La seva ubicació dins del capítol III «Dels principis rectors de la política social i econòmica» comporta que no gaudeixi de les garanties processals i substantives pròpies dels drets fonamentals, situats en el capítol I de la CE (STC 32/2019, FJ 6). En conseqüència, no es tracta d'un dret subjectiu que puguin exercir directament els ciutadans, sinó que la seva concreció queda diferida a la decisió del legislador competent en la matèria. Nogensmenys, la regulació del dret a l'habitatge evoluciona constantment i, en el context actual, aquest dret s'hauria de configurar com un veritable dret subjectiu, especialment per a les persones vulnerables i en risc d'exclusió residencial, tenint en compte la seva íntima relació amb la dignitat de la persona. Les lleis autonòmiques reconeixen l'habitatge com un dret constitucional i estatutari, però el doten d'un abast diferent. La LDH, sense arribar a configurar un dret subjectiu —en el sentit d'un dret prestacional incondicionat pressupostàriament, com recollia el Reial decret 1472/2007, de 2 de novembre, regulador de la renda bàsica d'emancipació dels joves— va orientar l'efectivitat del dret cap al compliment de la seva funció social. Altres comunitats autònomes (el País Basc, la Comunitat Valenciana i Navarra) han fet un pas més enllà per tal de configurar legalment un dret subjectiu a obtenir de les administracions o, subsidiàriament dels tribunals, el gaudi d'un habitatge o allotjament en règim de lloguer o bé d'una prestació econòmica, en cas que no es disposi d'habitatge. En aquest sentit, la Llei estatal 12/2023 no aporta cap novetat al respecte. Reitera el dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat, com ja expressa el text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana (art. 5), però no incorpora obligacions de resultat susceptibles de ser exigides administrativament i judicialment. Tanmateix, la visió clàssica dels drets socials com a principis rectors que només poden invocar-se prèvia intervenció legislativa ha de quedar superada per una visió més holística d'aquests drets, que es troben en estreta relació amb altres drets fonamentals, com el dret a la inviolabilitat del domicili o el dret a la intimitat personal i familiar.

- Contraria l'EAC i la CE: DF setena, apartat 1. Conclusió adoptada per unanimitat.

- No contrarien l'EAC ni la CE: articles 2 (apartats a, b, k, l i ñ); 4; 7; 15.1 (lletres a, c i e); 18 (apartats 2, 3, 5 i 6); 19; 27.1 (primer i segon paràgrafs); 30; 31, i 32 a 36. Conclusió adoptada per unanimitat.

Si bé *stricto sensu* el compliment del dret a l'habitatge en la seva consideració de dret social no vincula els poders públics (ex art. 53.1 CE), l'article 47 CE no és una norma sense contingut ja que aquests resten obligats a complir el mandat constitucional de promoure les condicions i realitzar les disposicions legislatives necessàries perquè aquest dret sigui efectiu. I per això cal incrementar la despesa pública en habitatge, que és una de les més baixes d'Europa. L'increment de la partida pressupostària dedicada a les polítiques d'habitatge esdevé, doncs, una necessitat peremptòria.

El problema de l'emergència habitacional ha deixat de ser conjuntural per convertir-se en estructural. No obstant, no hi ha fórmules màgiques per resoldre'l. El Tribunal Constitucional ha avalat la imposició de restriccions al dret de propietat i, per aquesta via, s'han regulat tot un conjunt de mesures intervencionistes adreçades als grans tenidors. Ara bé, l'estratègia d'augmentar progressivament aquestes limitacions jurídiques per suplir la incapacitat de la política per resoldre la manca d'habitatge assequible i social s'ha de mesurar d'acord amb el criteri de proporcionalitat. El fonament d'aquestes noves eines intervencionistes resideix en l'incompliment de la funció social de la propietat privada sobre l'habitatge. És la vessant institucional la que permet al legislador ordinari la introducció de l'interès general dins del contingut del dret, que és de configuració legal en la mesura que la CE ha renunciat a determinar el seu contingut. Tanmateix, el recurs a la funció social no pot utilitzar-se com un xec en blanc, sinó que cal garantir el manteniment d'un equilibri just entre l'interès públic perseguit i el dret a la propietat, malgrat que és incontestable que bancs i fonts d'inversió han contribuït a la situació en què ens trobem. En qualsevol cas, els resultats obtinguts no han estat a l'alçada de les expectatives que s'havien generat. Això es deu, en bona part, a què la representativitat dels operadors mercantils en el mercat de l'habitatge, encara que molt visible, és clarament reduïda en un país com Espanya en què predominen els petits propietaris.

La promoció d'habitatge protegit continua essent, dins del magma de mesures adoptades per resoldre les diferents problemàtiques de l'habitatge, la que ofereix un enfocament més integral. La manca d'oferta d'habitatge és una part significativa del problema en molts municipis. Per això, sense repudiar els mecanismes vinculats a l'incompliment de la funció social de la propietat perquè és essencial continuar combatent el problema en tots els seus fronts, cal fomentar la rehabilitació d'edificis en sòl urbà, així com la nova construcció, mitjançant la provisió de sòl, finançament i incentius fiscals als promotors i apostant decididament per la col·laboració

publicoprivada. N'és un exemple l'empresa d'economia mixta Habitatge Metròpolis Barcelona SA, constituïda en un 50% amb aportacions públiques procedents de l'Ajuntament de Barcelona i l'Àrea Metropolitana de Barcelona i en l'altre 50% amb capital privat. Nogensmenys, cal rebutjar la idea il·lusòria que una producció massiva d'habitatge minorarà els preus, l'experiència (en forma de dècada prodigiosa, 1997-2007) ha demostrat que aquesta premissa econòmica és una fal·làcia. Així mateix, la producció d'habitatge no pot reproduir vells esquemes. La destinació dels habitatges a un règim preferentment de lloguer, la qualificació indefinida de protecció i l'adaptació del sector de la construcció al nou rol de gestors dels habitatges a lloguer són trets característics del nou urbanisme residencial.

Finalment, cal advertir que la tònica d'aquests anys s'ha caracteritzat per una alta inseguretat jurídica, atès que cap norma s'ha mantingut inalterable gaire temps. La hipertròfia normativa existent a Catalunya en matèria d'habitatge, amb normes que contenen reiterades esmenes, modificacions i remissions, fa imprescindible que el Govern de la Generalitat abordi de forma peremptòria una refosa que compili en un únic text legal les disposicions legals vigents en matèria del dret a l'habitatge.

Bibliografia

- Arias Martínez, M. A. «Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional». *REALA. Nueva Época* 11 (2019): 106-121.
- Barnés, J. «La distribución de competencias legislativas en materia de urbanismo y vivienda». *Revista Vasca de Administración Pública* 79 (2) (2017): 83-143.
- Bassols Coma, M. «Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 17 (1983): 13-42.
- Benito, J. C. «Los pronunciamientos del Comité DESC sobre Derecho a la Vivienda relativos a España. Respuestas jurisprudenciales y legislativas». *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 9(2) (2019): 579-603.
- Candela Ochotorena, J. *Del pisito a la burbuja inmobiliaria. La herencia cultural falangista de la vivienda en propiedad, 1939-1959*. València: Universitat de València, 2019.
- Delgado, L., et al. *Estat de l'exclusió residencial: impactes de la Llei 24/2015 i altres mesures de resposta*. Barcelona: Observatori DESC, Enginyeria Sense Fronteres, PAH de Barcelona, Aliança contra la Pobresa Energètica, 2022.
- Durbán Martín, I. *La España asimétrica. Estado autonómico y pluralidad de legislaciones civiles*. València: Tirant lo Blanch, 2019.

- Gifreu i Font, J. «Mecanismes de col·laboració publicoprivada per a la provisió i l'explotació econòmica d'habitatge assequible: un joc de suma positiva». *Revista Catalana de Dret Públic*, 66 (2023): 56-85.
- . «Vivienda: nuevos avances en materia de rehabilitación energética, autoconsumo y pobreza energética». Dins García-Álvarez García, Jordano Fraga, Lozano Cutanda, i Nogueira López, coord. *Observatorio de políticas ambientales 2021*, 949-997. Madrid: CIEDA-CIEMAT, 2021.
- . «La vivienda en tiempos del COVID-19: ¿nuevas vulnerabilidades sociales? Del impacto inicial a los retos del futuro». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Exemplar dedicat a: *¿Habrá un urbanismo distinto tras el Covid-19?* 54 (2020): 247-304, 337-338.
- . «La imbricación de las políticas de suelo y vivienda. Instrumentos para garantizar el acceso de los ciudadanos a una vivienda asequible». Dins Sánchez Goyanes, dir. *Derecho Urbanístico de Cataluña*, 1037-1086. Wolters Kluwer, 2009.
- Gutiérrez, A. i X. Delclòs. «Geografía de la crisis inmobiliaria en Cataluña: una lectura a partir de los desahucios por ejecución hipotecaria». *Scripta Nova*, 21(557) (2017): 7-33.
- Kenna, P. i H. Simón-Moreno. «Towards a common standard of protection of the right to housing in Europe through the charter of fundamental rights». *European Law Journal*, 25 (2019): 608-622.
- López Ramón, F. «El derecho subjetivo a la vivienda». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 102 (2014): 49-91.
- . *Construyendo el derecho a la vivienda*. Madrid: Marcial Pons, 2010.
- Lora, C. i M. Baena. «Novedades recogidas en la reciente jurisprudencia constitucional en materia de vivienda». *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 58 (2022): 145-153.
- Mialot, C. «Deu anys de la Llei DALO (dret a l'habitatge exigible) a França i al context europeu». Dins Transjus i Observatori DESC, coord. *La llei del Dret a l'Habitatge de Catalunya: deu anys de vigència. Balanç i futur*, 53-66. Pamplona: Aranzadi, 2018.
- Moreu Carbonell, E. «Activismo social y derecho a la vivienda». Dins Gifreu i Font, Bassols Coma, i Menéndez Rexach, dirs. *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, 261-281. Madrid: INAP, 2016.
- Noguera, A. *Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España*. València: Tirant lo Blanch, 2022.
- Observatori DESC. *L'evolució dels desnonaments 2008-2019: de l'emergència a la consolidació d'una crisi habitacional*. 2020.
- Paleo, N. i A. Quintià. «Las políticas de vivienda desde una perspectiva multinivel: un análisis comparado de la legislación autonómica». Dins Paleo, ed. *Políticas y derecho a la vivienda. Gente sin casa y casas sin gente*, 310-349. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.

- Pareja-Eastaway, M. i T. Sánchez-Martínez. «Private Rented Market in Spain: Can Regulation Solve the Problem?» *International Journal of Housing Policy* (2022). DOI: 10.1080/19491247.2022.2089080.
- Ponce, J. (2019). *El derecho de la Unión Europea y la Vivienda. Análisis de experiencias nacionales e Internacionales*. Madrid: INAP-McGraw-Hill.
- Ponce Solé, J. «El derecho subjetivo a la vivienda exigible judicialmente: papel de la legislación, análisis jurisprudencial y gasto público». Dins *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*, 61-195. Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2016.
- Ponce, J. i D. Sibina. *El Derecho a la vivienda en el siglo XXI*. Madrid: Marcial Pons, 2018.
- Ponce, J. i J. Fernández. «Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar. Nuevos desarrollos y perspectivas en España a la vista de las novedades europeas en la materia». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 255 (2010): 39-78.
- Quintíá Pastrana, A. «El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y recentralización». *Revista Vasca de Administración Pública* 109 (I) (2017): 225-267.
- . «Más allá del artículo 47 CE: derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables». *Revista de Derecho Público: Teoría y Método* (6) (2022): 115-153.
- Sala Roca, C. *El règim jurídic de les mesures per a garantir el dret a l'habitatge en un context de crisi*. Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona, 2019.
- Síndic de Greuges. *L'habitatge compartit a Barcelona i la seva adequació als estàndards internacionals*. Barcelona, 2020.
- . *Retard de l'Administració en situacions d'emergència residencial a Catalunya*. Barcelona: Síndic de Greuges, 2019.
- . *El dret a l'habitatge: qüestions urgents*. Barcelona: Síndic de Greuges, 2018.
- . *Informe sobre l'accés a l'habitatge social*. Barcelona, 2015.
- . *La protecció dels afectats per l'índex de referència de préstecs hipotecaris*. Barcelona, 2015.
- Transjus i Observatori DESC. *La llei del Dret a l'Habitatge de Catalunya: deu anys de vigència. Balanç i futur*. Pamplona: Aranzadi, 2018.
- Trilla, C. i J. M. Vilanova. «Polítiques públiques i d'habitatge a Catalunya: dret a l'habitatge, bombolla i crisi: perspectives de futur». Dins Gomà i Subirats, coord. *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya*. Barcelona: Galàxia Gutenberg, 2019.
- Valcárcel Bustos, M. T. «Competencias y reconocimiento de derechos de las personas vulnerables: sanidad, vivienda y derechos fundamentales». *Revista Vasca de Administración Pública* (111) (2018): 341-372.