

La llei estatal 12/2023, de 24 de maig, *por el derecho a la vivienda*: les novetats més destacades i la seva incidència sobre el lloguer d'habitatges a Catalunya

JULI PONCE SOLÉ¹
jponce@ub.edu

¹ Càtedra Barcelona d'Estudis d'Habitatge
(<https://cbeh.cat/es>)

Resum

L'article analitza la llei estatal 12/2023, de 24 de maig, *por el derecho a la vivienda*, publicada al BOE de 24 de maig. S'estudien les seves novetats més rellevants pel que fa a diferents aspectes relacionats amb la regulació de l'actuació dels poders públics i de les relacions entre particulars en l'àmbit de l'habitatge, parant especial esment en la seva incidència sobre aspectes de lloguer, com ara el topall de preus en les anomenades per la llei *zones de mercat residencial tensionat* o, en l'àmbit de l'urbanisme, l'obligació de dedicar el 50 % de les reserves per habitatge protegit a lloguer, entre d'altres.

Paraules clau: dret, habitatge, lloguer, urbanisme
Introducció: realitat social, influència del Dret internacional i europeu i distribució de competències.

1. Introducció: realitat social, influència del Dret internacional i europeu i distribució de competències

L'objecte d'aquesta breu anàlisi és realitzar una primera consideració sobre l'impacte que la llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge té sobre la legislació catalana d'habitatge. Una anàlisi a fons del tema haurà de quedar per a una altra ocasió, ja que la limitació d'espai aconsella ara dur a terme només una aproximació preliminar.

Catalunya, des de 2007, ha estat pionera en la regulació innovadora en aquest àmbit i, com veurem, la llei estatal adopta, en part, algunes de les tècniques reguladores d'aquesta.

Una primera idea que convé destacar és que l'habitatge assequible ha estat **un tema abandonat històricament** pel legislador tant estatal com autonòmic i per les regulacions locals (PONCE i SIBINA, 2008), si bé en les últimes dècades, **especialment des de la llei**

catalana del dret a l'habitatge de 2007, en l'àmbit autonòmic i local s'han aprovat nombroses lleis d'habitatge i ordenances locals en la matèria (QUINTIÀ, 2022 a).

De fet, en el cas català podríem afirmar que s'han aprovat a la darrera dècada massa lleis i d'una qualitat jurídica discutible, que a més han donat lloc a diverses sentències del Tribunal Constitucional anul·lant-les. La proliferació de normes jurídiques en l'àmbit de l'habitatge ha estat tan gran i desordenada que ha afectat greument la seguretat jurídica dels operadors i, probablement, al desenvolupament econòmic en aquesta matèria¹. Semblant hemorràgia normativa, de dubtosa qualitat, ha portat el legislador català a exigir-li al govern català l'elaboració d'un projecte de llei per modificar la llei catalana del dret d'habitatge de 2007 i adequar-la als múltiples canvis soferts, així com l'enviament al Parlament

1. Com a mostra, podem esmentar algunes de les normes aprovades en els últims anys a Catalunya, diverses d'elles afectades per SSTC, com vam veure:

Llei 14/2015 (impost habitatges buits, secundada per STC 4/2019).

Llei 24/2015 (pobresa energètica i expropiació d'ús habitatges buits, salvada per STC 13/2019).

Llei 4/2016 (expropiació d'ús habitatges buits, declarada inconstitucional per STC 8/2019).

Dos decrets llei el 2019 no convalidats, un sobre urbanisme, un altre sobre límits de lloguers.

Decret llei 17/2019, de mesures urgents (modificat per l'1/2020, art. 3 sobre definició habitatge buit), anul·lat parcialment per STC de 2021.

DECRET 75/2020, de 4 d'agost, de turisme de Catalunya (llars compartides).

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.

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 (declarada inconstitucional per dues SSTC de 2022, com vam veure).

català d'un projecte de llei per l'elaboració d'un Text Refós en matèria d'habitatge, **tasca urgent i important, encara pendent**².

D'altra banda, aquesta rellevància jurídica creixent ha anat acompanyada d'un augment paral·lel de les polítiques públiques desenvolupades en aquest àmbit, **després d'un prolongat període de mal govern i mala administració que ha conduït a una situació difícil per a molts conciutadans**.

Així, una regulació defectuosa ha permès que dels **gairebé 6 milions d'habitatges protegits construïts de 1962 a 2020 (gairebé un 32 % del total del parc residencial), la majoria hagin estat desqualificats i hagin passat al mercat lliure**, a preus actualment estratosfèrics, com ens explica el preàmbul de la nova **Llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge**.

Això explica que **el parc d'habitatge social actual sigui dels més baixos d'Europa**, no arribant al 2 % dels més de 18 milions d'habitatges existents. La **construcció de VPO** ha anat caient en picat en els últims anys, passant d'unes 68.000 en 2008 a 5000 en 2017. La **despesa pública**, francament miserable (7 vegades inferior al de la UE), ha caigut fins al 38 % entre 2007 i 2018, al 50 %, per exemple, a Catalunya, entre 2008 i 2020 (CONSELL DEL TREBALL, ECONÒMIC I SOCIAL DE CATALUNYA, 2021), si bé en el cas d'Euskadi la despesa se situaria entorn del 0,50 % del PIB, enfront del 0,08 %

de Catalunya, acostant-se al 0,60 % de la UE, d'acord amb dades d'Economistes pel Benestar³. Paral·lelament, **entre 2008 i 2019 es van realitzar gairebé 700.000 desallotjaments, que van afectar gairebé 2 milions de persones**. Només el 2010, es van realitzar a Espanya 248 processos d'execució hipotecària al dia (QUINTIÀ, 2022 a).

Tot això ha comportat diverses **conseqüències negatives**. Trastorns de la salut mental amb suïcidis inclosos, augment del sensellarisme, de la segregació residencial (i escolar, vinculada), de la despesa de les llars en habitatge, o una emancipació dels joves a Espanya que es troba molt per sobre de la mitjana de la UE: 30 anys enfront de 26, com també assenyala el preàmbul de la nova llei estatal.

En matèria d'habitatge, cal tenir molt en compte també, la qual cosa no sempre es fa, **el Dret aplicable en l'estat espanyol pels convenis internacional subscrits** (així, Espanya ha estat ja condemnada diverses vegades pel comitè encarregat de vetllar per l'aplicació del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals)⁴, i la **jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans i el Dret i la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, que limiten i orienten la discrecionalitat del legislador en l'Estat espanyol**.

Pel que fa al Dret de la Unió Europea, que considera l'habitatge assequible com un servei

2. Llei 24/2015:

"Disposició final Quarta

Presentació d'un projecte de llei de modificació de la Llei 18/2007 i d'un projecte de llei de refosa i millora dels disposicions legals vigents en matèria del dret a l'habitatge i de lluita contra la pobresa energètica

1. El Govern ha de presentar, si escau, al Parlament, en el termini de sis mesos a comptar de l'entrada en vigor d'aquesta llei, un projecte de llei de modificació de la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge, que contingui els modificacions necessàries per a garantir l'aplicació efectiva de totes els mesuris establertes per la llei present.

2. El Govern, en el termini d'un any a comptar de l'entrada en vigor d'aquesta llei, ha de presentar al Parlament un projecte de llei de refosa i millora dels disposicions legals vigents a Catalunya en matèria de dret a l'habitatge, del fons social de l'habitatge, de mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària, de lluita contra la pobresa energètica i de garantia de subministraments bàsics i dels altres normes legals que incideixen en el dret a un habitatge digne"

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

"Disposició addicional. Decret legislatiu en matèria de dret a l'habitatge

El Govern, en el termini d'un any des de l'entrada en vigor d'aquesta llei, ha d'elaborar un text refós de tota la normativa en matèria del dret a l'habitatge"

3. [Economistes pel benestar - Habitatge \(google.com\)](#)

4. [La ONU condena a España por vulnerar el derecho a la vivienda \(newtral.es\)](#)

d'interès general, un dret fonamental i una raó imperiosa d'interès general, la propietat del qual pot ser delimitada per les lleis nacionals (PON-CE, 2019), aquest Dret apareix ja esmentat des del preàmbul de la nova llei estatal pel dret a l'habitatge de 2023, que assenyala el següent (traducció pròpia):

“Així mateix, l'aprovació de la present llei compleix amb la fita establerta en el Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència d'Espanya, relatiu a la reforma C02.R03 «Llei d'Habitatge», recollida en el número 22 de l'annex a la Proposta de Decisió d'Execució del Consell, de 16 de juny de 2021, relativa a l'entrada en vigor d'una norma que inclou accions de suport a l'augment de l'oferta d'habitatges que compleixin els requisits dels edificis de consum d'energia gairebé nul, estretament vinculat als objectius que marca la mateixa definició d'habitatge digne i adequat als quals s'orienta el conjunt de mesures adoptades”.

En definitiva, si bé, com veurem, la llei estatal impacta en l'àmbit autonòmic, **no és menys cert afirmar que el Dret internacional, el Conveni Europeu de Drets Humans i el Dret de la Unió Europea, i la jurisprudència associada, impacten, al seu torn, sobre les solucions que el legislador nacional, el català i l'estatal ara també, adopta en la regulació de l'habitatge.**

Pel que fa a les **competències** esmentades en la llei estatal de 2023 com a fonament per a la seva promulgació (DF 7a), cal assenyalar que s'esmenten els arts. de la CE 149.1.1, potser la referència més rellevant i nova, 149.1.13, 149.1.18 (legislació civil), 149.1.6 (legislació processal), 149.1.14 (hisenda general), sent alguns dels seus preceptes només aplicables a l'AGE (22, 23, 24, 26 i DA 2da).

Per comprendre l'abast i els límits de les competències estatals és imprescindible considerar les decisions del Tribunal Constitucional (TC) ja recaigudes en relació a l'habitatge. Com ens explica el professor Andrei Quintià (2022 b), el **TC**

ha dictat des de la Constitució 48 sentències en la matèria (una mica erràtiques i confuses, cal assenyalar), un 75 % d'elles des de 2012 i un 40 % des d'una data tan pròxima com 2017, la qual cosa és un indicador de la rellevància jurídica creixent de la matèria.

Quines conclusions poden extreure's d'aquest conjunt de SSTC des d'una perspectiva jurídica-dogmàtica?

En primer lloc, l'existència de canvis de criteri, malgrat les remissions a prèvies sentències per reforçar l'argumentació de posteriors. En segon lloc, la importància de l'art. 149.1.13 CE en la jurisprudència del TC i la seva visió predominantment economicista de l'habitatge. En tercer lloc, un rebuig a considerar la connexió entre l'article 47 CE i l'art. 149.1 CE. En quart lloc, no són infreqüents els vots particulars, en alguns casos molt durs, contra la decisió majoritària.

Com assenyala Quintià (2022b), la distribució dels títols competencials considerats pel Tribunal Constitucional en els fonaments jurídics de les sentències és diversa. **Mentre que l'art. 149.1.13 CE està present en més de la meitat dels assumptes (56,25 %)**, la invocació de l'art. 149.1.8 CE sobre legislació civil apareix en menys d'una tercera part (27,08 %) i els restants s'observen només en un 20,83 % (l'art. 149.1.18 CE en un 20.83 %) i **12,50 % (art. 149.1.1 CE i art. 149.1.11 CE)**.

Quintià (2022b) destaca com l'estadística mostra que la representació estatal hauria invocat reiteradament l'art. 149.1.1 CE, però aquest ha estat absent de la fonamentació jurídica de les sentències. Encara que l'associació no és significativa d'acord amb els seus càlculs, $\chi^2(1, 48) = 1,26, p < 260$, l'autor observa que **en un 83,33 % de les ocasions en les quals l'art. 149.1.1 CE va ser invocat per la representació estatal, no va arribar a ser considerat per l'Alt Tribunal.**

En definitiva, del conjunt de la jurisprudència del TC, se n'extreuen les conclusions següents:

- Es tracta d'una jurisprudència dubitativa, oscil·lant, amb vots particulars.
- S'accepta que la regulació autonòmica inclogui el deure d'ocupar l'habitatge com a component de la funció social de la propietat i s'accepta l'expropiació de l'ús i la imposició de sancions, conforme a l'art.

149.1.13 CE, però es declara violat aquest mateix article si l'expropiació de l'ús afecta els bancs com a creditors hipotecaris.

- S'assenyala que un impost autonòmic sobre habitatges buits no incorre en doble imposició.
- S'accepta la regulació autonòmica sobre reserves per a *vivienda de protección oficial en suelo urbano consolidado*.
- No s'accepta que una regulació autonòmica imposi controls de renda.
- S'accepta la regulació autonòmica establint acció pública en matèria d'habitatge en l'àmbit del procediment administratiu, però no en seu judicial.
- No s'ha acceptat fins al moment l'art. 149.1.1 CE en relació amb l'art. 47 CE com a títol competencial de l'Estat aplicable, davant la falta de desenvolupament estatal de les condicions bàsiques a què es refereix el precepte que ha existit fins a la nova llei estatal.

D'altra banda, llei estatal regula els tradicionals Plans estatals d'habitatge que vehiculen part de l'**activitat de foment** estatal en l'àmbit de l'habitatge protegit, la qual es desplega mitjançant préstecs qualificats i l'atorgament d'ajudes econòmiques directes, que comprenen tant la subsidiació del crèdit com les mateixes subvencions al promotor o als adquirents d'aquests habitatges. En aquesta activitat de foment prenen part tant les comunitats autònomes com l'Estat, malgrat que aquest no tingui cap competència en matèria d'habitatge. **La raó d'aquesta intervenció estatal, radica, com és sabut, en la interpretació efectuada per la crucial STC 152/1988 (continuada per la STC 59/1995, de 17 de març) que és la decisió constitucional essencial en aquest punt. Donat que l'estat no té competències en matèria d'habitatge, ha estat discutida, però, en matèries vinculades a l'habitatge; creiem que amb encert, aquesta capacitat estatal per disposar i repartir de fons en aquest àmbit en base només a l'art. 140.1.13 CE (IGLESIAS GONZÁLEZ, 2000, p. 323 i s.).**

2. Aspectes constitucionals desenvolupats en la nova llei estatal de 2023

En connexió amb l'art. 53.3 CE, **la llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge desenvolupa les competències estatals i el dret a l'habitatge de l'art. 47 CE, que el TC s'ha negat sistemàticament a acceptar que existeixi en aquest precepte, a diferència del TS i dels TSJ de les CCAA, que accepten amb naturalitat les alegacions de violació d'aquest, sinó que al·ludeix a les interconnexions d'aquest amb altres drets constitucionals** (MOLTÓ i PONCE, 2017).

Pel que fa al dret a l'habitatge, abans de res, cal assenyalar, perquè continua existint notable confusió en aquest àmbit, que de tot dret es poden derivar obligacions de mitjans i de resultat⁵.

Doncs bé, la llei estatal no afecta les declaracions d'aquest dret contingudes en les lleis autonòmiques (així, per exemple, l'art. 3 de la llei catalana 18/2017, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge), establint obligacions de mitjans.

5. Com assenyala la STS de 15 de febrer o de 2022, sala del contenciós (traducció pròpia): "En les obligacions de resultat existeix un compromís consistent en el compliment d'un determinat objectiu, assegurant l'assoliment o resultat proposat [...]. En les obligacions de mitjans, el compromís que s'adquireix és el d'adoptar els mitjans tècnics i organitzatius, així com desplegar una activitat diligent en la seva implantació i utilització que tendeixi a aconseguir el resultat esperat amb mitjans que raonablement puguin qualificar-se d'ídonis i suficients per a la seva consecució, per això se les denomina obligacions "de diligència" o "de comportament". La diferència radica en la responsabilitat, en un cas i altre, ja que mentre que en l'obligació de resultat es respon davant un resultat lesiu [...] qualsevol que sigui la seva causa i la diligència utilitzada. En l'obligació de mitjans n'hi ha prou amb establir mesures tècnicament adequades i implantar-les i utilitzar-les amb una diligència raonable".

La llei estatal no implica alteració d'aquesta regulació. Ara bé, en relació amb les obligacions de resultat, la llei estableix la **necessitat de fixar obligacions públiques específiques** respecte al creixement dels parcs públics d'habitatge i un **compromís general per defecte del 20 % d'habitatges socials sobre el total del parc de residencial en 20 anys en les Zones de Mercat Residencial Tensionat, que de seguida explicarem, mancant regulació autonòmica específica.**

Una obligació de resultat d'aquest tipus és inusual en la legislació autonòmica. Es troba un exemple, inspirat en la legislació francesa, en la llei catalana del dret a l'habitatge de 2007. Explicat ara de forma molt esquemàtica, la mateixa preveu en el seu art. 73, sota el títol "objectiu de solidaritat urbana", que per fer efectiu el dret a l'habitatge a tot el territori de Catalunya, "els municipis inclosos en àrees declarades pel Pla territorial sectorial d'habitatge com a àmbits de demanda residencial forta i acreditada han de disposar, en el termini de vint anys, d'un parc mínim d'habitatges destinats a polítiques socials, definides en el següent article 74, del 15 % respecte al total d'habitatges principals existents, tal com les defineix l'article 3, considerant les circumstàncies pròpies de cada municipi i d'acord amb el calendari que s'estableixi per reglament. El creixement del nombre d'habitatges establert per l'apartat 1 obtingut en cada quinquenni mitjançant la nova construcció, la rehabilitació o l'adquisició no pot ser inferior al 25 % del nombre d'habitatges que faltin per arribar a l'objectiu final del 15 % del total d'habitatges principals.

El sistema català es tanca amb la previsió d'un fons de solidaritat urbana, art. 76, el qual ha de finançar-se, entre altres vies, amb les quantitats econòmiques que han d'aportar els ajuntaments que no compleixin les obligacions quinquen-

nals de construcció establertes per l'article 73. Aquestes quantitats es preveuen fixes per cada unitat d'habitatge no construït i ha d'establir-se per decret la forma i condicions en què ha d'efectuar-se l'aportació i la seva quantia.

El problema en la pràctica d'aquesta regulació ha estat que el Pla Territorial sectorial d'habitatge, que suposa el detonant d'aquesta obligació i que la llei preveia havia d'aprovar-se el 2008, encara no ha estat aprovat en data de juliol 2023, és a dir, 15 anys més tard, com tampoc ho ha estat el Decret del fons de solidaritat urbana. Però la llei estatal no s'ocupa únicament del dret a l'habitatge. Així, es dediquen, per exemple, diversos articles a la interacció entre el dret a l'habitatge amb el **dret a la igualtat (amb al·lusió a diferents tipus de discriminació que poden produir-se en l'àmbit de l'habitatge, art. 6)**, la qual cosa no suposa cap novetat en l'àmbit català, on la llei de 2007 ja estableix una regulació sobre aquest tema que ha donat lloc a diverses reaccions administratives contra la discriminació en l'àmbit de l'habitatge (arts. 45 i s. de la llei de 2007); amb el dret a la **salut** (per exemple, en els esments al **sinhogarismo en arts. com el 3 lletra l**), al **dret a la ciutat** (PONCE, CAPDEFERRO, MIGLIARI, 2019, dret que, si bé no s'esmenta explícitament, batega en els preceptes relatius a l'urbanisme, arts. 15, com ho fa des de 2007 en la llei catalana, art. 16) o amb el dret a la **propietat i a la llibertat d'empresa (arts. 33 i 38 de la Constitució)**, com de seguida veurem.

La llei es refereix al fet que l'habitatge compleix una **funció social**, atès que constitueix un bé destinat a satisfer les necessitats d'allotjament bàsic de les persones i a la que ja havia fet referència amb meridiana claredat la STC 89/1994, en referència a la LAU⁶. Ha de destacar-se que diverses legislacions autonòmiques, entre elles

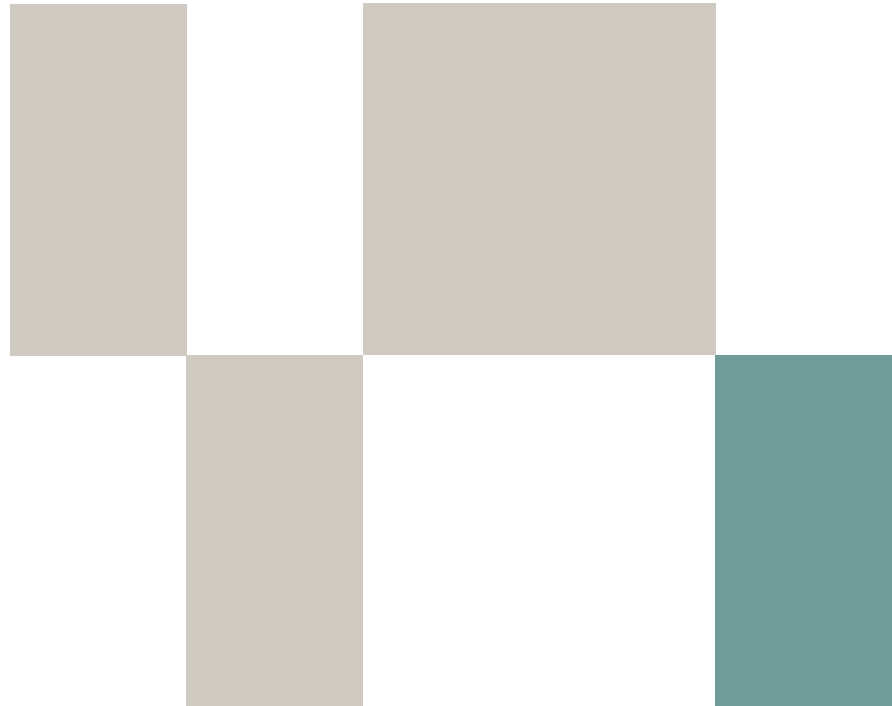
6. Traducció pròpia del text de la STC: "La història de la regulació dels arrendaments urbans mostra efectivament que la introducció de la pròrroga forçosa, entre altres mesures, responia a una finalitat tuitiva d'interessos que es consideraven necessitats d'una especial protecció, concretament la dels arrendataris davant la situació del mercat immobiliari; això es verifica fins i tot en les mateixes Exposicions de Motius de les lleis reguladores d'aquesta mena d'arrendaments (així, en la de la Llei de Bases de 22 de desembre de 1959). **En el context de la vigent Constitució, aquesta delimitació del dret de propietat troba una justificació en la proclamació de l'art. 47 del Text fonamental, que recull el dret a gaudir d'un habitatge i ordena als poders públics que promoguin les condicions per a això necessàries. A més, no pot oblidar-se la rellevància que la continuïtat de l'arrendament revesteix per a la protecció de l'estabilitat del domicili familiar, i de la mateixa família, en la línia del que es disposa en l'art. 39.1 de la Constitució. Respon així a la funció social de la propietat immobiliària, sense vulneració constitucional, que el legislador estableixi una limitació d'aquesta propietat que, sense suposar el seu buidament o desfiguració, pugui contribuir (amb major o menor fortuna, segons les diferents teories econòmiques) a satisfer un dret constitucionalment afirmat".**

la catalana (MOLTÓ i PONCE, 2017), havien ja recollit que la funció social de la propietat d'habitatge implicava el seu ús efectiu com a tal i que suposava una violació d'aquesta funció social mantenir habitatges buits sense causa justificada durant determinats períodes de temps, sobre ocupades o sense les condicions mínimes d'habitabilitat (infrahabitatge), com va fer ja primerencament la llei catalana d'habitatge de 2007.

Aquestes regulacions autonòmiques connecten amb les previsions estatals vistes i havien estat ja declarades conformes a la Constitució pel TC, després d'una primera sentència sobre la

legislació andalusa de 14 de maig 2015⁷, rectificada en una sentència posterior de 22 de febrer de 2018 sobre la legislació navarresa⁸.

El que s'ha dit es constata en la mateixa definició d'habitatge de la llei (art. 3k). La funció social de la propietat de l'habitatge consisteix en la llei en el deure de destinar aquesta a l'ús residencial, d'acord amb el que s'estableix en l'ordenament jurídic (art. 1.2), incloent-hi en el règim jurídic del dret de propietat d'habitatge un deure "d'ús i gaudi propis i efectius de l'habitatge" (art. 11.1 a), d'acord amb la legislació vigent.



7. Un comentari de la mateixa a: [¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda? A propósito de la STC de 14 de mayo de 2015, declarando la inconstitucionalidad de la regulación andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos\[1\]. | \(wordpress.com\)](#)

8. Un comentari de la mateixa a: [¿Ha devuelto el Tribunal Constitucional a las Comunidades Autónomas su competencia sobre vivienda? Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de febrero de 2018 | \(wordpress.com\)](#)

3. El concepte de gran tenidor i les seves implicacions jurídiques

Aquest aspecte suposa una notable incidència en la legislació autonòmica. En el cas català, el concepte de gran tenidor és usat en diverses lleis referides a l'habitatge, per a diferents propòsits (i amb diferents continguts). Així, en el cas català, 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, a l'efecte d'establir determinades obligacions jurídiques d'oferiment d'un lloguer social, en les quals no ens detindrem ara⁹.

Al seu torn, un segon exemple català el trobem a la 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, la inconstitucionalitat de la qual ha rebutjat el TC¹⁰.

La llei estatal realitza una **distinció entre dos tipus de propietaris: els grans tenidors i la**

resta. Els grans tenidors són persones físiques o jurídiques que **tenen en propietat més de 10 habitatges** o 1500 m² d'ús residencial (sense comptar garatges ni trasters), art. 3k.

Per contextualitzar la previsió legal en la realitat social i econòmica, val a dir que en el cas de **Barcelona**, per exemple, el 36 % del parc residencial està en mans d'ells, d'acord amb un estudi de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge¹¹. En el conjunt de **Catalunya**, d'acord amb dades de Civio¹², que utilitza el terme *megatenidors*, a 31 de desembre de 2022, hi havia un total de 728.142 habitatges llogats amb fiança dipositada en l'Institut Català del Sòl. D'aquestes, 69.910 habitatges, el 9,60 %, són propietat d'empreses amb més de 50 habitatges llogats. Al voltant del 41 % dels habitatges llogats per *megatenidores* són de grans empreses immobiliàries catalanes¹³. A Catalunya, un total de 284 societats matriu

9. Assenyala en el seu art. 5 que:

"9. A l'efecte de la present llei, s'entén que són grans tenidors d'habitatges:

a) Les entitats financeres, les filials immobiliàries d'aquestes entitats, els fons d'inversió i les entitats de gestió d'actius, inclosos els procedents de la reestructuració bancària, d'acord amb la legislació mercantil.

b) Les persones jurídiques que, per si soles o a través d'un grup d'empreses, siguin titulars de més de deu habitatges situats en territori de l'Estat, amb les següents excepcions:

1r Els promotors socials als quals es refereixen les lletres a i b de l'article 51.2 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

2n Les persones jurídiques que tinguin més d'un 15 % de la superfície habitable de la propietat definit com a habitatges protegits destinats a lloguer.

3r Les entitats privades sense ànim de lucre que proveeixen d'habitatge a persones i famílies en situació de vulnerabilitat residencial.

c) Els fons de capital de risc i de titulització d'actius.

d) Les persones físiques que siguin propietàries de més de quinze habitatges, o copropietàries si la seva quota de participació en la comunitat representa més de 1.500 metres quadrats de sòl destinat a habitatge, amb referència en tots dos casos a habitatges situats en territori de l'Estat, amb les mateixes excepcions que estableixen per a les persones jurídiques els punts 1r i 2n de la lletra b)."

10. Assenyala que:

"4. Són subjectes passius de l'impost, a títol de contribuents, en els mateixos termes de l'apartat 1, les persones físiques que tenen la condició de grans tenidors.

A l'efecte d'aquest impost, es considera gran tenidor la persona física que és titular d'un dret de propietat, d'usdefruit, d'un dret de superfície o de qualsevol altre dret real que atorgui la facultat d'explotació econòmica de l'habitatge, de més de quinze habitatges".

11. [NdP_Lab_Propietat_Barcelona_2021.pdf \(ohb.cat\)](#)

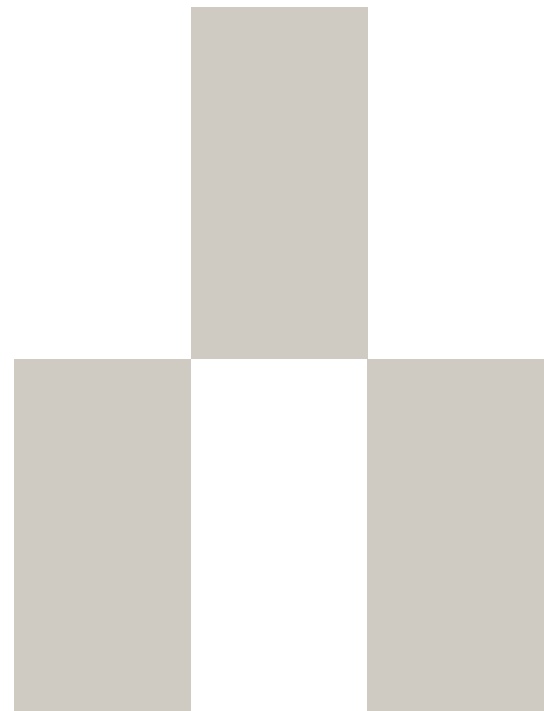
12. [CaixaBank es el segundo casero de Cataluña, solo por detrás de la Generalitat | Civio](#)

13. Com Cevasa, controlada per la família Vaque —2.191 lloguers—, immobles en Renda, presidida per l'exdirectivo de l'Espanyol



controlen aquest 9,60 % del parc d'habitatges llogats a través de 321 societats dependents. D'aquestes, 252 empreses són privades, 10 amb seu a l'estranger, principalment als EUA. Els fons d'inversió estatunidencs Cerberus i Blackstone sumen gairebé 5.500 habitatges llogats. Del total d'habitatges exposats, 18.800 d'aquests són propietat de 15 entitats financeres. Només Caixabanc té més de 5000 habitatges. D'acord amb Civio, **també existeix una concentració de propietat d'habitatge en mans privades a altres llocs de l'Estat Espanyol, com ara Madrid, Andalusia o les Balears**¹⁴.

Aquesta definició legal de *gran tenidor* **pot ser canviada en certes àrees urbanes per les CCAA, en les seves possibles declaracions de les anomenades Zones de Mercat Residencial Tensionat (ZMRT, que de seguida explicarem)**. La inclusió d'un propietari en la categoria de gran tenidor implica una sèrie **de conseqüències jurídiques** vinculades a la major funció social de les seves propietats (com assenyala l'art. 14 de la Constitució alemanya, "la propietat obliga. El seu ús ha de servir al mateix temps al bé comú", i afegim nosaltres, obliga més en aquests casos), conseqüències jurídiques que anirem al·ludint a continuació.¹⁵



José Suñer-Humet —1.027—, Núñez i Navarro —790 lloguers— o l'hereva del Grup Sanahuja Indicesa L'Illa SL, amb 923. També hi ha empreses dirigides per famílies conegudes en altres sectors, com els germans Gallardo, fundadors de la farmacèutica Almirall, que són arrendadors de 359 habitatges a través d'Alcotas Immobiliària; Jordi Xiol Quingles, empresari del sector farmacèutic i d'assegurances —274 habitatges a través de Visoren—; els joiers Tous —142 lloguers a través de Saro 2015 SL— o els Sans Domènec, hereus del fundador de Banderer —137 lloguers a través del Grup Volumetric— o la família Lao, fundadora de la recreativa Círsa —119 lloguers a través de Braker i Conei.

¹⁴. [Diez empresas concentran el 12% de los inmuebles alquilados en toda la Comunidad de Madrid | Civio](#); [CaixaBank es el segundo mayor casero de Andalucía | Civio](#); [Diez empresas concentran una de cada 10 viviendas alquiladas en Islas Baleares | Civio](#)

¹⁵. Cal plantejar-se si les CCAA, en desenvolupament de la llei estatal, podrien establir diferents conceptes de gran tenidor, afegint, o restant, habitatges d'aquest. Si bé pogués semblar que aquest aspecte formaria part un element bàsic estatal, la defectuosa regulació de la llei estatal sembla plantejar algun dubte. Efectivament, l'art. 3k de la llei estatal és el que estableix el concepte de gran tenidor vista. No obstant això, aquest mateix art. 3, en el seu inici, assenyala que "A l'efecte del que es disposa en aquesta llei, **i en tant no entrin en contradicció amb les regulades per les administracions competents en matèria d'habitatge, i en aquest cas, i a l'efecte de la seva regulació, prevaldran aquelles**, s'estableixen les següents definicions", entre les quals es troba, precisament, la de gran tenidor.

4. Mesures relacionades amb la protecció de deutors hipotecaris i propietaris

En aquest àmbit, la llei estatal modifica la LAU i la LEC, normes de competència estatal, per la qual cosa no hi ha dubte que l'impacte en l'àmbit autonòmic és ple i directe.

4.1. LLANÇAMENTS

La protecció respecte als primers es refereix a llançaments **suspesos per la legislació a causa de la pandèmia, d'una banda, i en general, de l'altra (DT 3 i DF 5, respectivament).**

En el primer cas, si el propietari arrendador és gran tenidor, els llançaments no es reprendran, tret que existeixi petició expressa d'aquest, amb acreditació d'haver seguit un procediment de conciliació o intermediació (a establir) en un període determinat anterior a la sol·licitud (o si s'ha intentat i hi ha hagut inactivitat administrativa superior a dos mesos, bastarà amb una declaració responsable del creditor hipotecari sobre aquest tema).

En el segon cas, es modifica la LEC, i si el deutor hipotecari és una empresa d'habitatge o un gran tenidor (si no ho és, ha de justificar-ho amb certificat del Registre de la propietat), haurà d'acreditar en el procés (o si no, no serà admesa la demanda ni es realitzarà l'execució), si hi ha o no vulnerabilitat econòmica del deutor que resideixi en el seu habitatge habitual, mitjançant un document acreditatiu administratiu (amb vigència de 3 mesos) o un document alternatiu deixant constància que el deutor no consent en l'estudi de la seva situació econòmica o, en cas d'inactivitat administrativa de més de 2 mesos, una declaració responsable del deutor sobre aquest tema, cas aquest en el qual òrgan judicial donarà un termini extra de 10 dies a l'Administració perquè actuï.

Si no existeix vulnerabilitat econòmica, se seguirà el procés i, en el seu cas, el llançament. **Si existeix vulnerabilitat**, el creditor haurà de justificar que ha seguit un procediment de conciliació o intermediació (a regular en el futur) i haurà d'acreditar-lo amb un document administratiu (amb vigència de 3 mesos) o bé aportar declaració responsable (amb vigència de 5 mesos) en cas d'inactivitat administrativa (concedint el jutge en el procés d'execució 10 dies extra a l'Administració per actuar). El llançament haurà de ser fixat amb dia i hora exacta (i es donarà trasllat a les administracions).

4.2. L'OCUPACIÓ DE L'HABITATGE: USURPACIÓ D'HABITATGES BUITS, GRUPS VULNERABLES I LA PROTECCIÓ ADMINISTRATIVA DAVANT EL SEU DESALLOTJAMENT

La llei no realitza **cap modificació** de la regulació de la usurpació (entrada en habitatge buit) ni de la violació de domicili (ocupació en habitatge habitat). Es limita a assenyalar que, en el primer cas, l'ocupació d'habitatge buit, si entre els ocupants existeixen persones dependents o víctimes de la violència sobre dones o menors, serà necessari donar trasllat d'aquesta situació a les AAPP per adoptar mesures de protecció. Per això, no afecta la llei catalana 1/2023, de 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, en relació amb l'adopció de mesures urgents per afrontar la inactivitat dels propietaris en els casos d'ocupació il·legal d'habitatges amb alteració de la convivència veïnal, que, essencialment, permet als ajuntaments catalans accionar contra l'ocupació d'un habitatge privat sense títol legítim en certs supòsits que afecten l'ordre públic¹⁶.

16. Efectivament, es modifica, entre altres preceptes, l'art. 44 de la llei catalana d'habitatge de 2007, afegint un apartat bis: "En els supòsits d'ocupació d'un immoble sense títol habilitant, el propietari o propietària, si té la condició de gran forquilla, ha d'exercir les accions necessàries per a desallotjar-ho si aquesta situació ha provocat una alteració de la convivència o de l'ordre públic o posa en perill la seguretat o integritat de l'immoble.



5. Mesures legals relacionades amb la protecció dels arrendataris

5.1. LES ZONES DE MERCAT RESIDENCIAL TENSIONAT

Les ZMRT ja esmentades (art. 18) són declarades per les “Administracions competents” en matèria d’habitatge, en principi les CCAA (148.1.3 CE i Estatuts d’Autonomia). D’especial interès, per ser prèvia a la llei estatal, és la Llei catalana 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. Aquesta llei va ser declarada en gran part, però no totalment, inconstitucional, per les SSTC 37 i 57 de 2022, en entendre que l’establiment de topalls als preus de lloguer per una comunitat autònoma suposava una violació de la competència estatal sobre dret civil prevista en l’art. 149.1.8 CE.

Depenent de la regulació autonòmica en la matèria, però, també podrien ser municipis (PONCE, 2005 a). Quant a la manera de fer-lo, la llei remet a la normativa autonòmica, però **estableix certes normes bàsiques** respecte al **procediment administratiu degut**, amb informació pública a seguir, a l’existència d’una **Memòria i d’una**

motivació, que fonamenti i justifiqui que concorren les circumstàncies per aquesta declaració (que la llei assenyala són una pujada del preu de lloguer de l’habitatge en els 5 anys anteriors a la declaració de més de tres punts per sobre de l’IPC o la incapacitat del mercat d’atendre la demanda a preu raonable, que cal entendre que concorre quan els arrendataris o deutors hipotecaris dediquin més del 30 % dels seus ingressos al pagament de la renda o deute, incloent-hi el pagament dels subministraments bàsics).

Aquestes circumstàncies previstes legalment hauran de ser avaluades *ex post*, 3 anys després de l’entrada en vigor de la llei (DA 3), amb la qual cosa se segueix la línia de la llei francesa de 2018 anomenada ELAN, tal com s’ha posat en relleu per Chambas en l’Anuari del Bon Govern i de la Qualitat de la Regulació (PONCE i VILLORIA, 2023a). Així mateix, realitzada la declaració, durarà 3 anys, podent prorrogar-se anualment en funció de l’evolució de les circumstàncies descrites.

La declaració, com vam dir, pot establir que el concepte de gran tenidor es vinculi a 5 habitatges, no a més de 10. D’ella deriva la necessitat d’establir un pla específic amb calendari

2. En cas que es produeixi el supòsit a què fa referència l’apartat 1 i el propietari o propietària no exerceixi les accions necessàries per al desallotjament, l’ajuntament del municipi on estigui situat l’immoble, com a administració competent i sense perjudici de la competència d’altres entitats públiques, pot instar al propietari o propietària, d’ofici o a instàncies de la junta de propietaris de la finca on estigui situat l’immoble o a instàncies dels veïns de l’espai residencial contigu, a complir la seva obligació.
3. L’ajuntament ha de requerir al propietari o propietària i a l’ocupant que, en el termini de cinc dies hàbils, acreditin documentalment l’existència del títol habilitant de l’ocupació, si escau, i en el mateix requeriment ha d’exigir al propietari o propietària que, en el termini d’un mes, acrediti documentalment el compliment de l’obligació d’exercir l’acció de desnonament corresponent.
4. Si en el termini d’un mes a comptar des de la recepció del requeriment, o si la notificació ha estat infructuosa, atenen sempre el que determina la legislació en matèria de procediment administratiu, el propietari o propietària no ha acreditat documentalment que l’ocupant de l’immoble té el títol habilitant per a ocupar-lo, no ha acreditat documentalment haver fet efectiu el desallotjament o no ha acreditat documentalment haver exercit les accions judicials corresponents per al desnonament, l’ajuntament, com a administració competent i sense perjudici de la competència d’altres entitats públiques, queda legitimat per a iniciar el procediment de desnonament i fer efectiu el desallotjament de l’immoble ocupat.
5. L’ajuntament que actui en substitució del propietari o propietària té dret al reemborsament íntegre dels costos derivats del procediment, sense perjudici de la imposició de les sancions que procedeixin.
6. L’exercici de l’acció de desnonament per part de l’ajuntament correspon a l’alcalde o alcaldessa”.



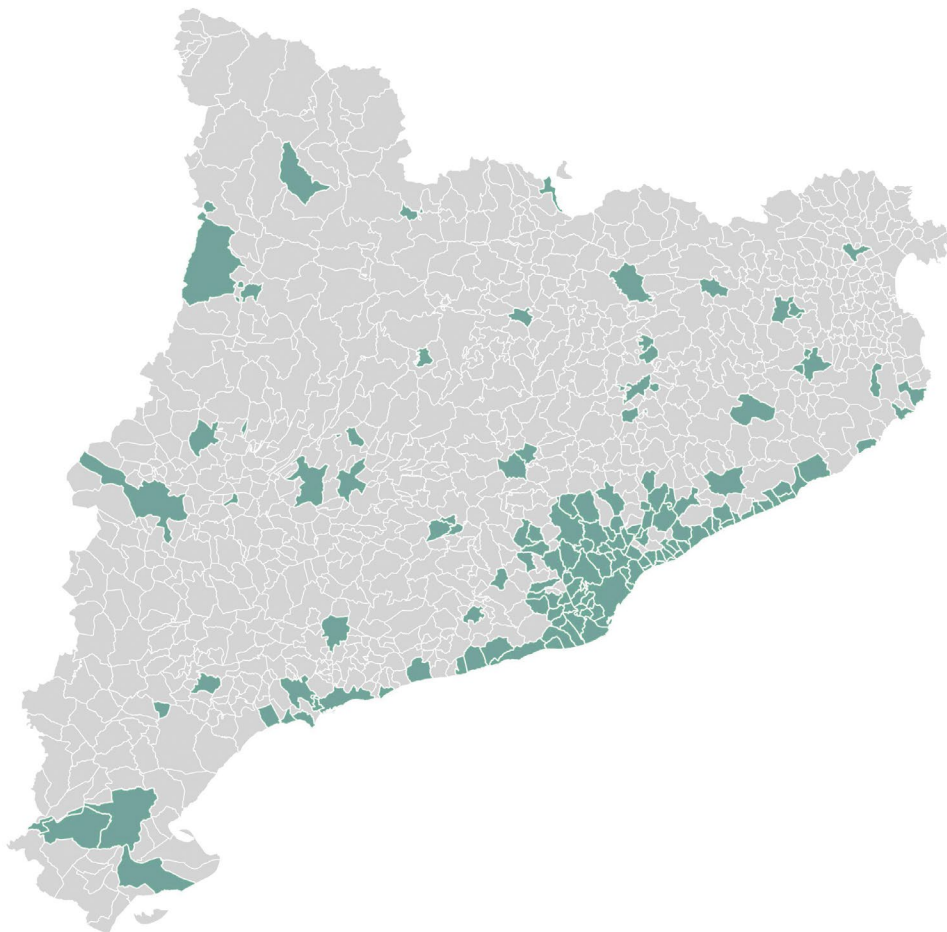
de mesures a desenvolupar en la ZMRT. També deriva d'ella que, com a regla general, excepcionalment motivadament, el sòl obtingut per cessions urbanístiques i que integri els patrimonis públics del sòl haurà de destinar-se exclusivament a construcció i gestió d'habitatges socials o dotacionals, la qual cosa vincula, doncs, als municipis (art. 15e, que contempla altres usos només de manera excepcional i acreditada). A més, els grans tenidors en aquestes ZMRT tenen determinades obligacions específiques d'informació a les AAPP (art. 19).

El 22 de juny de 2023 es va publicar al DOGC l'anunci segons el qual es sotmetia al tràmit d'informació pública el procés per a la declaració de les zones de mercat residencial tensionat (ZMRT) que ha promogut l'Agència de l'Habitatge de Catalunya.

Realitzat el tràmit d'informació pública, en el que es varen presentar diverses al·legacions, el dia el dia 22 d'agost de 2023 es va publicar al DOGC la Resolució TER/2940/2023, d'11 d'agost. Cal assenyalar que es determina que serà gran tenidor qui tingui 5 o més habitatges en alguns dels 140 municipis afectats, un canvi produït en el procés de resposta a les al·legacions presentades.

En el moment d'escriure aquestes línies, aquesta declaració resta a l'espera de la publicació al BOE del "Sistema Estatal de Referència de Precios de Alquiler de Vivienda" previst a la llei de 2023. Es preveu la seva publicació el 13 de març de 2024, tot i que el sistema ja és consultable a: <https://serpavi.mivau.gob.es/>

Figura 1. Municipis en zones de mercat residencial tensionat



Font: Secretaria d'Habitatge. Generalitat de Catalunya

5.2. EFECTES DE LES ZMRT

Declarada la ZMRT, es produeixen **dos efectes**: la **pròrroga** dels contractes d'arrendament amb les mateixes condicions originals, obligatòria per a l'arrendador, i l'establiment d'un **control del preu del lloguer**, previsions ambdues que, en venir en una norma de competència estatal, la LAU, seran d'aplicació plena en les CCAA¹⁷.

5.3. ALTRES PROTECCIONS LEGALS DELS ARRENDATARIS

La llei es refereix també a desnonaments **suspesos per la legislació a causa de la pandèmia (DF 3) i en general (DF 5). Inclou també un supòsit de limitació extraordinària de l'actuació anual de la renda només per a 2023 i 2024 (DF 6), tot això d'incidència plena en les CCAA.**

Quant als desnonaments, en el primer cas, si el propietari arrendador és gran tenidor, els desnonaments no es reprendran, tret que existeixi petició expressa, amb idèntiques condicions a les ja vistes abans en exposar el cas dels lloguers.

En el segon cas, es modifica també la LEC i **no s'admetran demandes de desnonament** tret que el propietari arrendador justifiqui, si es tracta de l'habitatge habitual de l'arrendatari, si és o no gran tenidor i si a l'arrendatari sofreix de vulnerabilitat econòmica (mitjançant els sistemes ja descrits en relació amb els deutors hipotecaris: document administratiu acreditant o expressant oposició arrendatària a l'estudi de la

seva situació, declaració responsable de l'arrendador per inactivitat administrativa). En cas de vulnerabilitat econòmica, haurà de justificar-se el seguiment de procediment de conciliació o intermediació, en els termes també exposats abans en parlar dels deutors hipotecaris.

En el procés de desnonament **ha d'informar-se a l'ocupant de l'habitatge de les dades exactes de les Administracions a les quals pot acudir per sol·licitar ajuda**, informació que l'òrgan judicial deurà, d'ofici, cursar a aquestes. L'òrgan judicial **podrà dictar un acte de suspensió del llançament perquè les mateixes actuïn** (2 mesos si el propietari és persona física, 4 si és jurídica), ponderant en la seva decisió diversos factors indicats en la llei (vulnerabilitat de la part actora, despesa en arrendament per part de l'arrendatari superior al 30 % de la seva renda, si aquesta renda és inferior als ingressos establerts per la mateixa llei, així com si en l'habitatge es troben persones dependents, víctimes de la violència contra les dones o menors). **En tot cas, el desnonament haurà de fixar-se amb dia i hora exactes.**

Al costat de la pròrroga obligatòria per a l'arrendador de fins a 3 anys en les ZMRT, ja esmentada, **la llei preveu que en els contractes d'arrendament d'habitatge habitual podran aplicar-se, prèvia sol·licitud de l'arrendatari, una pròrroga extraordinària del termini del contracte d'arrendament per un període màxim d'un any**, durant el qual es continuarà aplicant els termes i condicions establerts per al contracte en vigor. Aquesta sol·licitud de pròrroga extraordinària requerirà l'acreditació per part de l'arrendatari d'una situació de vulnerabilitat

17. Respecte a la pròrroga (nou art. 10.2 LAU), serà obligatòria per a arrendador si la sol·licita l'arrendatari, la qual cosa podrà fer anualment fins a un màxim de 3 anys, excepte en diversos casos previstos en la llei (necessitat d'ocupar habitatge per als seus familiars o conjuges en cas de sentència ferma de separació o dissolució del vincle matrimonial).

Quant al control del preu del lloguer, **aquest serà diferent, en funció de si el propietari és o no gran tenidor (DF 3, modificant art. 17 LAU).**

Si el propietari arrendador no és gran tenidor, la regla general és que en els contractes successius de lloguer d'un habitatge **la renda no podrà excedir la de l'anterior contracte**, una vegada aplicada l'actualització anual. Excepcionalment, **es podrà pujar la renda fins a un màxim del 10 %** si concorren una sèrie de casos fixats en la llei, basats en la realització de rehabilitacions i millores, incloent-hi energia primària no renovable, en els dos anys anteriors, la millora de l'accessibilitat o formalització d'un contracte per 10 anys com a mínim o amb dret de pròrroga de l'arrendatari per aquest mateix període.

Si el propietari arrendador és un gran tenidor, llavors la renda dels nous contractes serà igual o inferior al límit màxim del preu aplicable conforme al sistema d'índexs de preus de referència, que haurà de fixar l'INE abans de final de 2024, usant la nova base de dades a constituir (DONA 1), afectant el límit tant a nous contractes (si s'indica en la declaració de ZMRT, respecte a habitatges no arrendats en els últims cinc anys) com a contractes successius.

social i econòmica sobre la base d'un informe o certificat emès en l'últim any pels serveis socials d'àmbit municipal o autonòmic i **haurà de ser acceptada obligatòriament per l'arrendador quan aquest sigui un gran tenidor d'habitatge**, tret que s'hagués subscrit entre les parts un nou contracte d'arrendament.

Finalment, la **limitació extraordinària de l'actualització** de la renda durant 2023 i 2024 s'aplicarà tant si l'arrendador és gran tenidor o no, sent en el primer cas més àmplia la limitació, ja que el 2023, si ho és, el pacte entre les parts

no pot superar la variació anual de l'índex de garantia de la competitivitat i el 2024, el 3 %.

A més, la llei estableix que **les despeses de gestió immobiliària i formalització del contracte seran a càrrec del propietari**.

Finalment, els arts. 30 i 31 de la llei estableixen una sèrie de prescripcions també sobre transparència i arrendament, **incloent-hi l'obligació del propietari que arrendi un habitatge d'indicar si aquest es troba en una ZRMT** i les condicions del contracte (art. 31).

6. Altres qüestions de Dret administratiu, Dret urbanístic i habitatge. Mesures legals relacionades amb el foment del lloguer i la lluita contra l'habitatge buit: el paper municipal

Si bé ja hem fet referència a alguns aspectes de Dret administratiu (qui i com s'estableixen les ZMRT, l'actuació d'AAPP en casos de llançament o desnonament, etc.), concentrem-nos ara en uns altres que destaquen també.

6.1 TIPOLOGIES D'HABITATGE

La llei distingeix (implícitament) entre habitatge de mercat lliure i habitatge protegit (art. 3, art. 16). En aquesta última, al seu torn, distingeix entre l'habitatge social de titularitat pública (en sòl públic amb dret de superfície o similar, dotacional o adquirida, per exemple, mitjançant tanteig i retracte), habitatge protegit de preu limitat, d'iniciativa pública o privada, qualificada així administrativament i, **novetat, habitatge assequible incentivat, de titularitat privada i que no necessita qualificació administrativa com la protegida (art. 17)**. Si bé caldria fer una anàlisi del seu impacte, no sembla que aquestes definicions, a priori, comprometin les ja existents, en el seu cas amb denominacions que poden variar més o menys.

6.2 PARCS PÚBLICS D'HABITATGE

La llei fa menció als parcs públics d'habitatge (arts. 27 a 29, especialment), establint la **imposibilitat de vendre béns patrimonials dels mateixos a privats amb ànim de lucre (només a AAPP i a entitats sense ànim de lucre), venda que havia generat ja pronunciaments judicials pronunciant-se en contra** (STSJ de Madrid, sala contenciosa, de 14 de maig de 2019 i interlocutòria del TS, de 29 de novembre del mateix any, desestimant el recurs de cassació per part de l'Ajuntament de Madrid).

El seu finançament provindrà de diverses vies, incloent-hi obligatòriament les sancions cobrades per l'incompliment de la funció social de la propietat. Com vam dir, la llei estableix la **necessitat de fixar obligacions públiques específiques** respecte al creixement d'aquests parcs i un **compromís general per defecte del 20 % d'habitatges socials sobre el total del parc residencial en 20 anys en les ZMRT mancants regulació autonòmica específica**, com ja hem vist.

6.3. DRET URBANÍSTIC I HABITATGE

Quant al Dret urbanístic i l'habitatge (art. 15), una perspectiva que afecta no sols la legislació d'habitatge sinó també a la d'urbanisme de les CCAA, es produeix, com vam veure, **una regulació per la nova llei dels patrimonis públics de sòl en ZMRT, obligant a una única destinació, excepte excepcions previstes en la llei, de construcció d'habitatge protegit**. Així mateix, la llei declara compatible l'ús de construcció d'habitatges dotacionals en sòls dotacionals: **declara que la qualificació com a habitatge protegit, a què es refereix l'art. 20.1 b del Text Refós estatal de Sòl de 2015 (TRS), no pot modificar-se pels plans d'urbanisme**, excepte justificació de la falta de necessitat o la impossibilitat sobrevinguda de la construcció d'habitatge. A més, **els habitatges protegits no es poden desqualificar administrativament si se situen en sòls qualificats urbanísticament per això**, llevat de causes excepcionals, i fins i tot si no se situen en aquests sòls, la regla general serà de manteniment de la qualificació almenys 30 anys.

L'impacte d'aquestes previsions estatals variarà en funció de la legislació de cada comunitat autònoma, sent menor en alguns casos. En el cas català, per exemple, el Decret Llei 17/2019 assenyala que la permanència en la qualificació administrativa com a habitatge protegit ha d'estar vinculada a la durada de la qualificació urbanística del sòl, en la línia de la llei estatal, modificant l'article 79 de la llei del dret a l'habitatge, si bé ara caldrà tenir en compte l'excepcionalitat de la modificació de la qualificació urbanística. Així, s'assenyala que la qualificació dels habitatges amb protecció oficial és vigent mentre concorri alguna de les circumstàncies següents:

- a. Que el planejament urbanístic les reservi a l'ús d'habitatge de protecció pública: ara la llei estatal matisa que aquest ús haurà de mantenir-se, excepte causes excepcionals, com vam veure.
- b. Que estiguin integrades en un patrimoni públic de sòl i d'habitatge.

D'altra banda, en supòsits diferents d'aquests, la vigència de la qualificació dels habitatges amb protecció oficial pot ser de durada determinada d'acord amb el que s'estableixi reglamentàriament, considerant si s'han atorgat ajudes públiques o no per a la seva promoció i la naturalesa d'aquestes, inclosa la cessió gratuïta del sòl o el vol afectats o per un preu inferior al seu valor. En tot cas, aquesta regulació ara haurà de tenir en compte els 30 anys a què es refereix la llei estatal.

En tot cas, només es pot desqualificar a iniciativa de la mateixa Administració per raons d'interès públic vinculades a les necessitats de l'habitatge i sempre que la qualificació urbanística del sòl no la destini a l'ús d'habitatge de protecció pública, cas que ara **"no podrá modificarse, salvo en los casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística justifique la innecesiedad de este tipo de viviendas o la imposibilidad sobrevenida de dicho destino, con independencia de que puedan modificarse las condiciones o características de la vivienda protegida para atender a la demanda y necesidades del ámbito territorial"** (art. 15 llei estatal, que cal interpretar conjuntament amb l'art. 17.5 i 6 de la llei pel dret a l'habitatge, en la seva modificació de 2019¹⁸).

A més, aquest art. 79 de la llei catalana assenyala que la resolució que, si escau, autoritzi la

18. "5. El planejament urbanístic general de nova implantació, sens perjudici del compliment dels estàndards de reserva mínima destinada a habitatges de protecció pública que estableix la legislació urbanística, **ha de garantir i justificar que no es redueix en el conjunt del pla el total de sostre qualificat d'habitatge de protecció pública pel planejament anterior, llevat que es justifiqui adequadament a la memòria social que s'han produït canvis estructurals en la demanda d'habitatge que permetin reconsiderar les qualificacions amb aquesta destinació i, en els municipis inclosos en una àrea de demanda residencial forta i acreditada, que es compleix l'objectiu de solidaritat urbana**. Aquesta darrera possibilitat té caràcter excepcional i sempre s'ha de respectar la durada de la subjecció al règim jurídic de protecció establerta en la qualificació dels habitatges amb protecció oficial que hi estiguin edificats.

6. Les modificacions puntuals del planejament urbanístic general que afectin la qualificació urbanística del sòl d'habitatge de protecció pública i que comportin la reducció del sostre amb aquesta destinació tenen caràcter excepcional i s'han de justificar adequadament, sigui per la necessitat de creació de sistemes urbanístics de titularitat pública, sigui pels canvis estructurals produïts en la demanda d'habitatge. En aquest darrer cas, si es tracta d'un municipi inclòs en una àrea de demanda residencial forta i acreditada, s'ha de justificar que es compleix l'objectiu de solidaritat urbana. En tot cas, aquestes modificacions han de respectar la durada de la subjecció al règim jurídic de protecció establerta en la qualificació dels habitatges amb protecció oficial que hi estiguin edificats".

desqualificació conforme al que es preveu pot fixar com a condició la necessitat de devolució de totes o de part de les ajudes percebudes, alguna cosa sobre el que res es diu en la llei estatal, però que entenem és perfectament possible regular en funció de la competència exclusiva autonòmica en matèria d'habitatge.

La llei estatal modifica també l'art. 20.1b TRS per augmentar **els percentatges de reserves per a habitatge protegit**: en sòl urbanitzable, els terrenys precisos per situar el 40 % de l'edificabilitat residencial prevista, tret que es faci una excepció, garantint el compliment íntegre i la cohesió social, i en sòl urbà no consolidat, el 20 %¹⁹. D'aquests percentatges, **el 50 % haurà**

19. Recordis que a Catalunya el règim vigent, com ja hem dit, de notable complexitat, es troba:

-*El general*, a l'art. 57.3 del Text Refós d'urbanisme, després de la seva modificació el 2019, que és inferior al 40 % fixat per la llei estatal en el cas del sòl urbanitzable (és superior, però, pel cas del sòl urbà no consolidat, en un 10 %, cosa que és possible legalment, donat que la llei estatal estableix un mínim, no un màxim):

"Els plans d'ordenació urbanística municipal i les seves modificacions i revisions han de reservar per a la construcció d'habitatges de protecció pública sòl suficient per al compliment dels objectius definits en la memòria social i, com a mínim, el sòl corresponent al 30 % del sostre que es qualifiqui per a l'ús residencial de nova implantació, destinats a la venda, al lloguer o a altres formes de cessió d'ús. Resten exempts d'aquesta obligació mínima els plans d'ordenació urbanística municipal següents, llevat que el planejament territorial o director urbanístic determini una altra cosa:

a) Els dels municipis que, per llur escassa complexitat urbanística, només distingeixen entre sòl urbà i sòl no urbanitzable.

b) Els dels municipis de menys de cinc mil habitants, que no són capitals de comarca i que compleixen els requisits següents:

Primer. Si en els dos anys anteriors a l'aprovació inicial del pla, la dinàmica d'atorgament de llicències ha estat inferior a cinc habitatges per cada mil habitants i any.

Segon. Si el pla no permet més de dos-cents habitatges de nova implantació per al conjunt dels àmbits d'actuació urbanística en sòl urbà no consolidat i en sòl urbanitzable a què fa referència l'apartat 4."

-*L'específic de l'àrea metropolitana*, a la DA 6 del Decret llei de 2019 esmentat, que sí que compleix amb el mínim estatal (tot i que podria discutir-se en el cas de rebaixes autoritzades per la llei catalana per sota del 20 % en sòl urbà no consolidat):

"Disposició addicional sisena

Règim especial aplicable als municipis compresos a l'Àrea Metropolitana de Barcelona en matèria de reserves d'habitatge de protecció pública.

1. Quan el planejament urbanístic dels municipis compresos a l'àmbit territorial de l'Àrea Metropolitana de Barcelona hagin d'establir reserves d'habitatge de protecció pública d'acord amb l'article 57.3 i la disposició transitòria tercera del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei d'Urbanisme, **són exigibles els percentatges mínims del sostre que es qualifiqui per a l'ús residencial de nova implantació següents:**

a) **El 40 % en sòl urbanitzable delimitat.**

b) **El 40 % en sectors de sòl urbà no consolidat que tinguin per objecte la transformació global dels usos principals cap a l'ús residencial.**

Aquests percentatges es poden reduir fins al 30 % quan no es pugui garantir la viabilitat econòmica financera de les actuacions.

2. La meitat com a mínim de les reserves d'habitatges de protecció pública a què fa referència l'apartat 1 s'han de destinar específicament al règim d'arrendament.

3. El règim especial que estableix aquesta disposició és aplicable al planejament urbanístic general dels municipis afectats i les seves revisions i modificacions, així com als plans urbanístics derivats i llurs modificacions, que s'aprovin inicialment en el termini de 45 dies hàbils comptadors des de l'entrada en vigor del Decret llei de 23 de desembre de 2019, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge."

-*Finalment, les reserves que estableixi el Pla Territorial Sectorial d'Habitatge*, quan sigui aprovat, en zones que qualifiqui com de demanda forta i acreditada, que compleixen amb escriu el mínim estatal, d'acord amb el que també estableix el Decret llei de 2019:

"Disposició final quarta

Aprovació del Pla territorial sectorial d'habitatge i increment dels estàndards de reserva de sòl destinat a habitatges de protecció pública.

El Govern ha d'aprovar el Pla territorial sectorial d'habitatge en el termini d'un any a partir de l'entrada en vigor d'aquest Decret llei. Aquest Pla ha de determinar els estàndards de reserva de sòl destinat a habitatges de protecció pública **en els municipis inclosos en les àrees de demanda residencial forta i acreditada que, per les especials dificultats d'accés a l'habitatge de la població, requereixen uns estàndards superiors als establerts pel text refós de la Llei d'urbanisme. Aquests estàndards han de ser, com a mínim, el 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 possibilitat de reduir, en aquest darrer cas, fins al 30 % quan sigui necessari 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"**.

de ser en règim de lloguer, tret que el pla d'urbanisme justifiqui que això no és possible per les característiques dels demandants o altres circumstàncies econòmiques o socials²⁰.

Res s'assenyala a la llei estatal sobre el sòl urbà consolidat, més enllà d'exigir que la legislació autonòmica ha d'establir instruments efectius per assegurar l'equilibri, la qualitat de vida l'accés a l'habitatge i el principi de desenvolupament territorial i urbà sostenible. Ha de recordar-se que el Tribunal Constitucional en la seva sentència 16/2021 ha considerat constitucionalment acceptable la reserva per a habitatge protegit en sòl urbà consolidat establerta per la legislació catalana (apartats 6 i 7 de l'article 57 i art. 100.2 bis del text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya, amb la modificació de 2019), i desenvolupat per una modificació del Pla General Metropolità per a Barcelona en 2018, possibilitat que ha estat també considerada vàlida legalment, amb cita de la STC citada, per la STSJ de Catalunya de 6 de juliol de 2021, número de recurs 33/2019 (PONCE, 2020).

Finalment, és força interessant la previsió de l'art. 17.4 de la llei estatal:

“Los instrumentos de ordenación urbanística podrán promover la puesta en el mercado de viviendas en régimen de alquiler durante períodos de tiempo determinados y a precios asequibles permitiendo incrementos de edificabilidad o densidad o la asignación de nuevos usos a una vivienda o a un edificio de viviendas, incluidos en ámbitos delimitados al efecto”

6.4. DADES, DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ I PUBLICITAT ACTIVA EN MATÈRIA DE SÒL I HABITATGE: LES NOVES OBLIGACIONS PÚBLIQUES

Els arts. 32 a 36. estableixen una sèrie d'obligacions **públiques de publicitat activa anual** d'una sèrie d'informacions al parc públic d'habitatge (realització d'inventari i memòria), inversió presupostària, habitatge buit, aplicació de recàrrecs d'IBI, registre de demandants d'habitatge protegit i sòl públic disponible.

Pel que fa a informació i dades, **és aquesta una matèria de gran rellevància, a parer nostre, a causa de la deficiència de dades que les Administracions**, enfront del sector privat, han tingut històricament en aquest sector per poder desenvolupar polítiques públiques informades.

Ara, la llei inclou un Títol V, cap. II., titulat “Informació i transparència en matèria d'habitatge i sòl”, (que la DF 7 vincula amb la competència estatal d'art. 149.1.8 CE, la qual cosa ens sembla un error), que implica una sèrie d'obligacions de l'Estat i fa necessària una interpretació jurídica sistemàtica, ja que la Llei de transparència, accés a la informació i bon govern estatal de 2013 (basada en els articles 149.1.1a, 149.1.13a i 149.1.18a CE) estableix, com és sabut, en el seu art. 5 la necessitat de la publicació de (traducció pròpia) “informació el coneixement de la qual sigui rellevant per a garantir la transparència de la seva activitat relacionada amb el funcionament i control de l'actuació pública”, la qual cosa ara concreta la llei d'habitatge.

Així mateix, encara que s'esmenti que l'obligació de publicació és de l'estat, ha de tenir-se en compte la LRJSP de 2015, que els seus arts. 140

²⁰. Recordem que a Catalunya, la legislació, a partir de 2019, exigeix un percentatge determinat de les reserves per HPO en règim jurídic determinat només en dos casos: en el cas de reserves en l'àmbit metropolità (vegeu nota anterior sobre DA del Decret Llei de 2019) i en el cas les actuacions urbanístiques amb reserva de sòl destinat a habitatges de protecció pública (art. 46 text refós llei d'urbanisme), supòsit en el qual el sòl amb aprofitament urbanístic de cessió obligatòria s'ha d'emplaçar sobre la reserva esmentada i ha de romandre en el patrimoni públic de sòl i d'habitatge de l'Administració adjudicatària mentre el planejament urbanístic mantingui aquesta destinació, sense perjudici de poder constituir un dret real de superfície sobre aquests terrenys (tot i que l'Administració titular d'aquests terrenys pot alienar-los excepcionalment en uns supòsits fixats per la llei d'urbanisme), havent-se de destinar al règim de lloguer, dret de superfície o altres formes de cessió de l'ús sense transmissió de la propietat del sòl els habitatges de protecció pública construïts sobre aquests terrenys.

i s. al·ludeixen, com la llei d'habitatge, als principis de col·laboració i cooperació, **assenyalant l'obligació de les CCAA i ens locals de proporcionar la informació precisa a l'Estat per al compliment de la llei²¹.**

Tingui's en compte, d'altra banda, que, d'acord amb la **Disposició adicional primera, titulada "Base de dades de contractes d'arrendament d'habitatge i reforç de la coordinació en la informació sobre contractes d'arrendament"**:

"es conformarà" una base de dades de contractes d'arrendament d'habitatge;

s'establiran mecanismes de col·laboració amb les comunitats autònomes i altres organismes i institucions, per a disposar de la informació veraç sobre els contractes d'arrendament d'habitatge vigents, a través de les dades recollides en els diferents registres autonòmics i estatals;

s'iniciarà un procés específic de col·laboració entre el Departament Ministerial competent en matèria d'habitatge i les comunitats autònomes que hagin desenvolupat sistemes de referència del preu del lloguer en els seus respectius àmbits territorials, això és, Catalunya.

6.5. ORGANITZACIÓ ADMINISTRATIVA: CONSELL ASSESSOR D'HABITATGE

En aquest àmbit destaca aquest nou òrgan, obert a integrar interessos socials, econòmics i acadèmics (art. 26)²².

Aquest Consell Assessor es configura, òbviament, afegint-se al que es preveu en el Títol II de la llei estatal, titulat "**Acció dels poders públics en matèria d'habitatge**", el capítol de la qual dedica diversos articles a la "Col·laboració i cooperació entre administracions públiques en matèria d'habitatge" (Article 20. Col·laboració entre les administracions públiques en matèria d'habitatge; Article 21. Òrgans de Cooperació en matèria d'habitatge i sòl; Article 22. Coordinació Inter ministerial).

6.6. FONS D'HABITATGE ASSEQUIBLE

Fruit de la col·laboració públicoprivada, la seva regulació queda en mans "d'acords específics", art. 25. Aquest fons és diferent del poc reeixit Fons Social d'Habitatge²³, previst en el Reial decret llei 27/2012, de 15 de novembre, de mesures urgents per a reforçar la protecció als deutors hipotecaris, que va incloure un mandat al Govern perquè prenguéss les mesures necessàries per a impulsar, amb el sector financer, la constitució d'un fons social d'habitatges destinats a oferir cobertura a aquelles persones que haguessin estat desallotjades del seu habitatge habitual per l'impagament d'un préstec hipotecari.

21. Com assenyala aquesta llei (traducció pròpia):

"L'assistència i col·laboració requerida només podrà negar-se quan l'organisme públic o l'entitat del qual se sol·licita no estigui facultat per a prestar-la d'acord amb el que es preveu en la seva normativa específica, no disposi de mitjans suficients per a això o quan, de fer-ho, causés un perjudici greu als interessos la tutela dels quals té encomanada o al compliment de les seves pròpies funcions o quan la informació sol·licitada tingui caràcter confidencial o reservat. La negativa a prestar l'assistència es comunicarà motivadament a l'Administració sol·licitant".

22. Traducció nostra:

"Article 26. Consell Assessor d'Habitatge.

1. Amb la finalitat d'assegurar la participació dels diferents agents socials en l'elaboració i desenvolupament de la política d'habitatge, el Consell Assessor d'Habitatge serà l'òrgan col·legiat, de caràcter tècnic, assessor i consultiu del Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana en matèria de programació estatal de la política d'habitatge.

Aquest Consell podrà estar integrat per representants dels diferents Departaments Ministerials amb competències relacionades amb l'habitatge, d'associacions empresarials, d'associacions i col·legis professionals, d'entitats financeres, d'associacions del tercer sector, de l'economia social i d'associacions representatives d'interessos afectats per la llei. També podran formar part del Consell diferents professionals experts en matèria d'habitatge, així com de l'àmbit universitari i de la recerca.

2. Reglamentàriament, s'establirà la creació del Consell Assessor d'Habitatge, definint la seva composició, atribucions i funcionament."

23. [Fondo Social de Viviendas](#)

6.7. ACCIÓ PÚBLICA

Legislacions d'habitatge com la catalana, la basca o la valenciana ja havien recollit l'acció pública en matèria d'habitatge.

Entre les nombroses SSTC sobre habitatge, ja al·ludides, destaca sobre aquest tema la STC 97/2018, que conegué de la Llei basca 3/2015. La STC nega, matisant el seu criteri anterior en una sentència seva prèvia, la STC 80/2018, en referència a la Llei valenciana 2/2017, que l'acció pública prevista en la llei basca sigui inconstitucional, acceptant-la, però en l'àmbit exclusiu dels procediments administratius, no en el procés contenciós, en sostenir-se que les CCAA manquen de competència en matèria processal per declarar-la.

Ara, l'art. 5 de la llei estatal reconeix l'acció pública en matèria d'habitatge en l'àmbit judicial. La mateixa, no obstant això, **queda en mans únicament de persones jurídiques sense ànim de lucre que defensin interessos generals vinculats amb la protecció de l'habitatge**. A més, assenyalava que el seu ús se circumscriu als actes i disposicions dictats en aplicació del **títol II, del títol III i del capítol II del títol IV** d'aquesta llei. També es precisa que (traducció pròpia) "Aquest exercici no podrà ser contrari a la bona fe, ni constituir un abús de dret", innecessàriament, ja que aquests principis jurídics estan ja recollits, com és sabut, en el Codi Civil, així com que "A l'efecte del que s'estableix en l'article 31 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció contenciosa administrativa, l'exercici d'aquesta acció no podrà en cap cas comprendre una pretensió de reconeixement i restabliment d'una situació jurídica individualitzada, tret que qui exerciti l'acció sigui qui estigui legitimat per ostentar un dret o interès legítim afectat. La renúncia o el desistiment d'aquesta, ja sigui en via administrativa, ja en via contenciosa administrativa, no podrà implicar contrapartides econòmiques", també de forma una mica supèrflua, ja que la normativa i la jurisprudència ja havien establert tots dos extrems.

Per a les CCAA que no tinguessin prevista l'acció pública, la regulació estatal suposarà una novetat. Per a les quals, com la catalana, ja la tinguessin recollida, la seva interpretació haurà de fer-se ara en el marc d'aquest art. 5.

6.8. SERVEI D'INTERÈS GENERAL

L'art. 4 de la llei assenyalava que **tenen la consideració de serveis d'interès general, com a elements clau de la cohesió econòmica, social i territorial, els determinats per les administracions competents en la matèria**, la qual cosa no constitueix estrictament una novetat, puix que diverses legislacions autonòmiques havien ja declarat activitats relacionades amb l'habitatge serveis d'interès general (així, la llei catalana del dret a l'habitatge de 2007, pionera en aquest sentit, art. 4, o la llei basca, per exemple).

La llei no aclareix si es tracta de serveis d'interès general no econòmics (SIGNE) o de serveis d'interès econòmic general (SIEG), la qual cosa sembla raonable (VAQUER, 2022), atès que en l'àmbit de l'habitatge existirà l'un o l'altre, a determinar cas per cas, en funció del criteri de si hi ha activitat econòmica o no. Si no n'hi ha, estarem davant un SIGNE, per exemple, cessió gratuïta d'habitatge en l'àmbit dels serveis socials, la qual cosa situa a aquest fora de les regles de la competència del Dret de la Unió. En canvi, si estem davant una política pública consistent a proveir un arrendament assequible, caldria sostenir l'existència d'un SIEG, la qual cosa implica l'aplicació de les regles de les competències europees, però notablement matisades, almenys en 4 àmbits.

En primer lloc, serà possible establir per l'Administració obligacions de servei públic al prestador del SIEG d'habitatge. En aquest sentit, l'art. 19 de la llei estatal pel dret a l'habitatge assenyalava en el seu primer paràgraf que (traducció nostra): "**En desenvolupament del servei d'interès general establert en la present llei**, els grans tenidors d'habitatge tindran l'obligació de col·laborar amb les administracions públiques competents en matèria d'habitatge. A aquest efecte, les administracions públiques competents en matèria d'habitatge podran exigir a els grans tenidors d'habitatge en les zones de mercat residencial tensionat declarades segons el que es preveu en l'apartat 2 de l'article anterior, el compliment de l'obligació de col·laboració i subministrament d'informació sobre l'ús i destinació dels habitatges de la seva titularitat que es trobin en tals zones de mercat residencial tensionat", detallant la resta del precepte en què consisteixen les obligacions de servei públic de provisió d'informació de els grans tenidors.

En segon lloc, l'existència d'un SIEG suposa per a les AAPP la possibilitat de condicionar la gestió d'aquest, per exemple, restringint-ho a entitats sense ànim de lucre.

En tercer lloc, l'existència d'un SIEG implica la possibilitat de compensar al prestador del servei. Aquesta compensació precisa per a la prestació, d'acord amb l'art. 106.2 TFUE, no suposa una ajuda pública i, per tant, no són aplicable els arts. 107 i s. d'aquest, sempre que la compensació compleixi amb els requisits detallats per la doctrina del TJUE establerta en sentències com la coneguda Altmark de 2003, que ha establert els concrets requisits precisos perquè no s'estigui davant ajudes²⁴.

En quart lloc, si s'està davant ajudes, no existirà necessitat de notificar les mateixes a la Comissió, si es refereixen a habitatge social dirigit a població que no pot satisfer la necessitat del seu allotjament mitjançant el mercat, com assenyalava la Decisió de la Comissió de 20 de desembre de 2011, que assenyalava com "les empreses encarregades de serveis socials, incloses les que proveeixen habitatges protegits per a ciutadans desfavorits o grups menys afavorits socialment que, per problemes de solvència, no puguin trobar habitatge en condicions de mercat, han de beneficiar-se també de l'exempció de notificació prevista en la present Decisió"²⁵.

En l'àmbit de competència estatal o de col·laboració de l'Estat amb les altres administracions **la llei estableix directament les activitats que són servei d'interès general**. Així, per part de les Administracions, ho són les relacionades amb els **parcs públics** d'habitatge, així com la **construcció o rehabilitació d'habitatges sotmesos**

a algun règim de protecció pública i la millora de les condicions d'habitabilitat, d'accessibilitat o d'eficiència energètica dels edificis d'habitatges, de titularitat pública i privada. També ho són les **activitats privades la fi de les quals sigui la construcció o rehabilitació d'habitatges sotmesos a algun règim de protecció pública**.

Aquests serveis podran gestionar-se de manera directa o indirecta mitjançant diferents fórmules de col·laboració públicoprivada.

Aquesta consideració ho és, segons la llei, a "els **efectes de l'orientació del finançament públic**", connectant així, entenem aquest precepte amb els arts. 106.2 i s. del Tractat de Funcionament de la Unió Europea, que, com hem vist, van més enllà del finançament públic, malgrat la dicció literal de la llei.

6.9. MESURES LEGALS RELACIONADES AMB EL FOMENT DEL LLOGUER I LA LLUITA CONTRA L'HABITATGE BUIT: EL PAPER MUNICIPAL

Aquestes disposicions, dictades en exercici de competències estatals tindran una incidència plena en les CCAA.

D'acord amb la DF 2, en relació amb els contractes subscrits a partir de l'entrada en vigor de la llei, es preveu una **reducció del rendiment net positiu per al propietari declarant calculat en el 50 % (sempre), el 60 % (si existeix rehabilitació en els 2 anys anteriors al contracte), el 70 % (si és primer lloguer d'habitatge en ZMRT, o l'arrendatari està entre els 15 i 35 anys o és una**

24. 1) l'empresa beneficiària està efectivament encarregada de l'execució d'obligacions de servei públic i aquestes obligacions s'han definit clarament; 2) els paràmetres per al càlcul de la compensació s'han establert prèviament de manera objectiva i transparent; 3) la compensació no supera el nivell necessari per a cobrir totalment o parcialment les despeses ocasionades per l'execució de les obligacions de servei públic, tenint en compte els ingressos corresponents i un benefici raonable; 4) quan l'elecció de l'empresa encarregada d'executar obligacions de servei públic no s'hagi realitzat en el marc d'un procediment de contractació pública, el nivell de la compensació necessària s'ha calculat sobre la base d'una anàlisi dels costos que una empresa mitjana, ben gestionada i adequadament equipada per a poder satisfer les exigències de servei públic requerides hauria suportat per a executar aquestes obligacions, tenint en compte els ingressos corresponents i un benefici raonable per l'execució d'aquestes obligacions

25. [Decisión de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general \[notificada con el número C\(2011\) 9380\] Texto pertinente a efectos del EEE \(boe.es\)](#)

administració pública o entitat sense ànim de lucre amb rendes controlades) o fins al 90 % (si es tracta d'una repetició d'un nou contracte en una ZMRT i es baixa la renda en un 5 % respecte del contracte anterior).

Quant a l'habitatge **buit**, la llei, en connexió amb la funció social ja al·ludida, en la seva DF3 modifica l'art. 72.4 LHL i –després de l'aprovació de la modificació de la llei d'hisendes locals el 2004 i la impossibilitat d'aplicar-la per no estar definits normativament els seus supòsits fins a la seva activació amb el Reial decret llei 7/2019, d'1 de març– una llei precisa el que és habitatge buit a l'efecte dels **possibles recàrrecs municipals de l'IBI**.

És immoble desocupat amb caràcter permanent aquell que romangui desocupat, de forma

continuada i sense causa justificada (la llei fixa ja algunes), per un termini superior a dos anys (quatre, si és habitatge de segona residència) conforme a requisits, mitjans de prova i procediment **que estableixi la corresponent ordenança fiscal**, i pertanyi a titulars de quatre o més immobles d'ús residencial. Els recàrrecs en IBI són, doncs, potestatsius per als municipis, fixant-los la llei en fins a 50 % (l'estàndard), fins a 100 % (si l'habitatge ha estat buida més de 3 anys) i fins al 150 % (en el cas de titulars de dos o més immobles desocupats en el mateix municipi).

Aquelles CCAA que ja tinguin regulacions tributàries sobre l'habitatge buit o desocupat, com en el cas català, ja al·ludit abans, a propòsit del concepte de gran tenidor, entenem que mantindran aquestes regulacions, mentre que per al cas de l'IBI, aquesta regulació estatal s'imposarà.

7. Entrada en vigor. Calendari d'aplicació de la llei

L'entrada en vigor de la llei no suposa l'activació immediata de tots els seus instruments ni l'afectació per igual de totes les CCAA:

- 1. Després de la seva publicació en el BOE**, tots aquells aspectes descrits que no exigeixen ulterior activitat
- 2. Sense data específica:** així, constitució del fons d'habitatge assequible, creació del Consell Assessor d'Habitatge, regulació de l'habitatge assequible incentivada o creació una base de dades pública sobre habitatge.
- 3. 2024:** així, fixació per CCAA dels objectius específics d'ampliació dels parcs públics d'habitatge (que en el cas català poden ja entendre's establerts en l'art. 73 i s. de la llei d'habitatge de 2007, abans sumàriament exposats), detall del pressupost invertit en els mateixos i grau d'avanç d'objectius, fixació per INE del sistema d'índexs de preus de referència, constitució d'un grup de treball sobre contractes d'arrendament diferents de l'habitatge

especialment per temporada, o publicitat activa relacionada amb parcs públics (realització d'inventari), inversió, habitatges buits, demandants d'habitatge protegit, sòl públic disponible), possibilitat d'incrementar IBI en habitatges buits.

- 4. 2026:** les circumstàncies previstes legalment per a les ZMRT hauran de ser avaluades **ex post**, a cap de 3 anys de l'entrada en vigor de la llei (DONA 3).
- 5. 2044:** activació de la necessitat de compliment de l'obligació de resultat d'un parc mínim d'habitatges públics del 20% sobre parc total, mancant regulació específica autonòmica en 2024, en municipis amb ZMRT.

8. Aspectes no considerats en la nova llei: el sistema de finançament de l'habitatge i els plans estatals, la inversió pública en habitatge, el món local i l'habitatge, la bona administració i l'habitatge

En la nova llei estatal **no existeix regulació d'aspectes com** els habitatges d'ús turístic (tot i que es preveu la constitució d'una comissió d'estudi en 6 mesos), el lloguer d'habitacions, l'existència d'un dret subjectiu exigible, com sí que existeix en altres països (com en l'exemple francès de la llei de 5 de març de 2007 del *Droit au Logement Opposable*, o **DALO**) i s'ha intentat ja en les regulacions d'habitatge, ja al·ludides, basca de 2015 i valenciana de 2017, la consagració expressa del dret a la ciutat, les *treves hivernals* establertes com les establertes en la legislació francesa (que impedeix el desallotjament de cap persona del seu habitatge entre novembre i març de cada any), la reforma del sistema de plans d'habitatge estatals, la fixació d'una part concreta dels futurs pressupostos generals de l'Estat per a ser invertits en habitatge (les anomenades preassignacions pressupostàries, sí que utilitzades, en canvi, en la legislació estatal sobre canvi climàtic), el paper del món local o la rellevància del dret a una bona administració, per exemple.

Ens detindrem breument en algunes d'aquestes qüestions.

La llei estatal no preveu la reserva d'un percentatge dels pressupostos estatals d'habitatge, això és, una preassignació pressupostària, per a garantir la suficiència i estabilitat de la inversió pública estatal (PONCE, 2022b). Cal asse-

nyalar que tampoc ho fa la legislació autonòmica.

Res impedeix al legislador autonòmic en el futur l'ús d'aquesta tècnica, que ha estat recomanada en el Pla de Drets Humans, coelaborat per la Sindicatura de Greuges de Catalunya²⁶.

Però si es troba a faltar alguna cosa, és una **major sensibilitat per les competències, recursos i polítiques públiques dels ens locals**. Actualment, la regulació de la LBRL sobre **serveis mínims obligatoris** (art. 26) no inclou cap previsió sobre allotjament i la mateixa **competència sobre habitatge dels municipis**, prevista en l'art. 25 LBRL, en redacció de la LRSAL, és insuficient i confusa, la qual cosa ha generat ja litigació autonòmica a Catalunya, negant-se pel TSJ de Catalunya, sala contenciosa, la competència municipal per a intervenir en matèria d'habitatge privat **buit (AAVV. 2018)**. Per tot això, s'hauria agraït una major cura del legislador estatal cap al món local, crucial en aquesta matèria d'habitatge, en el qual la col·laboració lleial entre AAPP ha de ser fonamental.

Confiam que aquesta cura es mostri en la fase d'aplicació i avaluació *ex post* de la llei.

La comparació entre la llei estatal de 2023 i la legislació d'urbanisme i habitatge haurà de ser objecte d'una anàlisi més aprofundida de la que

26. [Pla drets humans de Catalunya EDHC_cat.pdf \(idhc.org\)](#), pág. 39 :

"És imprescindible incrementar la despesa pública en matèria d'habitatge i assegurar-ne, des d'un punt de vista legislatiu, la disponibilitat amb caràcter obligatori. Amb aquesta finalitat, es recomana fer ús de la tècnica de les preassignacions pressupostàries, ja utilitzada en altres països. La determinació de l'import de la despesa pública hauria de tenir en compte les necessitats d'habitatge presents i futures partint de la insuficient, i fins i tot decreixent, inversió en polítiques d'habitatge dels darrers anys. Les preassignacions pressupostàries reserven un percentatge de les despeses dels futurs pressupostos públics anuals, percentatge que es pot calcular sobre el PIB, per a sectors específics (salut, educació o, pel que ara interessa, habitatge). Aquestes preassignacions són establertes en l'ordenament jurídic vigent (Constitució, Estatut d'Autonomia, legislació pressupostària general, etc.), amb l'objectiu de comprometre amb antelació un percentatge de la despesa pública per fer efectius determinats drets".

ara es pot oferir. En tot cas, **volem finalitzar assenyalant que ni en la llei estatal ni en les lleis autonòmiques s'insisteix en la importància del dret a una bona administració com a acompanyant del dret a l'habitatge.**

Creiem que aquesta és una perspectiva que valdria la pena explorar. Des del reconeixement d'aquest dret per la jurisprudència constant del TEDH, del TJUE i del Tribunal Suprem espanyol, que ho entén implícit en la nostra constitució (i inclòs explícitament en diverses normatives autonòmiques com l'art. 22 de la llei catalana 22/2010), i en connexió amb la gestió pública d'habitatge i el dret a l'habitatge i la deguda cura i diligència emfatitzada per la jurisprudència europea i espanyola, tècniques com les cartes de servei, amb estàndards temporals respecte a la durada de l'espera en els Registres de demanants d'habitatge (art. 59 de la llei 19/2014, de transparència, accés a la informació o bon govern) o les aportacions conductuals i els *nudges*, o esperons, ja emprats en altres països com França o Anglaterra per lluitar contra l'habitatge buit i aconseguir el pagament puntual de les rendes dels parcs públics d'habitatge, poden ser rellevants en l'assoliment de prestacions de qualitat (PONCE, 2001, PONCE 2022).

Bibliografia

AA.VV. (2007). La distribució de competències en el nou Estatut. Barcelona: IEA.

AA.VV (2018) La ley del derecho a la vivienda de Catalunya: diez años de vigencia. Balance y futuro. Pamplona: Aranzadi, TransJus, DESC

Barnes, J. (2004) Legislación básica y artículo 149.1.1 CE. Dins AA.VV. Informe de las comunidades autónomas 2003 (p. 816 y ss.). Barcelona: Instituto de Derecho Público

Bassols Coma, M. (1983). Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978. *Revista de Derecho Urbanístico*, 85, 167 i ss.

Bassols Coma, M. (1989). La vivienda como producto finalista de las ordenaciones territorial y urbanística. *Ciudad y Territorio*, 80(2), 21 y ss.

Bassols Coma, M. (2000). La intervención administrativa en la vivienda. Valladolid: Lex Nova

Bassols Coma, M. (2004). Las relaciones entre la planificación territorial y la urbanística en la Ley de urbanismo de Cataluña. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 209, 39 y ss.

Beltrán de Felipe, M. (1997). Vivienda y urbanismo. Dins Muñoz Machado, S., García Delgado, J.L. & González Seara, L. (Dir.). Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España. Madrid: Civitas-Escuela Libre Editorial.

Castillo Blanco, F.A. (1999). La actividad de edificación, rehabilitación urbana y equipamiento comunitario como competencia de las sociedades urbanísticas. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, abril-mayo, 49 y ss.

Cerrillo, A. (Coord.). (2007). Governança i bona administració. Barcelona: EAPC,

Chiti, M.P. (2003). Il ruolo della comunità europea nel governo del territorio. Dins Civitarese, S., Ferrari, E. & Urbani, P., (Eds.) Il governo del territorio (pp. 162 y ss.), Milán: Giuffrè editore

Consell del treball, econòmic i social de Catalunya (2021), El Dret a l'Habitatge

- Costas, A. (Dir.). (2006). Llibre blanc de l'habitatge a Barcelona
- Deschamps, E. (1998) Le Droit Public et la Ségrégation Urbaine (1943-1997). París: LGDJ
- Font Llovet, T. & Ponce Solé, J. (2002). La organización y competencias de las administraciones públicas. Los principios constitucionales sobre organización territorial del Estado. Dins Rodríguez Arana, J. (Dir.), Calvo Charro, M. (Coord.). La Administración pública española. Madrid: INAP
- Gómez Giménez, M. L. (2006). La intervención administrativa en la vivienda en España 1938-2005. Madrid: Montecorvo-Grupo Pinar
- Iglesias González, F. (2000a). Administración pública y vivienda. Madrid: Montecorvo
- Iglesias González, F. (2000b). Régimen jurídico de la protección en la promoción y adquisición de viviendas. Pamplona: Aranzadi
- Iglesias González, F. (2022). Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda. *Cuadernos de Derecho Local*, 59 i ss.
- López Ramón, F. (2005). Introducción en el Derecho Urbanístico. Madrid: Marcial Pons
- López Ramón, F. (2020). Las vinculaciones singulares urbanísticas. Barcelona: Atelier,
- Menéndez Rexach, A. (2001). La ordenación del territorio y la ordenación urbanística en la legislación estatal y de las comunidades autónomas Dins Manual de Derecho Urbanístico (pp.9 y ss.). Madrid: INAP
- Muñoz Castillo, J. (2000). El Derecho en una vivienda digna y adecuada. Madrid: Colex
- Muñoz Castillo, J. (2003). Constitución y vivienda. Madrid: CEPC
- Organización de Naciones Unidas. (2008). Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari. Adición. Misión a España
- Pareja, M.; Ponce, J. & García, L. (2004). Urbanisme i habitatge com a eines de desenvolupament sostenible. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer
- Mialot, C. y Ponce, J. (2017) Ten Years of the French DALO and the Catalan Right to Housing Act: European Innovation in the Fields of Land Use Planning and Housing, *JCULP* , Vol. 2 (2017), Iss. 1
- Ponce Solé, J. (2001). Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido. Valladolid: Lex Nova
- Ponce Solé, J. (2004). Solidaridad, cohesión social y Derecho público: A propósito de las reservas legales de vivienda protegida como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible. Dins AA.VV. Diversidad y convivencia en las ciudades. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer-CEMCI-UIM
- Ponce Solé, J. (2005a). Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio. Dins Instituto de Derecho Público. *Informe comunidades autónomas*. Barcelona, 800 y ss.
- Ponce Solé, J. (2005b). *Urbanisme, habitatge i cohesió social*. Barcelona: Barcelona 2000.
- Ponce Solé, J. (Coord.). (2006). Derecho Urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial. Madrid: Marcial Pons
- Ponce Solé, J. y Sibina, D. (Coords) (2008). El derecho de la vivienda en el Siglo XXI: Sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo Con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional, Marcial Pons.
- Ponce Solé, J. (2007). Dret, bona administració i governança. Dins Cerrillo, A., (Coord.) Governança i bona administració (pp.31 y ss.). Barcelona: EAPC, Barcelona, 2007, p. 31 y ss.
- Moltó Darner, J.M y Ponce Solé, J. (Coords) (2017) Derecho a la vivienda y función social de la propiedad, Pamplona: Thompson Reuters Aranzadi, Registradores de España.
- Ponce Solé, J. (2019). El derecho de la Unión Europea y la vivienda. Análisis de experiencias nacionales e internacionales. Madrid: INAP-McGraw Hill

Ponce Solé, J. (2020). La reserva para vivienda de protección oficial en suelo urbano consolidado en Barcelona Nuevas perspectivas en las relaciones entre derecho urbanístico y derecho a la vivienda. Dins Paleo Mosquera, N. & Nogueira López, A., (Coords.). Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente (pp.377-410). *Tirant Lo Blanch*

Ponce Solé, J. (Coord.) (2022a), Acicates (Nudges), buen gobierno y buena administración. Aportaciones de las ciencias conductuales, nudging y sectores público y privado, Madrid: Marcial Pons

Ponce Solé, J. (2022b) Una propuesta al proyecto de ley por el derecho a la vivienda, el gasto público y las preasignaciones presupuestarias (Informe independiente). Madrid: Fundación ¿Hay Derecho?. Consultable a: [Estudios independientes sobre el funcionamiento de nuestras instituciones \(hayderecho.com\)](https://www.hayderecho.com) (darrera visita: 21 de juliol de 2023)

Ponce Solé, J., Capdeferro, O., Migliari, W. (2019) El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano. Barcelona: Atelier.

Ponce Solé, J y Villoria Mendieta, M. (Drs.) (2023a), Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2022, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2023.

Ponce Solé, J. (2023b) Estudio sobre las novedades jurídicas de la Ley Estatal 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Madrid: Fundación ¿Hay Derecho?. Consultable a [Las-novedades-de-la-ley-estatal-ijponce.pdf \(hayderecho.com\)](https://www.hayderecho.com) (darrera visita: 21 de juliol de 2023)

Pound, R. (1910). Law in Books and Law in Action. *American Law Review*, 44, 12-36

Quintiá, A (2022a). Derecho a la vivienda y vulnerabilidad, Thompson Reuters Aranzadi.

Quintiá, A. (2022b). Más allá del art. 47CE: derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 6, 2022.

Sáenz Royo, E. (2003). Estado social y descentralización política. Madrid: Thomson-Civitas

Sarmiento, D. (2004). El control de la proporcionalidad de la actividad administrativa. Valencia: Tirant lo Blanch

Síndic de Greuges. (2007). Informe extraordinari de julio de 2007. El dret a l'habitatge: obstacles i límits.

Vaquer, M. (2022). El proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda y la intervención local en la materia. *Cuadernos de Derecho Local*, 59

Villar Palasí, J. L. (1981). La protección pública a la vivienda. Madrid

Viver Pi i Sunyer, C. (2006, octubre). L'Estatut de 2006. *Activitat Parlamentària*, 10, 34 y ss.