



This is the **published version** of the bachelor thesis:

Fresneda Cantera, David; Hurtado Parras, Fernando, Dir. Dret de propietat : funció social, Llei d'Habitatge i ocupació. 2025. (Grau en Dret)

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/319382>

under the terms of the  license



This is the **published version** of the bachelor thesis:

Fresneda Cantera, David; Hurtado Parras, Fernando, Dir. Dret de propietat : funció social, Llei d'Habitatge i ocupació. 2025. (Grau en Dret)

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/319382>

under the terms of the  license

UAB

Universitat Autònoma de Barcelona

Treball de Fi de Grau

DRET DE PROPIETAT:
FUNCIÓ SOCIAL, LLEI D'HABITATGE I OCUPACIÓ

Autor: David Fresneda Cantera

Tutor: Ferran Hurtado Parras

Grau en Dret

Maig 2025

RESUM

El dret de propietat és un pilar fonamental de l'ordenament jurídic, però el seu exercici no és absolut sinó que està condicionat per la funció social.

Aquest treball analitza l'evolució de la regulació del dret de propietat, prestant especial interès a qüestions d'actualitat com la Llei d'Habitatge 12/2023 i el seu impacte en la regulació del mercat immobiliari.

Seguidament, s'examinen també les darreres reformes que busquen garantir l'accés a l'habitatge i protegir els col·lectius vulnerables. Tanmateix, es posa l'accent en els efectes que han provocat aquestes lleis més recents, destacant els conflictes derivats de l'ocupació il·legal, abordant el seu tractament normatiu i les dificultats a les quals s'enfronten els propietaris per recuperar els seus immobles.

En aquesta direcció, el present treball planteja portar a terme l'estudi exhaustiu sobre aquesta figura jurídica per entendre el desenvolupament legislatiu dels límits que suposa la funció social del dret de propietat, fet que contempla diverses manifestacions i genera certa inseguretat jurídica als propietaris. A més, es consideraran les prerrogatives d'actuació que tenen les diferents administracions públiques.

Finalment, es busca valorar, tenint en compte l'interès general i les necessitats de la societat, l'equilibri entre dos drets tan importants com són el dret a l'habitatge i el dret de propietat.

Paraules clau: propietat, funció social, ocupació il·legal, desnonaments, lloguer, habitatge social.

ABSTRACT

Property law is a fundamental pillar of the legal system, but its exercise is not absolute but is conditioned by social function.

This work analyzes the evolution of the regulation of property rights, paying special interest to current issues such as the Housing Law 12/2023 and its impact on the regulation of the real estate market.

Next, the latest reforms that seek to guarantee access to housing and protect vulnerable groups are also examined. However, emphasis is placed on the effects that these most recent laws have caused, highlighting the conflicts arising from illegal occupation, addressing their regulatory treatment and the difficulties faced by owners to recover their properties.

In this direction, the present work proposes to carry out the exhaustive study on this legal figure to understand the legislative development of the limits that supposes the social function of the property right, a fact that contemplates several manifestations and generates some legal uncertainty to the owners. In addition, the prerogatives of action that the different public administrations have will be considered.

Finally, it seeks to assess, taking into account the general interest and the needs of society, the balance between two rights as important as the right to housing and the right of ownership.

Key words: property, social function, illegal occupation, evictions, rent, social housing.

ÍNDIX

1. INTRODUCCIÓ.....	6
2. ORIGEN I NATURESA JURÍDICA DE LA PROPIETAT PRIVADA.....	7
2.1. Antigues Civilitzacions: Mesopotàmia i Babilònia.....	7
2.2. La propietat a occident: L'antiga Grècia.....	9
2.3. La propietat al Dret Romà.....	10
2.4. L'edat mitjana.....	12
2.5. La Revolució Francesa i la codificació napoleònica com antecedent legal.....	12
3. CONTEXT GENERAL DEL DRET DE PROPIETAT I EL MARC JURÍDIC.....	14
3.1. Conceptualització del dret de propietat.....	14
3.2. Regulació al Codi Civil espanyol.....	15
3.3. Regulació al Codi Civil de Catalunya.....	16
4. PROTECCIÓ ACTUAL DEL DRET DE PROPIETAT.....	17
4.1. Constitució espanyola.....	17
4.2. Normativa europea.....	18
5. FUNCIO SOCIAL I RESTRICCIÓ DEL DRET DE PROPIETAT TENINT EN COMPT L'INTERÈS GENERAL.....	20
5.1. La funció social i la seva interpretació.....	20
5.2. Anàlisi crítica.....	22
6. DRETS D'ADQUISICIÓ PREFERENT DE LES ADMINISTRACIONS.....	24
7. CONFLICTES ENTRE DRETS: ANÀLISI DE LES TENSIONS ACTUALS.....	28
7.1. Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge.....	28
7.1.1. Aproximació a la nova regulació en matèria d'habitatge i limitació del preu del lloguer a les zones tensionades.....	28
7.1.2. Aplicació de la Llei 12/2023 a Catalunya i valoració de resultats.....	32
7.1.3. Mesures davant els desnonaments.....	36
7.2. L'ocupació il·legal d'immobles.....	37
7.2.1. Factors que han provocat aquesta situació.....	38
7.2.2. Tractament legal de l'ocupació a l'ordenament jurídic i la seva protecció.....	41
7.2.3. Efectivitat de les mesures i comparació amb altres Estats.....	45
7.2.4. Inquiocupació.....	48
8. CONCLUSIONS.....	49
9. BIBLIOGRAFIA.....	52

ABREVIATURES

CE: Constitució espanyola

CC: Codi Civil espanyol

CCCat: Codi Civil de Catalunya

STC: Sentència del Tribunal Constitucional

FJ: Fonament Jurídic

TEDH: Tribunal Europeu de Drets Humans

DA: Disposició Addicional

MPGM: Modificació del Pla General Metropolità

TSJCat: Tribunal Superior de Justícia de Catalunya

SAP: Sentència de l'Audiència Provincial

LIRPF: Llei de l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques

HPO: Habitatge Protecció Oficial

LEC: Llei d'Enjudiciament Civil

LECrim: Llei d'enjudiciament Criminal

STS: Sentència del Tribunal Suprem

LOTJ: Llei Orgànica del Tribunal Jurat

1. INTRODUCCIÓ

La propietat privada és un dret que va néixer en les societats primitives pels primers pobladors de la Terra quan van deixar de ser nòmades.

Per tant, podem afirmar que el dret de propietat sempre ha estat una peça clau de la nostra cultura i civilització, consolidant-se com un nucli central dels ordenaments jurídics occidentals. L'evolució del dret i del concepte de propietat ha anat desenvolupant la seva definició actual, més completa, que contempla que: “*La propiedad no es un solo derecho de una persona respecto a un bien, sino un conjunto de derechos (obligaciones, libertades, deberes, etc) que puede o debe ejercer una persona respecto a un bien*” (Díez-Picazo, 2012 citat per Queral Aragón).¹ Per entendre la seva configuració actual, hem de tenir present que la seva regulació ha patit diversos canvis.

La propietat en l'època lliberal, influenciada pel Codi Napoleònic, reunia unes característiques bàsiques com són la perpetuïtat i el caràcter unitari, absolut i elàstic. Actualment, ja no és present aquesta concepció, com consagra la normativa actual prevista a la Constitució espanyola, que reflecteix que el dret de propietat ha passat de ser un dret inviolable i pràcticament sagrat a estar subjecte a l'interès general. Per tant, el marc constitucional reconeix la propietat privada no com un dret il·limitat, sinó cridat a complir una funció social.

Un cop plantejada la situació, aquest treball té per objectiu detallar que és el que es considera funció social i quines són les seves manifestacions.

A més, aquestes limitacions i restriccions que resulten de l'interès públic, que seran les que ens ocuparan en aquesta investigació, es relacionen directament amb la política social d'habitatge. Aquest fet ha provocat disparitat d'opinions i ha fet confrontar drets d'uns i altres sense arribar a solucions efectives.

Al llarg d'aquest treball s'estudiarà en un primer moment l'origen i naturalesa jurídica del dret de propietat i els canvis en la regulació del dret, amb el propòsit d'analitzar de forma exhaustiva la protecció actual. A continuació, es desenvoluparan amb atenció els efectes que provoquen aquestes restriccions sobre la propietat privada, subratllant la importància de funció social del dret de propietat.

¹ Querol Aragón, N. (s.d). *La teoría de los derechos de propiedad: Introducción al derecho de propiedad: nociones básicas*. vLEX.33-47 <https://vlex.es/vid/teoria-derechos-propiedad-747903601>

Posteriorment, es considerarà en tot aquest procés el paper que juguen les administracions públiques respecte a la funció social i garantia dels drets. S'analitzaran també els drets d'adquisició preferent, així com el marc normatiu en virtut del qual s'atorguen aquestes prerrogatives legals. Tot seguit, es plantejaran diversos exemples actuals amb l'objectiu d'il·lustrar i analitzar com es posen en pràctica aquestes disposicions que tenen per objectiu entre altres garantir l'accés a l'habitatge, protegir el medi ambient i assegurar un ús racional dels recursos.

Més endavant, s'estudiaran de forma precisa les mesures concretes derivades de la legislació vigent en matèria d'habitatge, que contemplen entre altres la limitació dels arrendaments a zones tensades o els desnonaments. De la mateixa manera, també es tractarà el creixement de l'ocupació i la seva previsió legal. Per finalitzar, es conclourà amb una valoració i anàlisi de les conseqüències de l'aplicació de les disposicions actuals, valorant l'efectivitat de la seva aplicació, i investigant noves propostes que ofereixin solucions.

2. ORIGEN I NATURESA JURÍDICA DE LA PROPIETAT PRIVADA

2.1. Antigues Civilitzacions: Mesopotàmia i Babilònia

El concepte de propietat és molt antic i el seu origen es remunta a les societats primitives que ja compartien alguns drets i costums. Encara que existia certa propietat personal com podien ser armes, utensilis o roba, de manera general la propietat acostumava a ser comú.

La propietat privada va sorgir principalment durant l'època en la qual la població va abandonar l'estil de vida nòmada per començar a establir assentaments en diversos territoris, on es buscarien les zones més favorables per l'agricultura i ramaderia.

Alguns dels exemples més il·lustratius els trobem a l'antiga Mesopotàmia, en el IV mil·lenni aC, on l'augment de la producció agrícola va provocar canvis en la forma d'explotar les terres, i evidentment, la propietat de les terres es repartia en funció de les classes socials.

De forma prèvia a la seva aparició com a concepte legal, construït de forma indiciària a partir del Dret Romà, ja hi havien hagut manifestacions sobre el dret de propietat portades a terme per les antigues civilitzacions.

Hem de parlar de Mesopotàmia i Babilònia per destacar la importància fonamentalment del Codi d'Hammurabi (1750 aC). Aquest codi s'alça com un dels primers codis legals coneguts que mencionen la propietat privada, tot i que d'una forma molt proteccionista, i sempre enfocat al domini de les terres. Altres codis menys coneguts que només han estat conservats parcialment, com el d'Ur-Nammu (2050 aC), també van ser pioners establint principis fonamentals que tindrien gran influència en el dret posterior i altres codis imperialistes.

El Codi d'Hammurabi, es refereix “a las leyes que regulan los derechos comunes a los hombres acerca de la vida, familia, la propiedad, el honor y la buena fama”.² Tot i que destaca per la seva especial severitat, és considerat per les Nacions Unides com “el código de leyes escrito más antiguo conocido por la humanidad”³ i la primera gran compilació de lleis de les quals es tenen registres.

Algunes de les disposicions concretes promulgades per Hammurabi en la seva compilació estableixen el següent⁴:

Llei 6: “Si alguno roba el tesoro del templo o del palacio, es culpable de muerte y aquél que ha recibido el objeto robado también será objeto de la misma pena”.

Aquesta conceptualització tan antiga té un significat sobre la propietat privada molt relacionat amb els béns i coses materials, com tenim avui en dia. Una altra llei que podem destacar és la Llei 36 del Codi d'Hammurabi que disposa: “El campo, el jardín, casa de un oficial, senescal y colector de impuestos son inalienables”.

És aquí on hem de posar especial atenció i analitzar que es tracta clarament d'una limitació a la transmissió de la propietat. A més, aquesta prohibició general de la que estem parlant no només comprén els casos de compravenda de la propietat sinó que s'estén també a les permutes, dacions en pagament de deutes i inclús a l'àmbit hereditari, tal com ho disposen les lleis 38 i 41 del mateix codi.

² González Díaz Lombardo, F. X. (2004). *Compendio de Historia del Derecho y Del Estado*. Limusa. p.51.

<https://books.google.com/cu/books?id=EZnMwtZnQQAC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>

³ *Réplica del Código de Hammurabi | Obsequios de las Naciones Unidas*. (s.d.).

<https://www.un.org/ungifts/es/r%C3%A9plica-del-c%C3%B3digo-de-hammurabi>

⁴ Franco, G. (1962). *Las leyes de Hammurabi*. Revista De Ciencias Sociales, (3), pp. 335–356.

<https://revistas.upr.edu/index.php/rscs/article/view/9466/7844>

Resulta destacable després d'analitzar les mateixes lleis el fet que fa gairebé quatre mil anys ja es legislava sobre l'habitatge, el que ens ha de fer pensar de manera obligada que és un dret que té gran importància en qualsevol context històric.

A més, podem afirmar com ja hem vist que en la propietat privada de l'època no es permetien certes transmissions i, per tant, no tindria un caràcter absolut.

El lloguer també es troba regulat al Codi d'Hammurabi, a les lleis 69 i 78, que centren l'atenció en l'incompliment contractual per l'arrendador. És per això, que si ens atenim al significat de les lleis, trobem que moltes d'aquestes disposicions poden considerar-se de vigència actual. Aquestes tenen un caràcter social, de manera que protegeixen la part contractual més feble, i en definitiva aporten una visió social i solidària que és la que sembla primar en l'actualitat en les polítiques de lloguer promogudes des dels governs progressistes.⁵

L'antic Egipte o l'Imperi persa també van tractar el concepte i van portar a terme discussions escrites sobre la propietat privada. Tenien sistemes de propietat, però sotmesa a interessos i controlada majoritàriament per la monarquia que recompensava a soldats i mariners pels serveis militars.

Per tant, resulten importants en la història i origen del dret de propietat aquestes primeres aproximacions que van sorgir en les antigues civilitzacions, ja que tot i que no donen lloc a una definició concisa del propi concepte, manifestaven les necessitats presents a l'època.

2.2. La propietat a occident: L'antiga Grècia

Durant el domini imperial que van tenir els grecs, va ser quan va sorgir en la tradició occidental la propietat, gràcies en gran manera al filòsof Plató. En les seves obres destaca *La República*, en la que va proposar l'abolició de la propietat privada, argumentant que la propietat i la riquesa generaven conflictes d'interès i corrupció.

⁵ Espílez Murciano, F. (2009). *Regulación de la vivienda en el Código de Hammurabi*. Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, 41 (160), 411-417. p. 414
<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75937/46346>

Contràriament, en la seva última obra *Las Leyes*, va canviar de postura i va defensar una forma de propietat regulada, havia de ser familiar, indivisible i inalienable, com una distribució controlada per l'estat per evitar grans desigualtats.

*“De hecho, el régimen esbozado en Las Leyes es tan diferente de la política ideal de la República que algunos estudiosos han dudado de la autenticidad de la obra posterior”.*⁶

Els historiadors conclouen de forma més probable que aquesta darrera obra es configura com el seu últim intent d'aconsellar als governants. Per tant, sense examinar quin corrent de pensament és millor, hem de fer valdre que aquest canvi reflecteix una preocupació pragmàtica per l'equilibri social, l'estabilitat política i els drets i llibertats del ciutadà, allunyant-se finalment de la utopia comunal de *La República*.

2.3. La propietat al Dret Romà

Com a concepte legal, existeix la creença que es va començar a construir la propietat a partir del dret romà, on es distingia entre l'esfera pública (*Res publica*) i els interessos privats o individuals. Sota el sistema feudal, els serfs podien ocupar i cultivar la terra, però la propietat la tenia l'església, el rei o els senyors feudals, el que ocasionava rivalitats.

L'avanç de l'imperi romà, va provocar que es desenvolupés un caràcter més individual i amb menor responsabilitat per l'ús i abús d'ella enfront de la comunitat.

A més, la figura del *paterfamilias* és l'exemple on s'observen aquests nous atributs de la propietat absoluta, exclusiva i perpètua, atorgant-li prerrogatives per utilitzar la cosa, percebre els seus fruits amb exclusivitat i disposar materialment i jurídicament d'ella a la seva voluntat.⁷

Tot i això, per analitzar el concepte de propietat hem de destacar que no hi havia una definició típica llevat que des dels seus inicis la societat romana es va anar desenvolupant, canviant la forma d'entendre la institució de la família i expandint-se territorialment.

⁶ Glendon, M.A. (2022) *Platón: la ley en la forja del carácter*. Nueva Revista, (181), 114-125. p.117
https://www.nuevarevista.net/wp-content/uploads/2022/07/NR-181_Mary-Ann-Glendon.pdf

⁷ Amunátegui Perell C. F. (2006) *El origen de los poderes del “Paterfamilias” I: El “Paterfamilias” y la “Patria potestas”*. Revista de Estudios Histórico-Jurídicos, (28), 37-143.
https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=s0716-54552006000100002&script=sci_arttext

D'igual manera resulta rellevant indicar que en els seus orígens romans, la propietat ja no es vinculava exclusivament a la titularitat sobre els predis, sinó també a la família i especialment a la figura del *paterfamilias*, com ja hem vist amb anterioritat.

En les fonts romanes hi ha tres denominacions tècniques que defineixen la propietat.

La primera d'elles és el *mancipium*, que fa referència a l'aprehensió material, la transmissió o l'adquisició d'un bé en propietat. La manifestació del *mancipium* es produïa, per tant, quan un *paterfamilias* decidia vendre a qualsevol dels sotmesos a la seva potestat, amb el qual l'adquirent passava a ser titular d'un poder molt semblant al de la *patria potestas*.

Aquest concepte de *mancipium*, fa que parlem del *dominus*, segons Fuenteseca Degeneffé,⁸ però no encara del terme per excel·lència que defineix la propietat, el *dominium*, que és un concepte posterior, donat que abans del *dominium* com a manifestació de poder van sorgir les formes de fer-se *dominus*. Per tant, el propi terme *dominium* es refereix al poder del propietari.

Fuenteseca també menciona el terme *proprietas*, que constitueix la tercera forma de denominar tècnicament a la propietat. Aquest terme serà posterior en el temps i tindrà un ús més tardà. A més, té un significat diferent del de propietat, ja que en aquest cas el terme *proprietas* “*contrapone la pertenencia al propietario con el uso y disfrute por otra persona característico del usufructo*” com també es pot llegir en paraules d'altres autors com Castresana⁹, que coincideix que el terme *proprietas* no s'adequa al significat de la propietat.

Com hem assenyalat, el contingut del dret de propietat ha anat variant en les diferents èpoques de Roma, a causa de factors canviants de diversa naturalesa com poden ser els econòmics, socials o culturals. En els seus inicis era impossible comprimir en una sola definició el conjunt de facultats que el propietari tenia sobre un bé, d'aquesta manera, les formes de la propietat i la seva evolució són un dels aspectes més complexos i foscos del dret romà. El més destacable d'aquest període històric va ser la introducció d'alguns atributs que han marcat l'evolució del concepte de propietat com l'exclusivitat, la perpetuïtat, o el seu caràcter absolut.

⁸ Fuenteseca Degeneffé M. (2004) *La formación romana del concepto de propiedad*. Dykinson pp. 22 i ss

⁹ Castresana, A. (2015) *Derecho Romano. El arte de lo bueno y de lo justo*. Tecnos p.125.

2.4. L'edat mitjana

Amb l'arribada de l'edat mitjana, la transformació de les formes de producció va comportar canvis significatius en la conformació de l'estructura social i política de la societat, el que va provocar la modificació dels atributs que ja s'atribuïen a la propietat.¹⁰

En aquesta etapa històrica, les societats es desmembren i els imperis es fragmenten generant “estats-ciutat” o feus, que van transformar els aspectes de la propietat, de manera contrària a la que s'havia consolidat des dels primers anys a Roma.

En aquest cas, la propietat passa de l'individu al clergat i a les diferents formes de noblesa, que van desmantellar el caràcter absolut, exclusiu i perpetu. És per això, que deixava d'existir un propietari que posseeix un únic domini sobre les coses, i es crea una multiplicitat de drets.

Les imprecisions sobre el dret de propietat són caràcters propis de l'època i dels llaços feudals que lligaven als serfs a viure en la terra dels seus ancestres sense possessions i amb diferents relacions jurídiques sobre els béns i objectes, col·lisionant moltes vegades amb els del clergat o la noblesa. Aquest desmembrament del dret va començar a generar fortes reaccions per part de diversos sectors de la societat.

2.5. La Revolució Francesa i la codificació napoleònica com antecedent legal

Si continuem analitzant l'evolució històrica i els orígens del dret podem destacar el Renaixement, que al segle XVI va comportar una evolució i innovació en les tècniques de producció agrícola provocant el ressorgiment de les ciutats i potenciant l'economia, fet que transformarà altra vegada els caràcters de la propietat.

La millora de la producció d'aliments va començar a dotar de majors possibilitats al començ i generar el que seran els primers burgesos, els quals veurien frustrades les seves aspiracions

¹⁰ Cordero Quinzacara, E. i Aldunate Lizana, E. (2008) *Evolución histórica del concepto de propiedad*. Revista de Estudios Histórico-Jurídicos (30), 345 – 385. pp. 359-364

pels conflictes suscitats per la propietat. El sorgiment de noves classes social feia trontollar els sistemes més ancestrals sobre els titulars de la propietat i els drets derivats d'aquesta.

La Revolució Francesa va finalitzar amb la burgesia conquerint el poder i eliminant els vestigis del règim anterior. Amb aquesta intenció i la necessitat d'un marc jurídic sòlid per protegir els seus propis interessos, la revolució va portar a una reinterpretació del concepte de propietat inspirat en el Dret Romà. Va ser, per tant, un moment en què els triomfadors polítics de la Revolució Francesa, buscant suprimir les restes del règim feudal, van retrotraure els caràcters típics romans, transformant la propietat en un dret absolut de la nova classe burgesa que ostentava la titularitat dels mitjans de producció i l'apropiació del treball aliè.

Per conseqüència, la propietat va adquirir de forma posterior a la revolució, i especialment gràcies a la codificació napoleònica, una naturalesa de dret sagrat i inviolable, atorgant-li al propietari una autoritat plena sobre l'objecte en què recau. A més, aquesta condició es va estendre a la resta del món occidental.

Tenint en compte la regulació existent a l'època napoleònica trobem en aquesta la font d'inspiració pel que fa a la regulació del dret de propietat a l'ordenament jurídic espanyol. El Codi Napoleònic (Code civil des Français, 1804) defineix la propietat a l'article 544 com: *"Le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements"*. Aquesta definició va inspirar a la primera realitzada pel Codi Civil espanyol el 1889.

La intenció de protegir la propietat ja es va plasmar també prèviament a la precedent Constitució de Cadis de 1812, que promulgava al quart article el següent: *"La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen"*.

La concepció lliberal i individualista de la propietat introduïda per Napoleó va tenir gran influència a la posterior regulació espanyola. No obstant això, amb els nous textos legislatius com pot ser la CE, s'ha anat modulant aquest caràcter absolut donant lloc a nous conceptes com la funció social del dret de propietat. Aquesta subordinació de la propietat a l'interès general prevista a l'article 33 de la Constitució del 1978, es va anar introduint entre altres a

través de la Llei sobre expropiació forçosa, de 16 de desembre de 1954 o la Llei 22/1973 de Mines, de 21 de juliol.

3. CONTEXT GENERAL DEL DRET DE PROPIETAT I EL MARC JURÍDIC

3.1. Conceptualització del dret de propietat

El dret de propietat és la facultat jurídica més gran que poden exercir els subjectes de dret, sobre les coses o objectes del dret, reconeguda per l'ordenament jurídic. També hem de considerar que: *“No hay un concepto unívoco sobre el derecho de propiedad, como tampoco en torno a la terminología que se ha utilizado, siendo las más usuales propiedad, dominio, señorío y potestad”*.¹¹ Abans de centrar la investigació en el dret de propietat, hem de tenir present que aquest es tracta d'un dels drets reals que es preveuen en el nostre marc legal.

Els drets reals en conjunt estableixen la relació jurídica o poder dels subjectes de dret sobre els objectes de dret, és a dir, de les persones sobre els béns. Per tant, podem definir els drets reals com el poder que l'ordenament jurídic atorga sobre un bé i que pot ser total o parcial. Hem d'entendre com a domini total la propietat, i com a domini parcial els diferents drets reals limitats com poden ser l'usdefruit o els drets d'adquisició preferent.

A més, el concepte de dret real queda definit pel seu caràcter immediat i absolut. És per això, que hem d'identificar en aquests dos conceptes dues característiques essencials que posseeixen tots els drets reals. El caràcter immediat *“indica un poder directe sobre el bé sense intervenció de cap altra persona”*.¹² En canvi, pel que fa al caràcter absolut dels drets reals es desprèn que el titular del dret satisfà el seu interès, no només enfront d'un possible subjecte passiu, concret i determinat, sinó també enfront de tercers. Per tant, es tracta d'una

¹¹ Morán Martín, R. (s.d). *Los derechos sobre las cosas (I): el derecho de propiedad y derecho de posesión*. vLEX. <https://vlex.es/vid/derechos-cosas-i-propiedad-posesion-269276>

¹² Lucas Esteve, A. (Dir.) et al. (2015). *Drets Reals IV (I): possessió, propietat i situacions de comunitat*. J.M. Bosch Editor, cap.1, p.27 <https://elibro.net/es/ereader/uab/121399>

eficàcia erga omnes. El dret de propietat és el dret real més ple, i es configura com el dret real per excel·lència.¹³

3.2. Regulació al Codi Civil espanyol

La concepció actual de la propietat deriva de la idea lliberal sobre el dret real de propietat que conferia al seu titular les més àmplies facultats sobre la cosa limitant, únicament, en l'estrictament necessari per salvaguardar l'interès general o per protegir les relacions de veïnatge.

Aquesta concepció clàssica apareix plasmada en el Codi Civil espanyol, que regula el dret de propietat en el Títol II del Llibre II, dels articles 348 a 391.

En virtut de l'art. 348 CC: *“La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa o de un animal, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes.*

El propietario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de la cosa o del animal para reivindicarlo”.

A més d'acord amb l'art. 349 CC: *“Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por Autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización. Si no precediere este requisito, los Jueces ampararán y, en su caso, reintegrarán en la posesión al expropiado”.*

Aquests dos articles han estat consolidats com un dels eixos fonamentals del nostre sistema jurídic privat. A aquesta concepció, ha contribuït la consideració de la propietat privada com un dels pilars dels ordenaments jurídics occidentals sorgits de les revolucions burgeses.

La concepció de la propietat privada més clàssica ha anat evolucionant. El reconeixement constitucional de la mateixa es preocupa de matisar que la funció social d'aquest dret delimitarà el seu contingut d'acord amb les lleis amb la finalitat de conjugar els interessos del propietari amb els que la comunitat pugui tenir.

¹³ Clemente Meoro, M.E. (s.d). *Conceptos jurídicos. Propiedad y derechos reales limitados en cosa ajena (iura in re aliena)*. vLEX 151-162 <https://vlex.es/vid/conceptos-juridicos-315229478>

3.3. Regulació al Codi Civil de Catalunya

Pel que fa al dret català, la propietat es troba regulada al llibre V del Codi Civil de Catalunya. En aquest sentit, l'article 541-1.1 CCCat disposa el següent: *“La propietat adquirida legalment atorga als titulars el dret a usar de forma plena els béns que constitueixen l'objecte i a gaudir-ne i disposar-ne”*. Per tant, hem de destacar que, a diferència del que succeeix amb els drets reals limitats, la propietat abasta totes les facultats que es poden exercitar sobre un bé. De la mateixa manera, es caracteritza per ser perpètua i elàstica.

A la previsió legal que fa el legislador català cal afegir també les restriccions a la propietat. És per això que aquesta definició es complementa amb l'article 541-2 CCCat que afegeix el següent: *“Les facultats que atorga el dret de propietat s'exerceixen, d'acord amb la seva funció social, dins dels límits i amb les restriccions que estableixen les lleis”*. Així doncs, hem de tenir en compte que la propietat no es construeix com un dret il·limitat, especialment en l'actualitat, en què la funció social en constitueix un element definidor. *“Les restriccions aquí analitzades constitueixen límits ordinaris del dret de propietat”* (Roca Trias, citat per Lucas Esteve, A. et al. 2015).¹⁴

Finalment, cal incidir en les diferències entre les restriccions al dret de propietat que estableix el Codi Civil català. En primer lloc, l'article 542-2 CCCat regula les restriccions derivades de l'interès públic, que existeixen en benefici de tota la comunitat i estudiarem amb detall més endavant. En segon lloc, a l'article 545-3 CCCat es preveuen les restriccions per l'interès privat, que deriven de les relacions de veïnatge i les situacions de comunitat. I, en darrer lloc, trobem a l'article 545-4 CCCat les restriccions voluntàries, que es constitueixen com totes aquelles que el propietari del dret estableix mitjançant la constitució de drets reals limitats, i es regeixen per l'autonomia de la voluntat.

Un cop hem analitzat la regulació del dret de propietat en el Codi Civil espanyol i el Codi Civil de Catalunya, podem identificar que aquest últim presenta algunes particularitats, ja que el dret català contempla una regulació més adaptada a la realitat social i econòmica de la comunitat.

¹⁴ Lucas Esteve, A. (Dir.) et al. (2015). *Drets Reals IV (1): possessió, propietat i situacions de comunitat* J.M. Bosch Editor, cap.8, p.184 <https://elibro.net/es/ereader/uab/121399>

El Codi Civil espanyol defineix a l'article 348 la propietat sense més limitacions que les establertes per la llei. Per tant, es tracta d'una definició més clàssica que es basava en el domini absolut del propietari.

En canvi, el Codi Civil català disposa en la seva definició de la propietat a l'article 541-1, de forma expressa, que estarà limitat per les lleis i per la funció social de la propietat.

Per tant, trobem aquesta diferència clau entre ambdues legislacions basada en la incorporació expressa per part del legislador català de la funció social de la propietat. Aquesta regulació més moderna i actual reforça la idea que aquest dret no és un dret absolut sinó que haurà d'exercir-se tenint en compte altres factors com l'interès general. La inclusió expressa de les limitacions derivades de la funció social, a més de donar una perspectiva més actualitzada i adaptada a la realitat actual, afavoreix una interpretació més flexible i adaptada a les necessitats socials, urbanístiques i mediambientals. En canvi, pel que fa al dret civil espanyol, hem de tenir present que tot i que no sigui mencionat expressament el concepte de funció social, el dret de propietat no serà en cap cas un dret il·limitat, sinó que les seves restriccions derivaran d'algunes normes específiques sobre urbanisme o medi ambient i tenint en compte el marc constitucional.

4. PROTECCIÓ ACTUAL DEL DRET DE PROPIETAT

4.1. Constitució espanyola

En l'actualitat hem de tenir present que la propietat no es pot entendre fora del text constitucional, en el que el dret de propietat privada reconegut en l'article 33 CE és un pilar fonamental.

L'article 33.1 CE reconeix *“el derecho a la propiedad privada y a la herencia”*. En el segon paràgraf del mateix article s'estableix que la funció social delimitarà el seu contingut d'acord amb les lleis. I en el tercer i últim paràgraf, es recull la garantia expropiatòria que cita textualment el següent: *“Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”*.

El més destacable pel que fa al seu reconeixement constitucional és que el dret de propietat no es configura com un dret fonamental, amb tot el que això comporta. Avui en dia ja no hi és present aquesta concepció de l'època lliberal que es recull en el Codi Civil espanyol, sinó que amb l'entrada en vigor de la Constitució espanyola de 1978 va patir un canvi significatiu. Amb aquest canvi, l'Estat ha passat a disposar de majors facultats per regular el dret de propietat. Un exemple d'actualitat són els límits al preu del lloguer que analitzarem amb detall més endavant.

Per tant, tot i que ens trobem amb un dret bàsic en tot ordenament jurídic i que té una importància pràcticament inqüestionable, actualment el legislador no li dona la protecció constitucional suficient. Aquest fet provoca que el dret de propietat no tingui els mecanismes de protecció adequats, com manifesta el fet que el seu contingut s'ha de regular mitjançant lleis ordinàries perquè no té reserva de llei orgànica. Tampoc serà possible presentar-hi cap recurs d'empara per la vulneració del dret.

Posteriorment, aprofundirem en l'estudi i interpretació de la funció social per completar la regulació constitucional del dret. Mitjançant la doctrina i jurisprudència, analitzarem també la possible manca de protecció.

4.2. Normativa europea

La propietat privada en l'àmbit comunitari es pot analitzar a partir de la seva configuració en la Convenció Europea de Drets Humans (CEDH) i el Dret de la Unió Europea.

En la CEDH de 1950 no es trobava inclòs en el text originari un reconeixement del dret a la propietat, tanmateix, sí que es va incloure en l'article 1 del Protocol Addicional del Conveni, sota el títol de "Protecció de la Propietat Privada" i estableix el següent:

"Toda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional".

En essència, gràcies a aquest article es reconeix i protegeix la propietat privada per primera vegada en l'àmbit europeu. Aquest camí va ser continuat pels tribunals (Cas Markx c. Bèlgica)¹⁵ que han admès també certes limitacions quan existeix un interès públic que ho justifiqui, sempre dintre d'un marc legal i garantint un equilibri entre l'interès general i el dret individual.

La utilitat pública és un concepte clau, com ja hem vist anteriorment, però a més, en aquest cas, es conforma com a pioner en l'evolució del dret de propietat en Europa i els seus ordenaments jurídics més moderns, especialment pel que fa a aspectes de gran importància que afecten directament la funció social, les expropiacions i les regulacions sobre l'habitatge.

Per una altra banda, si ens cenyim a la protecció de la propietat privada en el Dret de la Unió Europea, amb l'entrada en vigor de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea l'1 de desembre de 2009, es va regular a l'article 17 de la següent manera:

“Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general”.

L'anàlisi que podem fer d'aquesta previsió legal és que d'una manera molt semblant a la CEDH, reconeix el dret i busca la seva protecció alineant-se amb els principis de l'estat de dret enfront de possibles ingerències arbitràries. Per una altra banda, limita el dret i possibilita la intervenció de l'Estat o la UE sobre la propietat sempre que hi hagi un interès públic evident i es compleixin aquestes condicions fonamentals.

Un cop estudiades les diferents disposicions que contempla l'ordenament jurídic, podem dir que hi ha certa harmonització i principalment una compatibilitat de principis.

¹⁵ TEDH. Cas Markx c. Bèlgica, nº 6833/74, sentència del 13 de juny de 1979.

Podem concloure que la Constitució espanyola i els instruments comunitaris tenen un enfocament similar. A més de protegir la propietat privada, possibiliten les expropiacions i tenen en compte l'interès general de la societat.

En conseqüència, quan la CE invoca límits en altres lleis està fent referència a objectes i drets tan important com pot ser el dret d'habitatge. De tal manera que, en un primer moment, s'esforça a plantejar una visió equilibrada entre el dret individual i l'interès general. El problema serà veure com es comptabilitzen i s'apliquen en l'actualitat per tal de satisfer els interessos dels diferents subjectes implicats.

5. FUNCIO SOCIAL I RESTRICCIÓ DEL DRET DE PROPIETAT TENINT EN COMPTE L'INTERÈS GENERAL

5.1. La funció social i la seva interpretació

Per entendre l'actual dret de propietat resulta necessari comprendre que és la funció social i la seva interpretació per part dels tribunals. La interpretació que fa el Tribunal Constitucional de l'article 33 CE juntament amb la intenció del legislador manifesten algunes idees destacables que caracteritzen el context actual.

La primera idea és que amb l'expressió “funció social” es designen les raons d'interès públic que exigeixen limitar el dret a la propietat privada, és a dir, que fonamenten la restricció de les facultats que els titulars d'aquest dret ostenten per utilitzar amb caràcter exclusiu i disposar lliurement de certs recursos.¹⁶

La definició del propi concepte s'indica per la jurisprudència del Tribunal Constitucional, que s'expressa en la STC 37/1987, de 26 de març (FJ2)¹⁷ amb els següents termes:

“Por ello, la fijación del «contenido esencial» de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social,

¹⁶ Domenech, G. (2024). *La verdadera función social del derecho a la propiedad privada*. Almacén de derecho <https://almacenederecho.org/la-verdadera-funcion-social-del-derecho-a-la-propiedad-privada>

¹⁷ STC 37/1987, de 26 de març (FJ2). ECLI:ES:TC:1987:37

entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes”.

En conseqüència, s'estima que els deures, prohibicions i obligacions interposades al propietari en virtut de la funció social del dret de propietat no constitueixen limitacions a aquest, sinó que formen part del seu propi contingut.

Per una altra banda, podem destacar l'existència de textos legislatius en els quals no es predica la funció social del dret de propietat, sinó dels béns objecte de propietat. Tenint en compte la interpretació dominant, l'interès públic resideix en restringir l'ús i la disposició de certs béns, tal com mostren algunes disposicions legals que eviten l'expressió “funció social del dret de propietat” i es refereixen directament a “la funció social de l'habitatge”.¹⁸

Seguidament, quan parlem de la funció social hem de tenir present que s'està invocant en tot moment l'interès de la col·lectivitat, en virtut del qual s'imposen al propietari certs deures, obligacions i prohibicions de gaudir, en principi, de primacia sobre l'interès estrictament individual que a aquest pugui produir el lliure exercici de les seves facultats d'ús i disposició.¹⁹

El dret a la propietat privada, a diferència d'altres drets fonamentals recollits entre els articles 14 i 29 CE, té un règim jurídic diferent. Per restringir drets fonamentals s'aplica un test estricte de proporcionalitat (idoneïtat, necessitat i proporcionalitat estricta). Contràriament, la regulació de la funció social de la propietat només exigeix “*justo equilibrio, razonabilidad o adecuación de las medidas al objetivo perseguido, y al respeto del contenido esencial de ambos derechos (art. 53.1 CE)*”.²⁰

¹⁸ Llei 2/2017, de 3 de gener, per la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana

¹⁹ Rey Martínez, F. (2006) *El devaluado derecho de propiedad privada*. Persona y Derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos, (55), 959-998. p.969 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2252250>

²⁰ STC 112/2021, de 13 de maig de 2021 (FJ6). ECLI:ES:TC:2021:112

Aquesta diferència es tracta de justificar al·legant que en matèria econòmica i social es reconeix al legislador un ampli marge d'apreciació, però el que ha provocat és que la funció social s'utilitzi sovint com a argument per legitimar qualsevol restricció de la propietat privada.²¹ El Tribunal Constitucional ha estat molt tolerant enjudiciant aquestes restriccions i només en comptades ocasions, com en la STC 168/2023, de 22 de novembre,²² ha declarat contrària a l'article 33 CE alguna d'elles, plenament influenciat per altres sentències del TEDH en matèria de propietat (Cas Sporrong i Lönnroth c. Suècia).²³

Finalment, com ja hem vist, el dret de propietat no és considerat en el marc constitucional com un dret fonamental, el que dificulta assegurar la seva protecció i provoca que es configuri com un dret devaluat, sotmès a un cànon de constitucionalitat diferent que el previst per les limitacions als drets restants que sí que tenen la categoria de drets fonamentals. Malgrat tot, en la jurisprudència del TC sí que dona per suposada la qualificació del dret de propietat com un dels drets fonamentals de la persona (STC 204/2004, de 18 de novembre).²⁴

5.2. Anàlisi crítica

Un cop investigada la situació en la qual s'interpreta la funció social en l'actualitat, seria necessari aprofundir amb les conseqüències de la seva aplicació a les lleis.

En primera instància, podem afirmar que s'ignora que l'assegurament de les facultats del propi dret, com l'ús i disposició lliure del bé, també pot complir una funció social. De tal manera que la protecció de la llibertat sobre les facultats que gaudeix el propietari no solament té una utilitat per aquest individu, sinó que també pot satisfer els interessos d'altres persones i resultar beneficis pel conjunt de la societat.

²¹ Rodríguez de Santiago, J. M. (2018). *Una revolución silenciosa (I): la propiedad privada*. Almacén de Derecho. <https://almacenederecho.org/una-revolucion-silenciosa-i-la-propiedad-privada>

²² STC 168/2023, de 22 de novembre de 2023. ECLI: ES:TC:2023:168

²³ TEDH Cas Sporrong i Lönnroth c. Suècia, nº 7151/75, sentència del 24 de setembre de 1982.

²⁴ STC 204/2004, de 18 de novembre (FJ 5). Rec. 2084/1995

Aquesta pot considerar-se en sentit propi la genuïna funció social del dret de propietat privada. Si segons la Real Academia Española un dret és “*una facultad que reconoce el ordenamiento jurídico a una persona*”,²⁵ la funció social del dret serien les raons d'interès social en virtut de les quals l'ordenament jurídic reconeix al propietari les facultats en què aquest dret consisteix. Però, de forma contrària al sentit propi de les paraules, l'ús comú actual acudeix principalment a les limitacions interposades a la propietat per raons d'interès públic.

Per aprofundir en aquesta anàlisi, a més de parlar sobre la genuïna funció social de la propietat privada, serà important tractar les raons d'interès general que provoca la protecció en l'ordenament jurídic d'aquest dret.

Steven Shavell, professor de dret i economia a la Universitat de Harvard fa una aproximació entre ambdues matèries i pretén donar algunes respostes al supòsit plantejat.²⁶

En primer lloc, considera que en la mesura en què una persona és propietària dels resultats del seu treball, utilitzant i disposant d'ells lliurement, el dret de propietat genera incentius per invertir en un nivell òptim de recursos com el temps o l'esforç. Però, si som privats en part o totalment dels resultats del nostre treball, tendirem a treballar més o menys del que seria desitjable des del punt de vista del nostre benestar.

Igualment, la propietat és un dret que incentiva per si mateix als seus titulars a conservar, cuidar i millorar els seus béns, promocionant el seu ús eficient derivat d'una lliure disposició i incrementant el benestar social.

Finalment, es planteja una conseqüència que s'aborda amb deteniment més endavant i que versa sobre la protecció i seguretat que haurien de proporcionar les autoritats públiques. Quan parlem d'assegurar o no la propietat de certs béns, tractem problemes socials, que poden desencadenar en disputes i violència per retenir i protegir els propis béns.

²⁵ Real Academia Española. (s.d.). Derecho. Diccionario panhispánico del español jurídico.

²⁶ Shavell, S. (2004). *Foundations of Economic Analysis of Law*. (Cap. 1. Property Law) Harvard University Press

6. DRETS D'ADQUISICIÓ PREFERENT DE LES ADMINISTRACIONS

Quan tractem els mecanismes jurídics que tenen les administracions públiques per donar solucions a les dificultats per accedir a l'habitatge, és necessari tractar els drets d'adquisició preferent que aquestes posseeixen.

Els drets d'adquisició preferent són els drets reals limitats definits a l'article 568-1 CCCat, entre els que podem destacar el dret de tanteig i retracte. Aquests, *“facultan a su titular, en caso de que el propietario del bien desee enajenarlo, a adquirirlo con preferencia a otros posibles adquirentes, en las mismas condiciones que el propietario del bien pactó con estos”*.²⁷

Per poder veure la seva aplicació tindrem en compte l'exercici del dret per les Administracions públiques catalanes. Així mateix, analitzarem els drets d'adquisició preferent que es reconeixen a l'Ajuntament de Barcelona quan es produeixen determinades transmissions d'immobles.

La introducció d'aquests drets d'adquisició preferent en el nostre ordenament jurídic s'ha realitzat, en primer lloc, a la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge a Catalunya, que a l'article 15 preveu que els municipis puguin delimitar àrees en les quals puguin exercir els drets de tanteig i retracte en favor de l'Administració, per tal de complir els objectius locals d'habitatge i incrementar el parc d'habitatge social.

Aquesta facultat només s'aplicarà respecte a alguns habitatges tal com preveu la norma.

La regulació particular del seu exercici s'ha inclòs en diferents instruments jurídics.

El Decret 1/2015, de 24 de març,²⁸ regula en el segon article el dret de tanteig i retracte en favor de la Generalitat per les transmissions d'habitatges procedents d'execucions hipotecàries o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària.

²⁷ Monserrat Valero, A. (2010). *Los derechos voluntarios de adquisición en el Código civil de Cataluña: clases y funcionamiento*. Dialnet. p.2 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3347249>

²⁸ Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària.

Seguidament, la Llei d'Urbanisme de Catalunya²⁹ disposa a l'article 173.1 el dret de tanteig que té la Generalitat sobre les transmissions que afectin els sòls reservats per l'habitatge protegit i la venda de la totalitat dels habitatges d'un edifici quan els mateixos estiguin arrendats.

Recentment, el Govern de Catalunya ha aprovat el Decret llei 2/2025, de 25 de febrer, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria d'habitatge i urbanisme. Aquesta normativa modifica algunes lleis actuals amb l'objectiu d'impulsar la construcció d'habitatge protegit i reforçar el control sobre grans tenidors.³⁰

Entre les reformes més destacades trobem la modificació de l'article 2 del Decret llei 1/2015, el qual amplia el dret de tanteig i retracte de la Generalitat a les transmissions d'habitatges ubicades en zones de mercat residencial tensat que sigui propietat d'un gran tenidor persona jurídica. Així mateix, exclou expressament d'aquesta limitació aquells habitatges de nova construcció adquirits per una persona física pel seu propi ús.

Als supòsits legalment reconeguts a favor de la Generalitat de Catalunya amb la finalitat d'ampliar els habitatges i el lloguer social, podem afegir els drets d'adquisició preferent de les administracions locals, concretament de l'Ajuntament de Barcelona.

Pel que respecta a l'Ajuntament de Barcelona, aquest té també els drets de tanteig i retracte previstos a l'article 173.1 del Decret legislatiu 1/2010, respecte d'alguns béns situats a Barcelona, en virtut de la DA 16^a. Tanmateix, els edificis susceptibles de ser objecte d'aquests drets es recullen a la Modificació del Pla General Metropolità de 2018 (MPGM),³¹ que declara la ciutat de Barcelona àrea de tanteig i retracte durant sis anys, i que va ser prorrogada el desembre de 2024 per sis anys més.³²

²⁹ Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme.

³⁰ Noticias Jurídicas. (2025). *Decreto-ley 2/2025: Cataluña introduce nuevas medidas en materia de vivienda y urbanismo*. <https://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/20009-decreto-ley-2-2025:-cataluna-introduce-nuevas-medidas-en-materia-de-vivienda-y-urbanismo/>

³¹ Ajuntament de Barcelona. (2018). *Edicto de 12 de diciembre de 2018, sobre un acuerdo de la Subcomisión de Urbanismo del municipio de Barcelona*. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 7768.

³² Ajuntament de Barcelona. (2024). *Anunci d'aprovació definitiva de la pròrroga per sis anys més de la declaració d'àrea de tanteig i retracte a la ciutat de Barcelona prevista en l'article 4 de la normativa urbanística de la Modificació del Pla General Metropolità per a la declaració d'àrea de tanteig i retracte a la ciutat de Barcelona i definició dels terminis d'edificació, al terme municipal de Barcelona*. Butlletí Oficial de la Província de Barcelona

Entre els diferents casos en què l'Ajuntament de Barcelona podrà fer efectiu el seu dret trobem els edificis plurifamiliars sencers destinats principalment a habitatge, és a dir, que en més d'un 50% els immobles tinguin un ús d'habitatge. Per una altra banda, la possibilitat prevista per la MPGM d'exercir aquests drets sobre les transmissions oneroses de terrenys amb edificacions ruïnoses o totalment desocupades va ser declarada nul·la pel TSJ de Catalunya,³³ que entén que és exigible que es porti a terme el procediment establert per l'article 15.8 de la Llei 18/2007 del dret a l'habitatge, que implica entre d'altres l'obligació de delimitar les àrees, l'aplicació de garanties d'identificació i la notificació als afectats.

En el cas que un immoble tingui les característiques exposades, el titular del dret de tanteig disposa de preferència per l'adquisició del bé que el propietari pretén alienar, abonant el mateix preu i en les mateixes condicions pactades amb el comprador. El seu possible exercici es pot portar a terme abans o després de la transmissió del bé, comunicant-li el venedor a l'administració, que podrà igualar l'oferta i adquirir el bé. La notificació al consistori no serà vàlida si només inclou el preu, *“deberá incluir los requisitos esenciales del contrato, precio, la forma de pago y resto de condiciones establecidas”*.³⁴

Per acabar, és interessant destacar la nova ordenança de tanteig i retracte per destinar més habitatge a polítiques socials, aprovada inicialment i que necessita l'aprovació definitiva en el Ple.³⁵ L'estratègia de Barcelona per incrementar el parc d'habitatge protegit, en aquesta nova ordenança reguladora de la subjecció d'immobles destinats a habitatge als drets de tanteig i retracte,³⁶ implica continuar amb el precedent marcat per la Casa Orsola. La compra de la finca es va realitzar de manera conjunta per l'Ajuntament de Barcelona (49%) i la Fundació Hàbitat3 (51%).

³³ Sentència TSJCat nº 4769/2021, de 2 de desembre de 2021. ES:TSJCAT:2021:12508

³⁴ SAP Barcelona nº237/2021 ES:APB:2021:4739

³⁵ Ajuntament de Barcelona. (2025). *Nueva ordenanza de tanteo y retracto para destinar más vivienda a políticas sociales*.
https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/es/noticia/nueva-ordenanza-de-tanteo-y-retracto-para-destinar-mas-vivienda-a-politicas-sociales-2_1495943

³⁶ Ajuntament de Barcelona. (2023). *Projecte normatiu: Ordenança reguladora de la subjecció d'immobles destinats a habitatge als drets de tanteig i retracte en desenvolupament de la Modificació del Pla General Metropolità per a la declaració d'àrea de tanteig i retracte a la ciutat de Barcelona i definició dels terminis d'edificació, al terme municipal de Barcelona*.
<https://ajbcn-decidim-barcelona.s3.eu-west-1.amazonaws.com/61k34vbf7jkyzuq7rprrtzyloc29l>

La reforma principal del projecte d'ordenança municipal està prevista al capítol tercer i es basa en la possibilitat que l'Ajuntament cedeixi el seu dret de tanteig i retracte a terceres persones o entitats promotores d'habitatge públic. En el cas que es produeixi la cessió, el beneficiari estarà obligat a impulsar la promoció d'habitatge social. Igualment, també possibilita la compra conjunta amb l'Ajuntament, que haurà de tenir com a mínim un terç de la seva propietat, com és el cas de la Casa Orsola.

Els objectius de delimitar Barcelona com a àrea subjecta a aquests drets es regulen al segon article de la nova ordenança i impliquen facilitar la conservació i la rehabilitació d'edificis, evitar l'expulsió dels ocupants derivada dels processos de gentrificació. I, finalment, fer front als processos especulatius que encareixen i dificulten l'accés dels ciutadans a l'habitatge.

A més, tindran prioritat els edificis amb més de deu pisos i els que comptin amb persones amb risc d'exclusió social o siguin víctimes de violència de gènere.

Finalment, parant atenció a la compra recent de la Casa Orsola, l'alcalde barceloní Collboni ha assenyalat que es tracta d'una *“operació extraordinària, pionera, portada a terme gràcies a la compra social corporativa”*. A més, aquesta ha tingut un cost de compra de 9,2 milions d'euros, *“un 30% menys que la mitja del preu del mercat actual en el barri”*.³⁷ Vist des d'un altre punt de vista, l'any 2021, amb un altre govern, l'Ajuntament va poder exercir els seus drets d'adquisició preferent per aquest edifici i no ho va fer, quan en aquell moment el cost de la compra hauria estat pròxim als 5,5 milions d'euros. Algunes interpretacions resulten contràries a aquesta tècnica d'actuació perquè pot resultar excessiu el preu a pagar, si tenim en compte no només el cost que ha assumit el consistori sinó la quantitat d'edificis en condicions semblants que trobem a la ciutat de Barcelona. Tot i això, i sent massa d'hora per fer arribar a cap conclusió, l'aspecte positiu que pretén la nova ordenança municipal podria ser la col·laboració d'aquestes entitats per contribuir a l'objectiu de fomentar el parc d'habitatge social i ampliar les polítiques públiques, reduint la càrrega econòmica que hauria de suportar l'ajuntament en les adquisicions.

³⁷ Ajuntament de Barcelona. (2025) *El Ayuntamiento y la Fundación Hàbitat3 compran la Casa Orsola*. <https://www.barcelona.cat/infobarcelona/es/tema/vivienda/el-ayuntamiento-y-habitat-3-compran-la-casa-orsola-1479937.html>

7. CONFLICTES ENTRE DRETS: ANÀLISI DE LES TENSIONS ACTUALS

7.1 Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge

Un dels límits importants al dret de propietat aplicat a la pràctica es troba en el marc legislatiu actual sobre l'habitatge. Amb el propòsit de poder extreure algunes conclusions i avaluar el seu impacte per la propietat privada serà indispensable analitzar amb deteniment la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge, principalment pel que fa als canvis introduïts i els principals propòsits plantejats, que en alguns casos podran col·lisionar amb el dret de propietat.

7.1.1 Aproximació a la nova regulació en matèria d'habitatge i limitació del preu del lloguer a les zones tensionades

La Llei d'Habitatge desenvolupa el dret recollit a l'article 47 de la Constitució espanyola a un habitatge digne i adequat. Entre els seus principals objectius enunciats al preàmbul de la pròpia regulació trobem principalment la necessitat de facilitar l'accés a l'habitatge a aquells col·lectius amb més dificultats. Amb aquesta finalitat la llei impulsa una sèrie de mesures concretes que veurem a continuació, entre les que podem avançar el límit als preus del lloguer.

Amb aquestes pretensions de regular l'habitatge s'inclouen en aquesta llei mesures per augmentar l'oferta d'habitatge a preus assequibles, evitar un mercat del lloguer tensionat i augmentar el parc d'habitatge de lloguer social.³⁸

La principal disposició que ens ocuparà és el límit al preu del lloguer, ja que ha provocat un enfrontament entre el dret a un habitatge digne i adequat (art. 47 CE), defensat en el present text legislatiu, i la propietat privada (art. 33 CE).

³⁸ Gobierno de España. (2025). *Ley de vivienda: ¿qué regula y cómo funciona?* La Moncloa. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/transportes/paginas/2023/040523-nueva-ley-vivienda-2023.aspx>

La limitació al preu dels arrendaments es promou en aquesta llei com una iniciativa que té per objectiu contenir la pujada dels preus del lloguer. Aquesta iniciativa es concreta en unes mesures més específiques, que estableixen pròrrogues extraordinàries i augments limitats al preu de l'arrendament d'habitatges per tal de facilitar l'accés a persones vulnerables³⁹, però que tenen un impacte directe en els propietaris als quals se'ls restringeix el seu dret.

En principi, trobem també aspectes que pretenen incentivar la disminució dels preus del lloguer, per exemple proporcionant beneficis fiscals i reduccions del 50% a l'Impost de la Renda de les Persones físiques, arribant a un 90% en cas que el propietari apliqui una rebaixa al lloguer d'un 5% a les zones tensades (Llei 35/2006, art. 23.2)⁴⁰. A més, es contemplen en el mateix article 23 de la LIRPF reduccions per l'arrendament a persones joves o per la realització d'obres de millora.

Malgrat la nova redacció del text legislatiu en matèria tributària, si ens centrem purament en la reducció bàsica per l'arrendament d'habitatge habitual existent amb la regulació anterior, aquesta modificació no resulta totalment favorable per incentivar als propietaris, ja que ha disminuït del 60% al 50% pels nous contractes d'arrendaments. Les reduccions que poden arribar al 90% es reserven exclusivament a supòsits de lloguer a menors de trenta-cinc anys, o a rebaxes de les rendes a les denominades zones tensades, que com veurem a continuació, no s'apliquen de manera equivalent al conjunt del territori espanyol.

La mesura més determinant es centra en la regulació del lloguer a les zones de mercat residencial tensat, i per això caldrà primerament determinar la seva definició.

La creació d'aquest concepte té com objectiu orientar les actuacions públiques en matèria d'habitatge, en aquells àmbits territorials en el que existeixi un especial risc d'oferta insuficient d'habitatge per la població, en condicions que la faci assequible pel seu accés al mercat. Aquesta concreció sobre les anomenades zones tensades (Llei 12/2023, art. 18.1)⁴¹ anuncia que es tracta d'espais en els quals a causa de les particulars condicions del mercat de l'habitatge, com l'elevat preu del lloguer o els costos de les hipoteques, existeix risc d'oferta insuficient. Finalment, afegeix que en aquestes localitzacions es permetrà l'adopció de

³⁹ *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*. (2023). Disposició final primera: Medidas de contención de precios en la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda.

⁴⁰ *Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*. Article 23.2.

⁴¹ *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*. Article 18.1.

restriccions per controlar el mercat, tot i que queda supeditada a la facultat atorgada per l'article 18 de la Llei d'Habitatge als governs autonòmics per declarar una zona com a tal. Per tant, és necessari destacar el rol que juguen les comunitats autònomes a les quals correspon la sol·licitud de declaració de les zones tensades. Segons l'article 148.1.3 de la Constitució espanyola, les comunitats autònomes tenen transferida la competència en matèria d'habitatge.

Aquesta potestat de les autonomies sobre l'ordenació del territori, urbanisme i habitatge resulta ratificada pel Tribunal Constitucional, que també delimita les capacitats legislatives de les Corts Generals: *“Del juego de los arts. 148 y 149 C.E. resulta que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencia exclusiva en las materias de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda»[...] Mas ha de señalarse que tal exclusividad competencial no autoriza a desconocer la que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 C.E., tal como ha precisado la STC 56/1986 (fundamento jurídico 3), referida al urbanismo, y la STC 149/1991 [fundamento jurídico 1 B)], relativa a ordenación del territorio”*.⁴²

En conclusió, podem afirmar com indica María Luisa Gómez, professora de Dret Públic a la Universitat de Màlaga, que: *“En líneas generales, la competencia para el diseño de políticas de vivienda es exclusiva de las comunidades autónomas, pero el Estado tiene competencias exclusivas que pueden afectar indirectamente a éstas, como la coordinación de la actividad económica”* (Maldita.es, 2023).⁴³

La manifestació de les competències estatals es desenvolupa entre d'altres a la LAU, ja que correspon a l'Estat regular el mercat del lloguer. En canvi, la mateixa Llei d'Habitatge 12/2023 pel dret a l'habitatge, faculta les comunitats autònomes per a l'elaboració de la normativa pròpia en matèria d'habitatge. Per tant, hem de tenir present que el control dels preus, mitjançant la delimitació de les zones tensades i tenint en compte la legislació vigent, depèn directament dels governs autonòmics, que han de sol·licitar al Ministeri d'Habitatge la seva declaració.

⁴² STC 61/1997, de 20 de març de 1997, (FJ5), que va declarar la incostitucionalitat parcial de la Llei sobre el Règim del Sòl i Ordenació Urbana (Reial Decret Legislatiu 1/1992, de 26 de junio).

⁴³ Maldita.es (2023). *Competencias en políticas de vivienda: qué pueden hacer las comunidades autónomas y el Gobierno*. <https://maldita.es/malditateexplica/20230426/competencia-vivienda-autonomias-gobierno/>

Els requisits que preveu la norma per tal de declarar municipis com a zona tensada es basa en la concurrència d'un dels supòsits següents regulats a l'article 18.3 de la Llei d'Habitatge.

En primer lloc, que la càrrega mitjana del cost de la hipoteca o del lloguer en el pressupost personal o de la unitat de convivència, més les despeses i subministraments bàsics, superi el 30% dels ingressos mitjans o de la renda mitjana de les llars. O bé, que el preu de compra o lloguer de l'habitatge hagi experimentat en els cinc últims anys anteriors a la declaració com a àrea de mercat d'habitatge tensat, un percentatge de creixement acumulat almenys tres punts percentuals superior al percentatge de creixement acumulat de l'índex de preus del consum (IPC) de la comunitat autònoma corresponent.

La declaració d'una zona com a tensada comporta una sèrie de límits orientats a aconseguir els objectius plantejats per la nova Llei d'Habitatge, que inevitablement suposa pels arrendadors una restricció al dret de propietat. La qüestió principal que suscita les discrepàncies, respecte a aquest nou text normatiu, no es fonamenta en el dret constitucional reconegut a l'article 47 CE a un habitatge digne i adequat, ni a la seva promoció per part dels poder públics, ja que no hi ha dubte que es tracta d'un dret de vital importància que haurien de gaudir tots els individus i ser un pilar bàsic de tot estat social de dret. A més, l'Estat i la resta de poders públics resten vinculats segons l'art. 53 CE i, per tant, haurien de destinar prou recursos per assegurar el seu compliment.

El conflicte es basa en la ponderació dels interessos afectats, ja que cal tenir en compte que l'assegurament de les facultats del dret de propietat sovint satisfà també els interessos de la col·lectivitat. Com a resultat, la limitació d'aquest dret pot provocar també perjudicis pel conjunt de la societat i és per això que serà necessari aprofundir en les seves conseqüències per poder extreure algunes conclusions.

Aquestes conseqüències, derivades de certes regulacions restrictives del dret, com la Llei 12/2023, han provocat una sèrie d'efectes, alguns dels quals ja havien estat advertits pels experts del sector immobiliari, que alertaven de resultats no desitjables per a la societat.⁴⁴ Per això, a partir de la seva aplicació amb caràcter inaugural a Catalunya és necessari corroborar

⁴⁴ García Montalvo, J. et al. (2023). *Los efectos de la limitación de precios de los alquileres en Cataluña*. Esade. p.5-6 https://www.esade.edu/ecpol/wp-content/uploads/2023/02/Esade_ControlAlq.pdf

les dades i estudis realitzats prèviament per avaluar les seves conseqüències i valorar si ha complert el seu objecte.

7.1.2. Aplicació de la Llei 12/2023 a Catalunya i valoració de resultats

Com ja hem pogut llegir, la llei faculta els governs autonòmics per demanar la declaració de les zones tensades, que es determinen per municipis. Si analitzem la seva aplicació, ha estat pràcticament residual a l'estat espanyol, llevat de Catalunya, en la que la declaració de zones tensades s'ha ampliat a 271 municipis, en els quals conseqüentment s'estableixen límits al preu dels lloguers.⁴⁵ Altres territoris com el País Basc i Navarra també són en procés de declaració d'algunes localitats com a zones de mercat residencial tensat.

Els canvis que pretenia la nova normativa es basen en la limitació del preu dels arrendaments per protegir als llogaters d'augment excessius en els preus, així com garantir que les persones tinguin accés a habitatges decents i assequibles.

Tanmateix, aquestes mesures poden tenir impacte en el mercat del lloguer, afectant l'oferta i disponibilitat d'habitatges així com la inversió en el sector immobiliari.

Les opinions sobre l'efectivitat i conveniència de limitar els lloguers poden variar depenent de la perspectiva econòmica, social i política, per això serà necessari analitzar els resultats de la seva implantació, amb dades objectives que permetin revelar si ha incidit positivament l'aplicació a Catalunya de la Llei 12/2023 i sí, per tant, es tracta d'una mesura efectiva que convindria que tinguessin també en compte altres comunitats autònomes.

En primer lloc, s'ha d'avaluar si s'ha complert el propòsit inicial. Si tenim en compte les dades oficials de l'Institut Català del Sòl (INCASÒL) i la Generalitat de Catalunya per respondre a la qüestió, el preu de les rendes ha caigut en el darrer any un 3,7% a Catalunya i un 6,4% a Barcelona.⁴⁶

⁴⁵ Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. (2025). *Consultar zonas de mercado residencial tensionado*. Gobierno de España. <https://www.mivau.gob.es/vivienda/alquila-bien-es-tu-derecho/serpavi/consultar-zonas-de-mercado-residencial-tensionado>

⁴⁶ Generalitat de Catalunya. (2025). *Un any de l'inici de la contenció dels preus del lloguer* [Comunicat de premsa]. <https://govern.cat/govern/docs/2025/03/14/12/49/ea7b7eab-c2a5-40cb-b16f-31e9b137c509.pdf>

Aquestes dades són reals i avalades pels experts, però els números tenen més d'una lectura i tampoc segueixen una tendència a la baixa uniforme. Segons les xifres del Servei d'Estudis i Documentació d'Habitatge de la Generalitat, a partir de les fiances dels lloguers dipositades en l'INCASÒL, el nombre de contractes de lloguer permanent està baixant amb força, mentre que les rendes no segueixen tampoc una clara tendència a la baixa, excepte en comptats casos com Barcelona.

Figura 1

Contractes de lloguer signats en els 15 majors municipis de Catalunya des de 2005

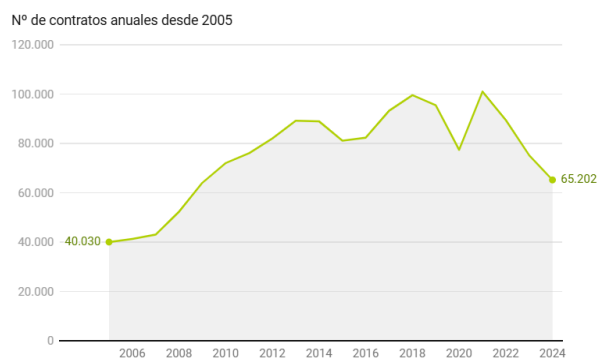
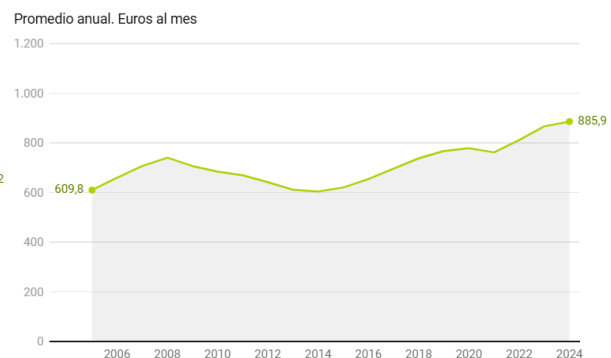


Figura 2

Renda mitjana del lloguer en els 15 majors municipis de Catalunya des de 2005



Font: Servei d'Estudis i Documentació d'Habitatge de la Generalitat de Catalunya / INCASÒL

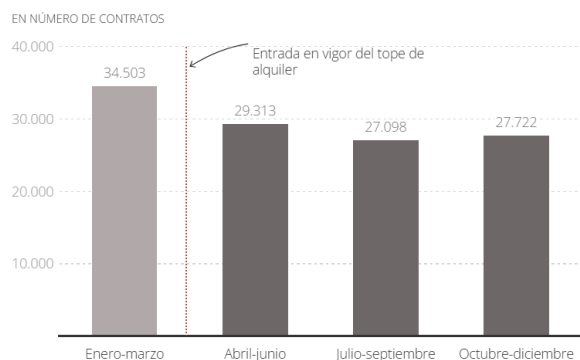
Els dubtes sorgeixen sobre si el descens del preu del lloguer és real, en el sentit que els experts en el mercat immobiliari i les principals plataformes immobiliàries del país perceben que les rendes continuen pujant. El motiu és que les dades en què els polítics sustenten el seu triomf inclouen totes les fiances dipositades a l'INCASÒL. Com que contràriament als efectes pretesos es signen menys contractes de lloguer nous, aquestes dades reflecteixen preus passats i no la realitat actual del mercat.

Per tant, si per fer les estadístiques s'inclouen totes les fiances dipositades, però cada cop hi ha menys noves, és normal que els preus caiguin. L'inconvenient és que no deixa veure amb claredat els resultats anuals.

Per una altra banda, després de l'entrada en vigor de la Llei 12/2023, ha caigut l'oferta d'habitatge de lloguer permanent a Catalunya. D'acord amb les dades facilitades per l'INCASÒL, el nombre de contractes d'arrendament han patit un descens del 19,65% entre l'abril i el desembre de 2024.

Figura 3

Evolució del nombre de contractes de lloguer a Catalunya (2024)



Font: INCASÒL

Un altre fenomen que ha comportat la nova regulació a Catalunya ha estat l'augment dels lloguers de temporada, produït pels propietaris que hi recorren cada cop més sovint amb la intenció d'esquivar la nova regulació. El mateix comunicat de premsa de la Generalitat, citat anteriorment, informa que han crescut un 44,9% els contractes d'arrendament temporal durant el 2024, i això suposa a la pràctica, una reducció considerable de l'oferta de lloguer permanent, però també l'augment de conductes fraudulentess.

D'aquesta manera, en estar menys regulat i ser més flexibles, els propietaris persegueixen aquest tipus de contractes de temporada, juntament amb el lloguer per habitacions, amb l'objectiu d'obtenir majors guanys. Com que no es troben regulats per la Llei d'Habitatge ni la Llei d'Arrendament Urbans (LAU), aquest tipus de contractes es regeixen pel Codi Civil, més permissiu i flexible en aquest aspecte.

Per analitzar la seva eficàcia i cercar solucions més efectives per facilitar l'accés a l'habitatge, cal tenir present que encara és aviat per arribar a conclusions que confirmin la relació entre la Llei d'Habitatge 12/2023 i una reducció del preu del lloguer a Catalunya. Tanmateix, segons García Montalvo, *"el descenso de los precios medios de alquiler no es en sí mismo un objeto socialmente deseable en el escenario actual"* (Newtral, 2025).⁴⁷

L'elevada demanda de lloguer permet al propietari seleccionar entre una llista d'espera enorme. És per això, que els col·lectius vulnerables, o que realment tenen més dificultats per accedir al mercat, com poden ser els joves, els immigrants o les famílies monoparentals són les que es veuen perjudicades per la disminució de l'oferta.

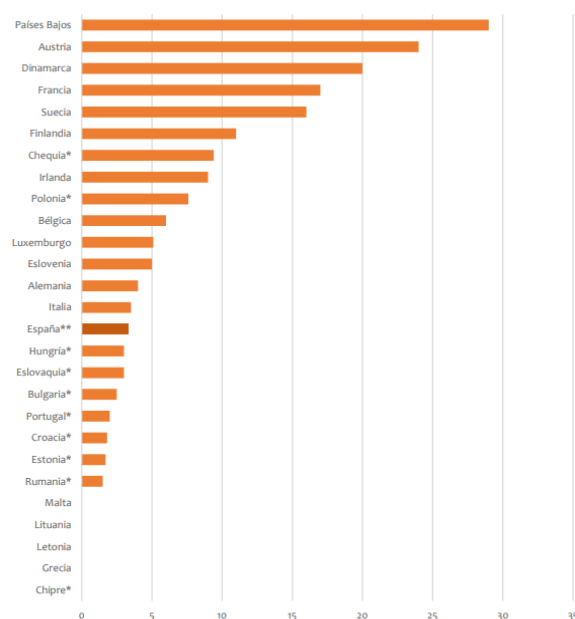
⁴⁷ Alonso Pascual, C. (2025). *Cómo han evolucionado los precios de alquiler en Cataluña, única en aplicar la ley de vivienda del Gobierno*. Newtral <https://www.newtral.es/ley-vivienda-cataluna-precio-alquiler/20250115/>

A tall de conclusió, es tracten de mesures polèmiques que limiten el dret de propietat, però que de moment tampoc ofereixen garanties sòlides per millorar l'accés a l'habitatge digne i adequat. Resulta difícil determinar els resultats en tan poc temps, tot i que és evident que la reducció de l'oferta afecta negativament el mercat i als efectes que promou el darrer text legislatiu. Una mesura que resultaria efectiva i coherent seria augmentar l'oferta amb nova construcció o la mobilització d'habitatge ja existent per part de l'Administració, amb l'objectiu d'augmentar el nombre d'habitatges socials.

Cal afegir que un altre dels propòsits de la llei és ampliar el parc d'habitatge social. No obstant això, la realitat és que, en l'actualitat, només el 3,4% dels habitatges a Espanya són públics, segons les dades aportades pel Ministeri d'Habitatge i Agenda Urbana.⁴⁸ Contràriament a aquesta tendència, el butlletí d'habitatge social publicat el 2024 per l'Observatori d'Habitatge i Sòl indica que la mitjana de la Unió Europea se situa en un 8%.⁴⁹

Figura 4

Percentatge d'habitatge de lloguer social sobre el total d'habitatge principal (2024)



Font: Eurostat i Observatori Housing Europe

⁴⁸ Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. (2025). *Isabel Rodríguez destaca que las políticas del Gobierno acercan a los ciudadanos el derecho a una vivienda digna* [Comunicat de premsa] <https://www.mivau.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/jue-20022025-1353>

⁴⁹ Observatorio de Vivienda y Suelo. (2024). *Boletín especial Vivienda Social 2024*. Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana p. 30 https://www.mivau.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/observatoriodeviviendaysueloboletnespecialviviendasocial2024_0.pdf

La llei pretén fer partícips als propietaris, mitjançant la imposició de restriccions al seu dret de propietat per donar solució a un dels grans problemes socioeconòmics de l'actualitat com és l'accés a l'habitatge. En canvi, els poders públics que es troben vinculats per mandat constitucional, en virtut de l'article 53.1 de la CE,⁵⁰ no han aconseguit oferir solucions per garantir aquest dret als ciutadans.

La funció social no hauria de justificar qualsevol limitació a la propietat privada. Ara bé, mostra encara menys justificació en alguns casos quan, un cop analitzades les seves conseqüències, podem afirmar que no resulten efectives i que, per tant, no es garanteix de forma adequada ni el dret a l'habitatge ni el dret a la propietat privada, recollits en els articles 47 i 33 de la CE. En l'actual context, alguns catedràtics com Sergio Nasarre asseguren que: *“La problemàtica en el acceso a la vivienda ha sido en gran parte culpa de las políticas erráticas de nuestros propios gobernantes sobre esta materia, que son los mismos que ahora quieren convertirnos en funcionarios para suplir sus propias carencias”*.⁵¹

7.1.3. Mesures davant els desnonaments

La protecció davant els desnonaments, prevista a la Llei 12/2023, incorpora millores per garantir una comunicació efectiva entre l'òrgan judicial i els serveis socials, per atendre així a les persones en situació de vulnerabilitat. També pretén oferir solucions habitacionals pels afectats i una ampliació dels terminis de suspensió dels desnonaments.

Aquestes mesures socials pretenen reduir els desnonaments, introduint els mecanismes esmentats per protegir de manera especial les persones que es troben en risc d'exclusió social. Resulta necessari veure com s'han incorporat conceptes que han de tenir gran importància actual i futura per poder garantir l'accés a l'habitatge, com poden ser el de “persones en situació de vulnerabilitat econòmica” o el de “gran tenidor d'habitatges”.

⁵⁰ Article 53.1 Constitució espanyola: *“Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a)”*.

⁵¹ Nasarre Aznar, S. (2024). *El progresivo debilitamiento de la propiedad privada de la vivienda: la regulación catalana del contrato de arrendamiento de temporada y por habitaciones*. Hay Derecho. <https://www.hayderecho.com/2024/05/02/vivienda-progresivo-debilitamiento/>

Serà considerat com a gran tenidor, segons el preàmbul de la mateixa llei, “*la persona física o jurídica titular de más de diez inmuebles urbanos[...]*”, però hem de tenir en compte que, a les zones tensades, aquest límit es redueix a cinc o més immobles urbans, afectant directament Catalunya.⁵²

Hem de considerar positiva la inclusió d'aquests termes per intentar oferir garanties i una major tolerància enfront de les persones més necessitades. No obstant això, poden resultar perjudicials per a altres col·lectius si s'incrementa la morositat. Com ja hem vist anteriorment, l'oferta de lloguer ha disminuït en els darrers anys i, des del punt de vista dels propietaris, el fet de dificultar o suspendre el procediment de desnonament actua com un desincentiu a l'hora de posar les seves propietats al mercat del lloguer. Les dades analitzades sobre el mercat immobiliari indiquen que molts habitatges han estat retirats del mercat, fet que provoca un efecte contrari a l'objectiu de reduir el preu del lloguer. Per tant, tot i que la llei pretén protegir el dret a l'habitatge reconegut a l'article 47 CE, limita indirectament l'exercici del dret de propietat si no s'acompanya de garanties suficients pels propietaris, que en molts casos es veuen obligats a contractar assegurances d'impagament davant la percepció de certa desprotecció.

7.2 L'ocupació il·legal d'immobles

L'ocupació en el dret civil es constitueix com una forma d'adquirir la possessió i es regula als articles 438 CC i 521-1 CCCat. Es pot definir com l'aprehensió material o presa de possessió d'una cosa sense propietari amb ànim d'adquirir la seva propietat (Clemente de Diego, citat per O'Callaghan).⁵³

No obstant això, allò que ens interessa en aquest treball en relació amb el dret de propietat és l'ocupació il·legal d'habitatges, entesa com la presa de possessió d'un immoble sense el consentiment del propietari. Aquesta conducta s'ha incrementat en els darrers anys com a

⁵² Jiménez Schlegl, D. (2023) Contenido básico del derecho de propiedad de la vivienda con relación a su función social. Dins F.M.Echeverría Summers (Coord.), *Guía Rápida Ley de vivienda* (pp. 39-47) Francis Lefebvre.

⁵³ O'Callaghan, X (s.d) *La ocupación. Concepto, requisitos y especies*. vLEX <https://vlex.es/vid/ocupacion-concepto-requisitos-especies-215184>

conseqüència, entre altres factors, de les dificultats que troben els ciutadans per accedir a l'habitatge. És per això que analitzarem els factors que han motivat aquest augment de les ocupacions, així com la protecció que ofereix l'ordenament jurídic per garantir el dret de propietat.

7.2.1. Factors que han provocat aquesta situació

Durant la crisi financera del 2008 es promovia l'adquisició d'habitatges en propietat, gràcies, entre altres circumstàncies, a la facilitat per accedir a préstecs hipotecaris i als incentius fiscals. De fet, Espanya és un país de propietaris⁵⁴. Tanmateix, el que realment es va afavorir va ser l'especulació amb un bé de primera necessitat, la qual cosa va desembocar en una gran crisi que va afectar negativament el sector immobiliari, l'atur i el deute públic.

Aquest context de recessió es va veure acompanyat d'una escassa inversió en habitatge protegit, entès com aquell destinat a la venda o lloguer a preus inferiors als del mercat, assignats segons la capacitat econòmica, a les famílies amb dificultats per accedir a l'habitatge. La manca d'inversió en aquests habitatges, coneguts com a HPO, no és un problema aïllat, sinó una tendència que provoca la insuficiència d'aquests en el parc d'habitatge espanyol.

L'informe anual del Defensor del Poble de l'any 2018, sobre habitatge protegit i lloguer social a Espanya, afirma que: *“Desde que estalló la crisis financiera, se ha vivido un período de retroceso en política de vivienda que ha conducido a España a estar entre los países europeos con menor nivel de protección social en un bien tan esencial como este”*.⁵⁵

Adicionalment, les dades aportades pel Col·legi d'Arquitectes i el Ministeri de Foment ens mostren que durant el període comprès entre els anys 1952 i 2016 es van construir a Espanya

⁵⁴ Segons dades de l'oficina d'estadística europea (Eurostat), el percentatge de la població espanyola que el 2024 residia en un habitatge en propietat era del 73,7%, mentre que el 26,3% vivia de lloguer.
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO02_custom_3359192/default/table?lang=en

⁵⁵ Defensor del Pueblo (2019) *La vivienda protegida y el alquiler social en España: Separata del volumen II del Informe anual 2018*. p.20
https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/07/Separata_vivienda_protegida.pdf

més de 6,8 milions d'habitatges protegits, la qual cosa representa que un 26,6% del total dels habitatges a l'Estat espanyol s'han construït amb ajuda pública⁵⁶.

Les dades s'han d'interpretar de manera conjunta amb el percentatge actual d'habitatges protegits, ja que en el mateix informe del Defensor del Poble s'indica que, com ha passat durant dècades, es va preferir procedir a la venda d'habitatges en propietat en lloc d'apostar pel lloguer social: *“De las casi siete millones de VPO construidas en más de medio siglo, no se han transformado en viviendas sociales, lo han hecho en viviendas libres”*. Aquest fet queda demostrat si tenim en compte que, actualment, només el 3,4% del parc d'habitatge espanyol és destinat al lloguer social, respecte del 26,6% del total d'habitatges que van ser subvencionats i estan passant de l'àmbit públic al privat.

Finalment, resulta necessari destacar la importància dels HPO, que tenen com a objectiu que les persones i famílies amb ingressos baixos puguin accedir a un habitatge digne i assequible. Per aquest motiu, no resulta favorable la seva venda, tot i ser a un preu inferior al del mercat. El més adequat seria que el parc d'habitatge protegit es pogués dedicar al lloguer, de tal manera que les famílies amb menys recursos no haguessin de comprometre la seva economia amb una hipoteca. El lloguer social com a destí pels HPO, reduiria el risc d'impagaments, els desnonaments i la situació de precarietat que pateixen molts ciutadans.

Contràriament a aquesta proposta, la gran majoria de comunitats autònomes opten per la seva venda, perquè, com indica Montalvo, gestionar-les resulta molt complex. (Newtral, 2023)⁵⁷ Ara bé, si els HPO es destinessin al lloguer social, continuarien sent propietat de l'Estat o de les administracions públiques, la qual cosa permetria reduir l'especulació i atendre a noves generacions, sense necessitat de construir una quantitat tan elevada d'HPO que poguessin acabar sent alliberats amb els anys, com ha succeït fins ara. Actuar d'una altra manera està suposant una pèrdua d'habitatge protegit, que comporta una reducció de l'oferta en un context de demanda elevada.

⁵⁶ Trilla Bellart, C. i Bosch Meda, J (2018) *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo* (Documento de trabajo 197/2018) Fundación Alternativas. p.17
<https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/df921b0eb942d0ce4c114e5463934e1a.pdf>

⁵⁷ Pérez, J.R (2023) *El desplome de la vivienda protegida en España: en 2022 se entregaron nueve veces menos viviendas que en 1997*. Newtral <https://www.newtral.es/vivienda-prottegida-espana/20230526/>

Si fem una comparativa amb altres països de la Unió Europea, com Àustria i Països Baixos, aquests tenen respectivament un 24% i un 29% d'habitatges destinats al lloguer social. Altres estats, com Dinamarca o Suècia, amb un 20% i un 16%, i França amb un 17% del total del parc d'habitatge destinat al lloguer social, també posen de manifest la diferència de recursos destinats en aquests països europeus en comparació amb Espanya (vegeu *supra* pàg. 35). Tanmateix, cal destacar igualment que molts d'aquests països, a diferència d'Espanya, són territoris on el lloguer està molt més estès i on hi ha molts menys propietaris, ja que el preu de l'habitatge és més elevat.⁵⁸

Des de la crisi immobiliària els Governos han parlat de la importància de l'habitatge, però després no s'ha vist reflectit en els pressupostos públics. Les afirmacions sobre la manca de recursos queden patents amb les dades facilitades pel Ministeri d'Hisenda i Funció Pública en el Programa d'Estabilitat 2023-2026, en el que es planteja que la despesa anual en matèria d'habitatge i serveis comunitaris serà del 0,5% fins a 2026, el mateix que en els anys 2021 i 2022.⁵⁹

Aquests factors, que dificulten que moltes persones accedeixin a un habitatge adequat i digne, juntament amb les complicacions que han tingut les autoritats públiques, tant estatals com autonòmiques, per oferir solucions efectives i garantir el dret recollit a l'article 47 CE —ja sigui per la intervenció poc encertada o pels insuficients recursos destinats—, han provocat l'augment de l'ocupació il·legal d'immobles.

En l'àmbit de la propietat, aquest tipus de denúncies han mostrat una tendència ascendent en els darrers quinze anys, multiplicant-se per més de sis vegades en aquest període. Segons les dades proporcionades per l'Institut d'Estudis Econòmics, durant el període de 2018-2024, l'augment d'aquest tipus de denúncies ha estat del 34,5%, i si ens centrem en Catalunya,

⁵⁸ Eurostat (2021) *House or flat - owning or renting*
[https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html#:~:text=In%20the%20EU%20in%202021,%25%20and%20Croatia%20\(91%20%25](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html#:~:text=In%20the%20EU%20in%202021,%25%20and%20Croatia%20(91%20%25)

⁵⁹ Ministerio de Economía, Comercio y Empresa (2021) *Actualización del Programa de Estabilidad 2023-2026*. Gobierno de España p.76
https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/economia/macro/Programa_Estabilidad/Programa_Estabilidad_2023-2026.pdf

aquesta presenta la incidència més gran en comparació amb el territori nacional, amb un índex d'ocupació gairebé quatre vegades superior al total nacional.⁶⁰

A continuació veurem com regula el legislador aquest comportament i, per consegüent, com es protegeix el dret de propietat davant d'aquesta pràctica cada vegada més generalitzada.

7.2.2 Tractament legal de l'ocupació a l'ordenament jurídic i la seva protecció

Qualsevol atac a la possessió d'un bé immoble està protegit en la via civil per mitjà de les accions interdictals. Tot i això, el legislador va considerar necessari donar-li també protecció penal a la vista del creixement del moviment ocupa, i va tipificar la conducta com a delictes per primera vegada al Codi Penal de 1995.

Primerament, si optem per la via civil, s'han de tractar els procediments previs, d'urgència i les mesures cautelars que es poden sol·licitar de forma prèvia a la interposició de la demanda. Aquestes actuacions prèvies es troben recollides als articles 438.4, 439 i 250.1.1 LEC, 27 LAU i 1569 CC.

Les mesures cautelars i els procediments d'urgència, que són les accions legals més àgils, destinades a recuperar la possessió d'un immoble ocupat, es regulen pel legislador als articles 250.1.4º i 721 i ss LEC. El seu supòsit d'aplicació es reserva a les situacions en què l'ocupació generi un perjudici greu pel propietari.⁶¹

Igualment, resulta destacable com la Llei 5/2018, d'11 de juny, va introduir modificacions amb la finalitat d'aconseguir una recuperació immediata de l'habitatge ocupat il·legalment, tal com ha fet referència el Tribunal Constitucional en la STC 32/2019, de 28 de febrer.⁶² En la mateixa línia jurisprudencial s'ha pronunciat el TS al·legant el següent: “[...] *en el caso*

⁶⁰ Instituto de Estudios Económicos (2025). *El problema de la ocupación ilegal en España. índice Internacional de Derechos de Propiedad (IIDP) 2024*
<https://www.ieemadrid.es/es/actualidad/noticias-del-iec/el-problema-de-la-ocupacion-ilegal-en-espana-indice-internacional-de>

⁶¹ Castillo Martínez. C. del C. (s.d). *Remedios civiles frente a la ocupación ilegal de inmuebles*. El Notario del Siglo XXI.
<https://www.elnotario.es/index.php/opinion/opinion/13276-remedios-civiles-frente-a-la-ocupacion-ilegal-de-inmuebles>

⁶² STC 32/2019, de 28 de febrer, (FJ3). ECLI:ES:TC:2019:32

del juicio de la tutela sumaria de la tenencia o posesión de una cosa o derecho por quien haya sido despojado de ellos (art. 250.1.4 LEC), la ejecución de la sentencia estimatoria determina la inmediata reposición posesoria del actor, dejando para el juicio plenario posterior la discusión, y correlativa decisión judicial, sobre el mejor derecho de las partes a la posesión definitiva de la cosa o derecho controvertido objeto del proceso [...]”.⁶³

Tanmateix, aquest mecanisme més àgil està subjecte a una sèrie de limitacions atenent la seva naturalesa especial pel que fa a la legitimació i requisits objectius.

L’acció de la tutela sumària de la possessió, basada en els interdictes possessoris i prevista a l’article 250.1.4º LEC, és un procediment especial i sumari que pretén agilitzar els terminis. Aquesta acció té per objectiu la protecció de la possessió, fet que exclou del seu àmbit d’aplicació qüestions relatives a la titularitat. Per tant, es caracteritza per ser també una acció possessòria, no reivindicatòria, ja que l’important serà ser posseïdor de fet, no de dret.

Pel que fa a la legitimació passiva, l’art. 437.3 LEC possibilita la interposició de la demanada contra els ignorats ocupants quan es desconeix la seva identitat. Entre els requisits objectius podem destacar que és indispensable ésser titular d’un dret a posseir, que l’objecte de la pretensió sigui un habitatge i que el demandant hagi estat privat de la possessió sense consentiment.⁶⁴ Finalment, aquestes accions interdictals per recuperar la possessió tenen un termini de prescripció d’un any d’acord amb l’art. 1968 CC i a l’art. 439 LEC.

D’altra banda, hem de tenir en compte l’acció de desnonament per precari regulada a l’article 250.1.2º LEC i que es resoldrà en judici verbal. És també un procés previst pels casos d’ocupació il·legal, però exigeix que el demandat estigui ocupant sense un títol que ho justifiqui i sense abonar cap renda, així com ho assenyala la STS 134/2017, de 28 de febrer.⁶⁵ També és necessari que el propietari pugui acreditar el seu dret a posseir en concepte de propietari o titular del dret que es tracti, que identifiqui l’immoble en qüestió i finalment, que pugui acreditar la manca de títol de l’ocupant, que ha de resultar identificat als efectes de l’emplaçament. A partir de la reforma introduïda per la Llei 5/2018, d’11 de juny, es considera una via adequada per la recuperació de la possessió en els casos d’inquiuocupació o

⁶³ STS 16/2023, de 16 de gener, (FJ2) ECLI:ES:TS:2023:44

⁶⁴ Blanco Permy, F. (s.d) *Las diferentes vías para actuar frente a la ocupación ilegal de viviendas*. Iberley. <https://www.iberley.es/revista/las-diferentes-vias-actuar-frente-ocupacion-ilegal-viviendas-750>

⁶⁵ STS 134/2017, de 28 de febrer (FJ2) ES:TS:2017:706

cessió prèvia en precari al demandat. La característica principal és que exigeix acreditar la titularitat, per aquest motiu és una acció que té per objectiu protegir el dret de propietat, en la mesura que permet al propietari recuperar la possessió exercint aquesta facultat derivada del seu dret.

Una altra opció que permet el legislador és la interposició d'una acció reivindicatòria, prevista als articles 348.2 CC i 544-1 CCCat. Es defineix a la STS 616/1998, de 25 de juny, com: *“La acción que puede ejercitar el propietario que no posee contra el proveedor que frente al propietario, no puede alegar un título jurídico que justifique su posesión”*.⁶⁶

Es tracta, per tant, d'una acció protectora de la propietat enfront d'una privació o detenció possessòria, que es dirigeix fonamentalment a recuperar la possessió.⁶⁷ El fet de portar-se a terme a través del judici declaratiu ordinari i haver d'acreditar també la titularitat, la identificació de l'immoble i la privació injustificada de la possessió per part del demandat, provoca que no sigui sempre un mecanisme eficaç per recuperar de manera ràpida la possessió de l'immoble desposseït.

Per acabar, hem de tenir en consideració l'acció per l'efectivitat del dret real inscrit. Aquesta acció prevista a l'article 41 de la Llei Hipotecària (LH), es fonamenta en el principi de legitimació registral que reconeix l'article 38 LH, que atorga al dret inscrit la presumpció d'exactitud i veracitat. Així com s'indica a l'art. 250.1.7º LEC, es portarà a terme mitjançant el judici verbal. Per tant, constitueix una altra via eficaç perquè el propietari pugui defensar el seu dret davant l'ocupació no legitimada del seu bé immoble.

Finalment, si analitzem la seva utilitat, podem afirmar que la tutela sumaria especial ha tingut certa acollida pels propietaris que persegueixen recuperar un habitatge ocupat, ja que amb la modificació de la Llei 5/2018 es redueixen els terminis. Tot i això, no sempre serà tan ràpid com es prometia perquè la seva aplicació depèn del jutjat, que sovint es troba saturat i s'alenteix el procediment. Tampoc resulta beneficiós la falta d'uniformitat entre els jutjats davant d'aquests tipus de procediments o el requeriment de tràmits que allarguen els terminis establerts.

⁶⁶ STS 616/1998, de 25 de juny de 1998, (FJ2). ECLI:ES:TS:1998:4249

⁶⁷ Ariño, B. i Faus, M. (s.d) *Acción reivindicatoria*. vLEX <https://vlex.es/vid/accion-reivindicatoria-760182185>

Per atendre a les diferents vies per actuar davant l'ocupació il·legal resulta rellevant també la Instrucció 1/2020, de 15 de setembre, de la Fiscalia General de l'Estat, per la fixació de criteris en l'àmbit penal.

En el context del procediment penal trobem dos tipus que sancionen l'ocupació il·legal: el delictes de violació del domicili, previst a l'art. 202 del Codi Penal (CP) i el d'usurpació de béns immobles, recollit a l'art. 245 CP. Per tant, en alguns casos trobem que el legislador protegeix també aquesta conducta en l'àmbit penal.⁶⁸

La diferència entre les dues modalitats delictives es basa en l'objecte material sobre el qual recau l'acció típica. En el tipus d'usurpació de l'art. 245 CP el supòsit de fet contemplat recau sobre immobles, habitatges i edificis aliens que no constitueixin domicili, mentre que en el delictes de violació del domicili de l'article 202 CP l'objecte del delictes s'identifica pròpiament amb la noció de domicili. Per tant, el tipus delictiu ve determinat per la condició de domicili, i aquest terme s'ha de relacionar directament amb els seus conceptes rectors com són la vida privada i la intimitat.

Si ens atenim al primer delictes de violació del domicili, podem destacar que el Tribunal Suprem ha assenyalat en la STS 852/2014, d'11 de desembre,⁶⁹ que pel que fa a les segones residències, es pot apreciar el delictes de violació del domicili sempre que aquestes conservin aquella condició, és a dir, que s'utilitzi l'habitatge d'acord amb la seva naturalesa, desenvolupant aspectes de la seva privacitat.

Finalment, en les conductes típiques d'aquest delictes el procediment a seguir serà el del Tribunal Jurat, conforme a l'art. 1.2 d) LOTJ.

En canvi, si analitzem el delictes d'usurpació de béns immobles, el bé jurídic protegit és el patrimoni immobiliari i, com a delictes patrimonial, la lesió del bé jurídic requereix que s'ocasioni un perjudici al titular del patrimoni afectat. Aquesta modalitat delictiva admet que l'ocupació es realitzi per qualsevol mètode i inclou fins i tot el forçament de panys o

⁶⁸ Muñoz de Dios Sáez, A. (s.d). *La ocupación ilegal de inmuebles: una visión desde el Derecho penal*. El Notario del Siglo XXII.

<https://www.elnotario.es/opinion/opinion/10175-la-ocupacion-ilegal-de-inmuebles-una-vision-desde-el-derecho-penal>

⁶⁹ STS n°852/2014, d'11 de desembre, ES:TS:2014:5484

cadenats, perquè el rellevant, a l'efecte de la protecció, és que es tracti de locals o habitatges no habitatats (STS 143/2011, de 2 de març).⁷⁰

En aquests supòsits de delictes d'usurpació de béns immobles se seguirà el procediment pel judici sobre delictes lleus regulat en els arts. 962 i ss LECrim, pels casos en què no concorri violència o intimidació (art. 245.1 CP). En canvi, quan es pugui apreciar que l'ocupació s'ha produït amb violència o intimidació (art. 245.2 CP), no s'aplica el procediment sobre delictes lleus, sinó abreujat previst als arts. 757 i ss LECrim, pel fet que no és considerat un delicta lleu sinó menys greu.

Per acabar, si analitzem les penes previstes per aquests tipus delictius al CP, trobem que en els casos més greus quan hi ha violència o intimidació, les penes van d'un fins a quatre anys de presó, pel delicta de violació del domicili. Mentre que en el delicta d'usurpació, la pena establerta serà d'un a dos anys de presó. Aquestes penes es poden arribar a considerar insuficients si tenim en compte que en els delictes de violació o entrada al domicili es vulneren drets fonamentals com el dret a la intimitat personal o familiar regulat a l'article 18.2 CE. Des del punt de vista del propietari, suposa una greu lesió al seu dret; en canvi, en el cas dels infractors, la manca d'una resposta penal suficient afavoreix la impunitat, fet que contribueix a la reincidència i a l'augment del nombre d'ocupacions (vegeu *supra* pàg. 40).

7.2.3. Efectivitat de les mesures i comparació amb altres Estats.

L'ocupació és un problema que va en augment. Per això, és important que l'ordenament jurídic pugui donar respostes encertades per reduir els casos, a la vegada que es protegeix la propietat privada dels individus. Igualment, és necessari mencionar la importància que té la necessitat de garantir l'habitatge a les persones més necessitades.

En el context actual ens trobem amb dos drets que no es protegeixen prou, el que ens porta a tenir una conflictivitat social que deriva d'una classe política que no garanteix els drets dels ciutadans. Com ja hem pogut veure amb anterioritat, el dret a un habitatge digne i adequat previst a l'article 47 CE no queda garantit per la manca de recursos que s'hi destinen.

⁷⁰ STS n°143/2011, de 2 de març (FJ2) ES:TS:2011:1852

Per tant, algunes persones han de recórrer a l'ocupació il·legal d'immobles per necessitat, el que provoca un perjudici als propietaris i al seu dret, recollit a l'article 33 CE.

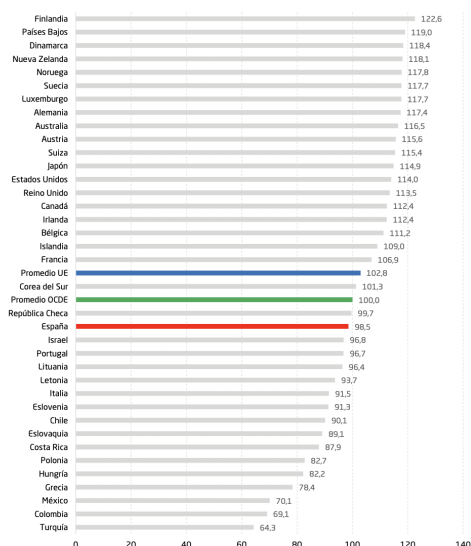
La solució per assegurar als ciutadans un habitatge digne no passa per l'ocupació il·legal.

Per aquest motiu, i a causa de les discrepàncies i debat públic generat a partir d'aquesta situació és necessari analitzar que no ha de resultar incompatible defensar dos drets constitucionals com l'habitatge i la propietat privada. Per fer una demostració, tindrem en compte les estadístiques sobre la protecció de la propietat a altres Estats que sí que han fet una clara aposta per l'habitatge i lloguer social, sense desprotegir i generar inseguretat jurídica als propietaris.

Segons l'Institut d'Estudis Econòmics el fenomen de l'ocupació il·legal reflecteix un deficient marc regulador que no garanteix el dret a la propietat privada, derivada de la tolerància existent amb l'ocupació, així com una ineficient intervenció pública en matèria d'habitatge.⁷¹ Especialitzada en la comparació d'aquestes dades, la Property Rights Alliance, l'any 2023 va elaborar una comparativa on Espanya ocupa posicions baixes en totes les categories analitzades i es troba per sota en l'àmbit de protecció de la mitjana dels països que conformen l'OCDE i la UE, amb un índex de dret de propietat de 98,5 punts.

Figura 5

Índex Internacional de Drets de Propietat (IIDP) per als països de l'OCDE (2023)



Font: Institut d'Estudis Econòmics a partir de la Property Rights Alliance (2023)

⁷¹ Instituto de Estudios Económicos (2025). *El problema de la ocupación ilegal en España. índice Internacional de Derechos de Propiedad (IIDP) 2024*

<https://www.ieemadrid.es/es/actualidad/noticias-del-iee/el-problema-de-la-ocupacion-ilegal-en-espana-indice-internacional-de>

En aquestes dades, en canvi, destaquen països com Finlàndia, Àustria, Suècia, Països Baixos o Dinamarca, que tenen un índex de protecció de la propietat superior a 115 punts.

Si fem la comparativa amb la taula de lloguer social existent a Europa (vegeu *supra* pàg. 35), podem arribar a una conclusió de gran valor: els països que tenen un percentatge més alt d'habitatges de lloguer social són, d'igual manera, els països que més protegeixen la propietat privada. Els països nòrdics, que prenem com a exemple en àmbits com l'educació, la sanitat i altres indicadors socials —com pot ser l'habitatge social—, protegeixen de manera ferma també la propietat.

És per això, que no són drets incompatibles, sinó que s'han de complementar per combatre les injustícies i les desigualtats socials. Per tant, és necessari posar en qüestió la resposta dels poders públics davant els mandats constitucionals.

En darrer lloc, cal entendre en què es fonamenta la desprotecció de la propietat davant les ocupacions il·legals i els efectes negatius que se'n deriven. Les estadístiques proporcionades pel CGPJ evidencien la lentitud dels processos verbals possessoris en casos d'ocupació il·legal d'habitatges. Les darreres, corresponents a l'any 2023, mostren que el temps mitjà per resoldre aquests procediments a Espanya s'allarga fins als dotze mesos;⁷² si s'hi afegixen les apel·lacions en les audiències provincials, aquest pot arribar als 23,2 mesos. Aquest fet posa de manifest que les mesures actuals no garanteixen la recuperació ràpida de la possessió ni ofereixen seguretat jurídica. Tanmateix, aquesta inseguretat i manca de confiança en el sistema judicial espanyol tenen una causa principal: el deficient funcionament de l'administració de justícia, provocat fonamentalment per la falta de mitjans disponibles.⁷³

La creixent ocupació atrau també màfies i negocis fraudulents que busquen lucrar-se, aprofitant la situació de vulnerabilitat que pateixen moltes persones. Per altra banda, la tolerància dels poders públics front aquesta pràctica els beneficia per actuar amb major impunitat.

⁷² Consejo General del Poder Judicial (2023). *Estimación de los tiempos medios de duración de los procedimientos judiciales: Verbales posesorios por ocupación ilegal de viviendas* <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/ch.Estimacion-de-los-tiempos-medios-de-duracion-de-los-procedimientos-judiciales.formato1/?idOrg=20&anio=2023&territorio=Espa%C3%B1a&proc=Verbales%20posesorios%20por%20ocupaci%C3%B3n%20ilegal%20de%20viviendas>

⁷³ Torres López, A. (2018) *¿Acabará la Ley 5/2018 de reforma de la LEC con el problema de los Okupas en España?* Editorial Jurídica Sepín [https://blog.sepin.es/2018/06/reforma-lec-ocupacion-viviendas#:~:text=33,1%20que%20reconoce%20el%20de%20la%20propiedad%20privada.&text=250.1.4.%C2%BA\)%%2C%20la%20pasiva%2C%20y%2C%20como%20novedad%20m%C3%A1s,de%20llevar%20a%20cabo%20la%20misma%20art](https://blog.sepin.es/2018/06/reforma-lec-ocupacion-viviendas#:~:text=33,1%20que%20reconoce%20el%20de%20la%20propiedad%20privada.&text=250.1.4.%C2%BA)%%2C%20la%20pasiva%2C%20y%2C%20como%20novedad%20m%C3%A1s,de%20llevar%20a%20cabo%20la%20misma%20art)

En conseqüència, la manca de mesures efectives també ha propiciat l'aparició d'empreses de desocupació, que actuen aprofitant els buits legals i es dediquen a recuperar la possessió d'immobles ocupats il·legalment. Aquestes empreses tenen una acceptació creixent entre els propietaris afectats, que veuen en aquesta via una alternativa més àgil i efectiva al procés judicial tradicional, sovint percebut com a lent, complex i poc fiable.

En últim lloc, un cop exposada la situació actual d'acord amb el nostre marc legal, podem analitzar les mesures adoptades en altres països davant l'ocupació il·legal, amb l'objectiu de plantejar futures propostes de regulació.

A Espanya, el desallotjament immediat només es produeix quan l'ocupació afecta el domicili habitual, és a dir, davant el delictes de violació del domicili. En canvi, tal com s'ha analitzat, els procediments per recuperar la possessió d'altres béns immobles poden allargar-se durant mesos o fins i tot anys.

Si ens fixem en l'actuació dels països veïns de la UE com França, Alemanya o el Regne Unit, observem que el desallotjament ràpid o immediat és una pràctica molt més habitual.

A més, en aquests estats es recupera la possessió sense recórrer a un procediment judicial, i la protecció de la propietat s'articula també mitjançant penes de presó més elevades. Als països nòrdics, per exemple, l'actuació judicial resulta molt més ràpida i efectiva, si bé el fenomen de l'ocupació és menys freqüent, gràcies al seu elevat nivell de protecció social i a la disponibilitat d'habitatge públic.

7.2.4 Inquiocupació

Aquest fenomen es vincula a un tipus específic d'ocupació il·legal, que es produeix quan un propietari lloga un habitatge a uns llogaters amb un contracte de lloguer vigent, però aquests incompleixen les seves obligacions de pagament de la renda i romanen a l'immoble sense abonar-ne el preu. Aquest tipus de desnonament segueix la tendència de l'ocupació il·legal i va experimentar un creixement del 4,5% l'any 2024,⁷⁴ per la qual cosa es considera una pràctica cada vegada més habitual.

⁷⁴ Consejo General del Poder Judicial (2025). Las ejecuciones hipotecarias rompieron el año pasado la tendencia a la baja que mantenían desde 2022 y crecieron un 18,3 por ciento
<https://www.poderjudicial.es/cgpj/en/Judiciary/Panorama/Las-ejecuciones-hipotecarias-rompieron-el-ano-pasado-la-tendencia-a-la-baja-que-mantenian-desde-2022-y-crecieron-un-18-3-por-ciento>

Per tal de recuperar la possessió, l'ordenament jurídic preveu la interposició d'una demanda de desnonament per falta de pagament, regulada a l'article 250.1.1 LEC, com a conseqüència del dret de l'arrendador a resoldre el contracte i exigir el desnonament, tal com recull l'article 27 LAU.

En aquests casos, el procediment judicial per recuperar la possessió també pot resultar dilatat. Un dels efectes més destacats d'aquesta situació és que, davant la incertesa, molts propietaris incrementen les seves exigències contractuals, sol·licitant avals o mensualitats anticipades, fet que dificulta l'accés a l'habitatge per a moltes persones amb pocs recursos o sense garanties econòmiques.

8. CONCLUSIONS

A la llum de tots els elements que han estat objecte d'anàlisi, és necessari donar respostes a la qüestió que es planteja en aquest treball, que versa sobre les característiques, la regulació i la interpretació del dret de propietat. En primer lloc, hem de sintetitzar les múltiples dificultats que ens planteja la protecció de la propietat privada a l'ordenament jurídic.

Resulta necessari tenir en compte que no es pot entendre la propietat privada des de l'exclusiva consideració dels interessos individuals. El contingut essencial del dret ha d'incloure la funció social, però no entesa com un límit extern sinó com a part integrant del propi dret. Per aquest motiu, la propietat no serà absoluta sinó que restarà limitada per l'interès general.

La principal problemàtica d'aquesta previsió legal apareix quan, emparant-se en la funció social, el legislador debilita el dret dels propietaris respecte als seus béns.

El Tribunal Constitucional ha descartat que les restriccions de la propietat estiguin sotmeses a un test estricte de proporcionalitat, adoptant criteris menys rigorosos que han provocat la dotació d'un ampli marge d'apreciació al legislador per limitar el dret de propietat previst a l'article 33 CE.

Tampoc es pot determinar amb precisió quin és el límit absolut de la funció social del dret de propietat, el seu abast, per tant, dependrà del context legal i jurisprudencial. Aquest fet implica la necessitat d'analitzar cada cas de forma individualitzada.

En aquest treball s'analitzen les principals manifestacions que constitueixen límits a la propietat privada, així com situacions en què no es garanteix de forma adequada aquest dret real dels ciutadans.

En primer lloc, és imperiós destacar com afecta la Llei 12/2023, pel dret a l'habitatge, al dret de propietat i com es compatibilitzen ambdós drets. La limitació als preus del lloguer a les zones de mercat residencial tensat, amb una aplicació pràcticament exclusiva a Catalunya, tenia per objecte garantir l'article 47 CE, facilitant l'accés a un habitatge digne i adequat. Tanmateix, aquestes limitacions basades en l'interès general, impliquen que els propietaris no puguin llogar els seus habitatges sense tenir en compte els índexs de referència indicats a la llei.

Respecte a aquesta mesura que pretenia frenar l'augment del preu dels lloguers, el més destacable és que no ha provocat l'impacte desitjat, perquè s'ha produït una disminució de l'oferta d'habitatge. D'altra banda, alguns propietaris intenten esquivar les limitacions imposades per la normativa, optant per altres modalitats com el lloguer de temporada o per habitacions, la qual cosa redueix encara més l'oferta d'habitatge habitual.

Aquesta reducció de l'oferta genera majors dificultats per tenir accés a un habitatge digne i adequat. No obstant això, aquest intent és una mostra més de les polítiques errònies en matèria d'habitatge que s'han portat a terme durant els últims anys.

Un altre aspecte a destacar és la inseguretat jurídica que perceben els propietaris, davant el creixement de l'ocupació il·legal d'immobles. En aquests casos, i a conseqüència d'una manca de mitjans, alguns procediments per recuperar la possessió es poden estendre més enllà dels dos anys.

Altres mesures concretes, com l'exercici dels drets d'adquisició preferent, que tenen les administracions, pretenen ser un remei ràpid per la situació actual, però cal tenir en compte que aquest problema té els seus inicis anys enrere. La manca de lloguer social i la pèrdua d'habitatge protegit durant els últims anys, evidència, per una banda, la manca de recursos destinats a l'habitatge i per l'altre, la mala gestió d'aquests per part dels poders públics.

Per concloure, resulta evident que el problema en matèria d'habitatge no ha estat solucionat amb les darreres modificacions legislatives. És per això, que s'ha de portar a terme una reforma estructural, modificant la política social d'habitatge. Seguint la tendència d'altres països europeus, algunes de les mesures més efectives poden ser la promoció de lloguer social o la concessió de beneficis fiscals per a la compra de la primera residència habitual.

El dret de propietat queda restringit en gran manera per aquests textos legislatius, però, a més, aquesta limitació tampoc assoleix els efectes desitjats. L'efectivitat del dret a l'habitatge no pot recaure sobre els propietaris, la seva garantia i desenvolupament correspon als poders públics.

La defensa de tots els drets per part dels poders públics és fonamental, i la propietat privada no n'és una excepció. La vulneració d'aquest dret en casos d'ocupació, que comporta la privació de la possessió, genera efectes negatius i provoca conflictes. A més, la desconfiança en el sistema judicial ha provocat que molts perjudicats recorrin a vies alternatives, com les empreses de desocupació, per recuperar el seu habitatge.

Finalment, en aquest context d'escassetat d'oferta d'habitatge, amb preus igualment elevats, sorgeixen organitzacions criminals que s'aprofiten, per una banda, de la desprotecció que pateixen els propietaris i, per altra banda, de la situació de desesperació de moltes famílies, que no tenen garantit l'accés a un habitatge digne.

9. BIBLIOGRAFIA

Amunátegui Perell C. F. (2006) *El origen de los poderes del “Paterfamilias” I: El “Paterfamilias” y la “Patria potestas”*. Revista de Estudios Histórico–Jurídicos, (28), 37-143. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=s0716-54552006000100002&script=sci_arttext

Ariño, B. i Faus, M. (s.d) *Acción reivindicatoria*. vLEX. <https://vlex.es/vid/accion-reivindicatoria-760182185>

Blanco Permuy, F. (s.d) *Las diferentes vías para actuar frente a la ocupación ilegal de viviendas*. Iberley. <https://www.iberley.es/revista/las-diferentes-vias-actuar-frente-ocupacion-ilegal-viviendas-750>

Castillo Martínez. C. del C. (s.d). *Remedios civiles frente a la ocupación ilegal de inmuebles*. El Notario del Siglo XXI. <https://www.elnotario.es/index.php/opinion/opinion/13276-remedios-civiles-frente-a-la-ocupacion-ilegal-de-inmuebles>

Castresana, A. (2015) *Derecho Romano. El arte de lo bueno y de lo justo*. Tecnos.

Clemente Meoro, M.E. (s.d). *Conceptos jurídicos*. Propiedad y derechos reales limitados en cosa ajena (iura in re aliena). vLEX 151-162 <https://vlex.es/vid/conceptos-juridicos-315229478>

Defensor del Pueblo (2019) *La vivienda protegida y el alquiler social en España: Separata del volumen II del Informe anual 2018*. https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/07/Separata_vivienda_protegida.pdf

Domenech, G. (2024). *La verdadera función social del derecho a la propiedad privada*. Almacén de derecho. <https://almacenederecho.org/la-verdadera-funcion-social-del-derecho-a-la-propiedad-privada>

Espílez Murciano, F. (2009). *Regulación de la vivienda en el Código de Hammurabi*. Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, 41 (160), 411-417. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75937/46346>

Franco, G. (1962). *Las leyes de Hammurabi*. Revista De Ciencias Sociales, (3). <https://revistas.upr.edu/index.php/rcs/article/view/9466>

Fuenteseca Degeneff M. (2004) *La formación romana del concepto de propiedad*. Dykinson.

Garcíaa Montalvo, J. et al. (2023). *Los efectos de la limitación de precios de los alquileres en Cataluña*. Esade.

https://www.esade.edu/ecpol/wp-content/uploads/2023/02/Esade_ControlAlq.pdf

Glendon, M.A. (2022) *Platón: la ley en la forja del carácter*. Nueva Revista, (181), 114-125.
https://www.nuevarevista.net/wp-content/uploads/2022/07/NR-181_Mary-Ann-Glendon.pdf

Gobierno de España. (2025). *Ley de vivienda: ¿qué regula y cómo funciona?* La Moncloa.

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/transportes/paginas/2023/040523-nueva-ley-vivienda-2023.aspx>

González Díaz Lombardo, F. X. (2004) *Compendio de Historia del Derecho y Del Estado*. Limusa.

<https://books.google.com.cu/books?id=EZnMwtZnQQAC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>

Instituto de Estudios Económicos (2025). *El problema de la ocupación ilegal en España. índice Internacional de Derechos de Propiedad (IIDP) 2024*.

<https://www.ieemadrid.es/es/actualidad/noticias-del-iee/el-problema-de-la-ocupacion-ilegal-en-espana-indice-internacional-de>

F.M.Echeverría Summers et. al. (2023) *Guía Rápida Ley de vivienda*. Francis Lefebvre.

Lucas Esteve, A. (Dir.) et al. (2015). *Drets Reals IV (I): possessió, propietat i situacions de comunitat*. J.M. Bosch Editor. <https://elibro.net/es/ereader/uab/121399>

Ministerio de Economía, Comercio y Empresa (2021) *Actualización del Programa de Estabilidad 2023-2026*. Gobierno de España.

https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/economia/macro/Programa_Estabilidad/Programa_Estabilidad_2023-2026.pdf

Monserrat Valero, A. (2010). *Los derechos voluntarios de adquisición en el Código civil de Cataluña: clases y funcionamiento*. Dialnet.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3347249>

Morán Martín, R. (s.d). *Los derechos sobre las cosas (I): el derecho de propiedad y derecho de posesión*. vLEX. <https://vlex.es/vid/derechos-cosas-i-propiedad-posesion-269276>

Muñoz de Dios Sáez, A. (s.d). *La ocupación ilegal de inmuebles: una visión desde el Derecho penal*.

El Notario del Siglo XXII.

<https://www.elnotario.es/opinion/opinion/10175-la-ocupacion-ilegal-de-inmuebles-una-vision-desde-el-derecho-penal>

Nasarre Aznar, S. (2024). *El progresivo debilitamiento de la propiedad privada de la vivienda: la regulación catalana del contrato de arrendamiento de temporada y por habitaciones*. Hay Derecho.

<https://www.hayderecho.com/2024/05/02/vivienda-progresivo-debilitamiento/>

Noticias Jurídicas. (2025). *Decreto-ley 2/2025: Cataluña introduce nuevas medidas en materia de vivienda y urbanismo*.
<https://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/20009-decreto-ley-2-2025:-cataluna-introduce-nuevas-medidas-en-materia-de-vivienda-y-urbanismo-/>

Observatorio de Vivienda y Suelo. (2024). *Boletín especial Vivienda Social 2024*. Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.
https://www.mivau.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/observatoriodeviviendaysueloboltnespecialviviendasocial2024_0.pdf

O'Callaghan, X (s.d) *La ocupación. Concepto, requisitos y especies*. vLEX.
<https://vlex.es/vid/ocupacion-concepto-requisitos-especies-215184>

Querol Aragon, N. (s.d). *La teoría de los derechos de propiedad: Introducción al derecho de propiedad: nociones básicas*. vLEX.33-47
<https://vlex.es/vid/teoria-derechos-propiedad-747903601>

Réplica del Código de Hammurabi | Obsequios de las Naciones Unidas. (s.d.).
<https://www.un.org/ungifts/es/r%C3%A9plica-del-c%C3%B3digo-de-hammurabi>

Rey Martinez, F. (2006) *El devaluado derecho de propiedad privada*. Persona y Derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos. (55), 959-998. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2252250>

Rodríguez de Santiago, J. M. (2018). *Una revolución silenciosa (I): la propiedad privada*. Almacén de Derecho.
<https://almacenederecho.org/una-revolucion-silenciosa-i-la-propiedad-privada>

Shavell, S. (2004). *Foundations of Economic Analysis of Law*. (Cap. 1. Property Law). Harvard University Press

Torres López, A. (2018) *¿Acabará la Ley 5/2018 de reforma de la LEC con el problema de los Okupas en España?* Editorial Jurídica Sepín
[https://blog.sepin.es/2018/06/reforma-lec-ocupacion-viviendas#:~:text=33.1%20que%20reconoce%20el%20de%20la%20propiedad%20privada.&text=250.1.4.%2C%2BA\)%2C%20la%20pasiva%2C%20y%2C%20como%20novedad%20m%C3%A1s,de%20llevar%20a%20cabo%20la%20misma%20ar](https://blog.sepin.es/2018/06/reforma-lec-ocupacion-viviendas#:~:text=33.1%20que%20reconoce%20el%20de%20la%20propiedad%20privada.&text=250.1.4.%2C%2BA)%2C%20la%20pasiva%2C%20y%2C%20como%20novedad%20m%C3%A1s,de%20llevar%20a%20cabo%20la%20misma%20ar)

Trilla Bellart, C. i Bosch Meda, J (2018) *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo* (Documento de trabajo 197/2018) Fundación Alternativas.
<https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/df921b0eb942d0ce4c114e5463934e1a.pdf>

Jurisprudència

- TEDH. Cas Markx c. Bèlgica, nº 6833/74, sentència del 13 de juny de 1979.
- STC nº37/1987, de 26 de març. ECLI:ES:TC:1987:37
- STC nº112/2021, de 13 de maig de 2021. ECLI:ES:TC:2021:112
- STC nº168/2023, de 22 de novembre de 2023. ECLI: ES:TC:2023:168
- TEDH.Cas Sporrong i Lönnroth c. Suècia, nº 7151/75, sentència del 24 de setembre de 1982.
- STC nº204/2004, de 18 de novembre. Rec. 2084/1995
- STSJCat nº4769/2021, de 2 de diciembre de 2021. ES:TSJCAT:2021:12508
- SAP Barcelona nº237/2021 ES:APB:2021:4739
- STC nº61/1997, de 20 de març de 1997.
- STC nº32/2019, de 28 de febrer. ECLI:ES:TC:2019:32
- STS nº16/2023, de 16 de gener. ECLI:ES:TS:2023:44
- STS nº134/2017, de 28 de febrer. ES:TS:2017:706
- STS nº616/1998, de 25 de juny de 1998. ECLI:ES:TS:1998:4249
- STS nº852/2014, d'11 de desembre. ES:TS:2014:5484
- STS nº143/2011, de 2 de març (FJ2). ES:TS:2011:1852