

## Valoració del Decret Llei 5/2019 de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge

### INTRODUCCIÓ:

El passat dia 5 de març el Govern de la Generalitat va aprovar [el Decret Llei 5/2019, de 5 de març, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge](#), que va entrar en vigor el 7 de març.

Per motiu del seu elevat abast i continguts, per l'elecció de la figura d'un Decret Llei i per la manca de consultes prèvies, la seva aprovació va generar un debat intens. És per això que des de l'Observatori DESC veiem la necessitat de fer-ne una valoració tècnica inicial des del prisma del dret a l'habitatge, que haurà de ser complementada amb la resta d'aportacions que els diferents agents implicats en el problema de l'habitatge aportin<sup>1</sup>.

Tal i com es va fer públic el passat 9 d'abril, el Govern de la Generalitat ha optat per retirar aquesta proposta normativa, per tal de cercar l'acord i els suports que requereix la seva aprovació. Per haver superat els trenta dies hàbils sense validació parlamentària, aquesta proposta normativa queda derogada.

Amb aquests precedents i en un context que significa una oportunitat per a realitzar aportacions constructives, aquestes notes tenen per objectiu col·laborar a que s'aprovi en un futur proper un nou Decret que garanteixi el dret a l'habitatge.

### ESTRUCTURA I ABAST:

El Decret aprovat pel Govern, que s'estructura en deu articles repartits en dos títols, tres disposicions addicionals, set disposicions transitòries, una disposició derogatòria i dues disposicions finals; es marca com a finalitats «reforçar, redefinir o ampliar de manera urgent la normativa per incrementar de manera efectiva l'oferta general d'habitatges a preus moderats i, en especial, d'habitatges de protecció pública en règim de lloguer, així com facilitar-ne l'accés a la població amb recursos econòmics insuficients». El Títol primer, de modificacions de la legislació en matèria d'habitatge, conté els articles 1 a 4, i el segon, de modificacions del text refós de la Llei d'urbanisme, conté els articles 5 a 10.

Estem davant d'una proposta de modificació legislativa substantiva, que intervé en més de mig centenar d'articles de les lleis d'habitatge 18/2007 (24 articles), 4/2016 (4 articles), la 13/1996 del Registre i el dipòsit de fiances dels contractes de lloguer de finques (1 article) i del Text refós de la Llei d'urbanisme<sup>2</sup> (24 articles). A més, derogaria totes les normes oposades del mateix rang o inferior i en concret, un article de la Llei del dret a l'habitatge<sup>3</sup>, sis articles del Pla per al dret a l'habitatge (Decret 75/2014) i sis més del Reglament de la Llei d'urbanisme (Decret 305/2006).

Pel que fa a l'elecció de la figura d'un Decret Llei, no és el primer cop en el camp de l'habitatge que s'utilitzen aquest tipus d'eines normatives previstes per a situacions de necessitat extraordinària o urgent, com és el cas dels decrets llei 1/2015 de 24 de març de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos

<sup>1</sup> Com a advertiment, cal tenir en compte que els aspectes més vinculats a la legislació d'urbanisme són complexos i requereixen un anàlisi més reposat i específic.

<sup>2</sup> Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme (en endavant, TRLUC).

<sup>3</sup> Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge (en endavant, LDHC).

d'execució hipotecària, o a nivell estatal del 7/2019, del 1 de març, de mesures urgents en matèria de vivienda y alquiler, convalidat el passat 3 d'abril al Congrés. En aquest sentit, el Preàmbul reconeix el rol vertebrador de la LDHC assenyalant seguidament un problema social d'accés a l'habitatge que es manté i un límit d'intervenció dels poders públics que s'explicaria perquè els instruments ordinaris que ofereix la legislació en matèria d'habitatge i també d'urbanisme es mostren insuficients. I en justifica la urgència en base per exemple a algunes referències significatives, com que en els darrers quatre anys el Registre d'habitatges buits i sense títol habilitant ha passat de 50.000 a 23.000, que el Registre de sol·licitants d'habitatge protegit<sup>4</sup> ha augmentat en 40.000 persones sobrepasant la xifra de 127.000 inscrites, o que el parc d'habitatge destinat a polítiques socials és del 2% a tot Catalunya quan ha d'assolir el 15% i el 5% de lloguer respecte dels habitatges principals a les àrees amb demanda forta i acreditada definides per la Llei 18/2007 i el Pla Territorial Sectorial d'Habitatge que actualment es troba en exposició pública fins el proper 21 de maig.

### **ANÀLISI DE LES MESURES:**

És útil distingir entre les mesures que conté el Decret Llei que es poden considerar d'interès pel dret a l'habitatge **(A)**, les que cal valorar negativament pels efectes que pot suposar en aquest camp **(B)** i les que es podrien millorar o que manquen i per tant, caldria pensar en incorporar **(C)**.

**(A)** Pel que fa a les **mesures d'interès**, tenim que:

- **Habitatge desocupat:** s'incorpora (article 1) una millora de la definició del (in)compliment de la funció social de l'habitatge, en concret de les situacions de desocupació permanent dins les utilitzacions anòmales i de les mesures per actuar sobre aquest i per evitar la desocupació permanent. Això es tradueix en que, fins al moment, es considerava habitatge buit el que portava 2 anys desocupat i les formes d'actuació disponibles (article 42 de la LDHC) eren les mesures de foment per a la cessió voluntària, les multes coercitives (amb resolució del TSJC que qui havia d'imposar-les la Generalitat) i les sancions greus. Amb el Decret, **l'ocupació o el canvi de titularitat no alteren la desocupació permanent**, s'hi incorporen els habitatges o edificis inacabats i transcorreguts 2 anys des de les obres; es mantenen les vies de foment per a que els habitatges buits s'incorporin al mercat, i per als habitatges de persones jurídiques privades **es concreta com i qui ha d'imposar les multes coercitives** (els municipis, per una quantitat de 1000 per mes buit i fins a tres), aspecte entorn el qual el TSJC havia determinat que segons l'actual LDHC corresponia a la Generalitat.
- **Expropiació forçosa i adquisició preferent:** s'habilita (o es recupera, ja que es va derogar el 2011 amb l'anomenada "Llei Omnibus") la via de **declarar l'incompliment de la funció social, amb la possibilitat d'iniciar una expropiació forçosa** (article 1), definint els casos en els que es podria aplicar (en l'article 2, que modifica l'article 15 de la Llei 4/2016, apartats de 3 a 6), és a dir, en immobles situats en àrees de demanda forta i acreditada inscrits al Registre d'habitatges buits i sense títol habilitant, susceptibles de ser-hi inscrits o adquirits als seus titulars; ampliant alhora el Registre als habitatges en desocupació permanent de persones jurídiques. Per determinar el preu just, a més de descomptar el preu de

---

<sup>4</sup> En endavant, ens hi referirem com a HPO (habitatge de protecció oficial).

l'adequació de l'habitatge, s'introdueix una minoració del 50% del preu just, previsió recollida a la Llei del Sòl i Rehabilitació Urbana que no s'ha usat fins el moment i que caldrà veure si es considera ajustada a les causes que aquesta preveu.

S'habilita (article 5) la Generalitat per exercir el dret legal d'**adquisició preferent** (nou article 158 del TRLU) per **transmissions de sòls privats reservats per HPO** pel planejament (com poden ser per exemple els provinents de la mesura del destí 30% d'habitatge protegit) i dels habitatges arrendats quan que es transmetin conjuntament en el mateix immoble (ràpida utilització de la modificació de l'article 25.7 LAU<sup>5</sup> operada per l'article 1.13 del Reial Decret-Llei 7/2019, que caldria estendre als ajuntaments).

A més, s'habilita la possibilitat de **delimitar a través del planejament àrees per a adquirir béns i drets** determinats que hi són compresos **amb la finalitat d'integrar-los al patrimoni públic de sòl i d'habitatge**, a través del tanteig i retracte (12 anys) o l'expropiació forçosa (6 anys) de terrenys o habitatges (nou article 159 del TRLUC). Estem davant un mecanisme molt similar al de l'article 15 de la LDHC (declaració d'àrees subjectes als drets de tanteig i retracte amb relació als objectius dels plans locals d'habitatge), la novetat seria que es podria fer amb un pla que no sigui modificació del PGM o POUM<sup>6</sup>, que es podria expropiar, que s'inclouen solars i no només edificis i que la finalitat és integrar-ho al patrimoni públic (a la LDHC, les finalitats són: complir els objectius dels plans locals d'habitatge i l'exigència d'incrementar el parc d'habitatges vinculats a polítiques socials que estableix l'article 73, per a facilitar la conservació i rehabilitació d'edificis i per a evitar l'expulsió d'ocupants o altres processos especulatiu). Podrien ser beneficiaris dels drets de tanteig i retracte quan es tracta de terrenys destinats a l'ús d'habitatge, l'Institut Català del Sòl, els Ajuntaments i els subjectes que preveu l'article 15.4 de la LDHC.

- **Durada HPO:** s'estableix que **la qualificació dels habitatges amb protecció oficial que estiguin integrats en un patrimoni públic de sòl i d'habitatge és permanent** mentre hi pertanyin (article 3, apartat 3), mentre la durada actual de la qualificació si els HPO són de venda en aquests sòls és de 30 anys en àrees de demanda forta i acreditada, i de 15 fora d'aquestes (article 47 del Decret 75/2014, del Pla per al dret a l'habitatge).
- **Destí habitatge protegit:** s'incorpora el **destí habitatge protegit en sòl urbà consolidat a la Llei d'Urbanisme** (article 8, apartat 2) tot i que aquesta innovadora mesura -el conegut com a "30%"- ja figurava al seu Reglament (article 66.4.a) i sense referències a la viabilitat econòmica de les operacions en curs que recollia l'article 17.3 de la LDHC. Cal tenir en compte que **es flexibilitzen els còmputos de la densitat**, aspecte que el Govern havia assenyalat com a mancança i amb aquesta lògica els nous habitatges de protecció pública no computen a l'efecte d'aplicar els paràmetres urbanístics de densitat de l'ús residencial, establint una ràtio entre el sostre construït destinat a aquests nous habitatges i el seu nombre, que no pot superar els 70 m<sup>2</sup> per habitatge (apartat 3).

<sup>5</sup> Llei d'Arrendament Urbans.

<sup>6</sup> Pla General Metropolità i Pla d'Ordenació Urbanística Municipal, respectivament.

(B) Pel que fa a les mesures les que cal valorar negativament pels efectes que podien suposar en aquest camp, tenim que:

- **Allotjament temporal i emergència habitacional:** la introducció de l'allotjament temporal planteja un risc de reducció de la cobertura de l'emergència habitacional (article 2). Mentre que la Llei 24/2015 estableix el reallotjament adequat a través de les Meses d'Emergències per a poder fer efectiu el desnonament, el Decret determina que les persones en risc d'exclusió residencial (segons la Llei 24/2015, article 5.6), es reallotjarien amb caràcter provisional en allotjaments dotacionals públics que formin part del sistema urbanístic d'equipaments comunitaris. Si no n'hi hagués, en altres allotjaments gestionats per les administracions competents en les mateixes condicions de temporalitat. S'introdueix així una modalitat intermitja, quan abans calia reallotjar de forma definitiva. Pel que fa a les formes més precàries d'accés a l'habitatge, com són les **ocupacions, s'exclou de la cobertura en allotjaments temporals** a les persones que es troben en aquesta situació (apartat 2, derogació de l'article 4.j de la Llei 4/2016), tot i que es podria considerar que es manté la cobertura de la Llei 24/2015 (article 5.6).

El Decret **vincula l'adjudicació els allotjaments temporals** de tota la població en exclusió residencial **a les meses d'emergència tenint en compte informes socials, convivència veïnal i al·legacions de les comunitats de propietaris interessades, incloent ara informes policials**, aspecte que suposa una incomprendible reducció de la cobertura i condicionament de drets a un suposat bon comportament.

Aquest sedàs era aplicat anteriorment a les resolucions d'adjudicació d'habitatges públics o de gestió pública ocupats sense títol habilitant, per la Llei 4/2016 (disposició final quarta), mentre no es fes un reglament. El Decret deroga això anterior i respecte a la possibilitat de **regularitzar les ocupacions en habitatges adquirits o gestionats per administracions**, es proposa considerar d'atendre provisionalment la necessitat d'allotjament en aquests habitatges si es demostra que hi porten 6 mesos, sempre que no hi hagi informes contraris, aspecte que ja s'ha apuntat és qüestionable.

- **Allotjaments dotacionals:** elimina de la Llei d'Urbanisme el sistema urbanístic d'habitatges dotacionals públics (article 6), és a dir, les actuacions públiques d'habitatge destinades a satisfer els requeriments temporals de col·lectius de persones amb necessitats d'assistència o d'emancipació justificades en polítiques socials a la memòria social del planejament. En el seu lloc, es crea l'allotjament dotacional públic dins el sistema urbanístic d'equipaments comunitaris, entès com el que es destina a satisfer les necessitats temporals d'habitació<sup>7</sup>. Això anterior no és quelcom negatiu, però està connectat a les vies de resposta a l'emergència habitacional i el problema rau en que **tals allotjaments no existeixen i caldrà crear-los ex-novo**. Cal entendre que, per aquest motiu, s'elimina el topall del 5% respecte de la reserva global d'equipaments públics locals que podien ésser substituïts total o parcialment per habitatges dotacionals (els allotjaments dotacionals del Decret). Però sinó **s'augmenten els estàndards de m<sup>2</sup> destinats a equipaments per tal d'encabir el nou sistema, ni tampoc els recursos per finançar-los**, estaríem perdent equipaments sense augmentar-ne les reserves.

---

<sup>7</sup> L'allotjament dotacional públic podrà ser en règim d'ús compartit de tots o una part dels elements de l'allotjament amb altres usuaris, o en règim d'ús privatiu d'un habitatge complet, de persones que tenen dificultats d'emancipació, requereixen acolliment o assistència pública d'acord amb la legislació en matèria d'habitatge, o estan afectades per una actuació urbanística.

- **Qualificació HPO:** s'estableix que **la qualificació dels habitatges amb protecció oficial en sòl privats** que el planejament urbanístic reservi per a aquest ús **serà vigent mentre aquest així ho prevegui** (article 3). La seva durada dependrà doncs del planejament. Actualment per aquests casos és de 20 anys en àrees de demanda forta i acreditada i de 10 fora d'aquestes (article 47 del Decret 75/2014 del Pla per al dret a l'habitatge). Per exemple, pels habitatges provinents del destí 30% habitatge protegit, passariem de 20 anys a dependre del planejament, però **si aquest en canviés l'ús, es podria perdre l'habitatge de protecció oficial**. Essent la pèrdua gradual del parc d'habitatge protegit un dels motius principals dels baixos nivells de la seva disponibilitat a casa nostra és evident que aquesta és una greu mancança d'aquesta proposta normativa<sup>8</sup>.
- **Inscripció Registre Sol·licitants HPO:** el Decret, proposa **reduir a un any la durada de les inscripcions al Registre** de Sol·licitats d'Habitatge amb Protecció Oficial (article 3.6), quan fins ara és de 3 anys (article 18 del Decret 106/2009 pel qual es regulen el Registre de Sol·licitants d'Habitatges amb Protecció Oficial de Catalunya i els procediments d'adjudicació dels habitatges amb protecció oficial). Per les inscripcions actuals **s'estableix en un any la caducitat de la llista**, moment en que les inscripcions precedents perdran vigència si no són renovades (Disposició transitòria cinquena). Per altra banda, **la renúncia per un cop impedeix l'alta en els propers 5 anys** (apartat 7), quan actualment són dues renúncies. Aquesta modificació restrictiva del registre que recull la demanda d'habitatge protegit és contradictòria amb l'augment substancial que assenyalava el mateix Preàmbul del Decret i que, segons dades de l'Agència de l'Habitatge, ha crescut a un ritme mig de 14.000 inscripcions anuals de 2015 a 2018 quan de 2012 a 2015 creixia a 4.777 l'any, augmentant en un 73% en els darrers cinc anys<sup>9</sup>. Tampoc sembla convenient vincular una sola renúncia a cinc anys d'impossibilitat d'alta, atès que la situació econòmica, habitacional i vital de la població pot haver canviat de forma sobrevinguda.
- **Preus HPO:** el Decret incorporava una **modificació significativa de la definició de l'habitatge de protecció oficial**, passant d'un model en el que els HPO eren de venda, lloguer o altres formes de cessió d'ús amb preu màxim/període de vinculació i els ingressos sol·licitants, que es concretava als plans (article 77.2 LDHC); a un sistema on el règim de protecció pública es basa en un preu màxim de venda, lloguer o altres formes d'accés a l'habitatge (article 3, apartats 1 i 2). Sens dubte, aquest ha estat un dels aspectes més polèmics del Decret. En ambdós models el preu l'estableix la Generalitat, però les diferències principals serien:
  - **Al model vigent** (articles 83 LDHC i 43, 49 i 50 del Pla pel Dret a l'Habitatge) la definició i càlcul legal del sistema de **preus es basa en la mitja del preu dels lloguers registre de fiances segons zones geogràfiques amb un coeficient reductor** en el cas del lloguer i en el cas dels de venda en base a un percentatge de

<sup>8</sup> Actualment l'estat espanyol disposa de menys del 2% d'habitatge públic, i expertes reconegudes, com Carme Trilla, estimen que si no s'hagués pogut vendre a Barcelona hi hauria uns 150-200.000 HPO (el 40% del parc). Al seu torn, la MPGM del destí habitatge protegit (Modificació del Pla General Metropolità) estima que queden 19.000 HPO amb qualificació vigent que en 30 anys (al 2048) s'hauran desqualificat el 88% d'aquests habitatges (consultar-la a: <http://tes.gencat.cat/rpuportal/AppJava/cercaExpedient.do?reqCode=veureFitxa&codiPublic=2018/67588/B&set-locale=es>).

<sup>9</sup> Les darreres dades, corresponents al mes de desembre de cada any, són: 125.426 el 2018, 115.634 el 2017, 96.087 el 2016, 83.347 el 2015, 76.852 el 2014, 72.293 el 2013, 69.014 el 2012. Per a més informació, veure: [http://habitatge.gencat.cat/ca/dades/estadistiques\\_publicacions/indicadors\\_estadistiques/estadistiques-de-la-politica-dhabitatge-demanda-dhabitatge-protegit/](http://habitatge.gencat.cat/ca/dades/estadistiques_publicacions/indicadors_estadistiques/estadistiques-de-la-politica-dhabitatge-demanda-dhabitatge-protegit/)

les rendes anuals, ambdós establertes per un ordre del Conseller (l'actual Pla pel dret a l'habitatge), **diferenciada en tres modalitats segons els ingressos dels sol·licitants**, el règim general (<5 IRSC<sup>10</sup>), l'especial (<2'5 IRSC) i el concertat (<6'5 IRSC).

- **Al model que proposa el Decret** (articles 83, 83 bis, 83 *ter* de la LDHC), el preu de venda màxim d'un HPO es determinava aplicant al **preu de venda bàsic, els factors de localització i de característiques de l'habitatge**; on el primer es correspon amb el d'un habitatge de característiques estàndards atenent costos d'edificació, al valor atribuïble al sòl a partir del seu valor mínim en la situació de rural, les despeses estàndard per a la seva urbanització i el benefici empresarial normal per promoure-la; el segon permet corregir a l'alça el primer atenent la demanda residencial existent en cada municipi o barri; i el tercer és un coeficient sobre les condicions específiques d'eficiència energètica, l'antiguitat i l'estat de conservació. La renda màxima d'un habitatge amb protecció oficial es determinaria aplicant al seu preu de venda màxim obtingut, la rendibilitat anual que s'estableixi. A més d'aquesta proposta de **nova regulació legal dels preus**, la concreció del preu de venda bàsic, el factor de localització i la rendibilitat anual s'establirien mitjançant ordre del conseller o consellera competent, tenint en compte els indicadors dels bons a deu anys de deute públic més estables (article 83 *quater*) en un termini de sis mesos (Disposició final primera) i abastant una escala en el cas del factor de localització, de municipi o barri (veure el títol de la pròpia Disposició).

Això implica que **els preus de l'HPO canviarien respecte el sistema actual, previsiblement amb una alça dels preus en funció de la ubicació i les característiques de l'habitatge, amb un risc de contribució a la segregació espacial de la població<sup>11</sup>**. La transitorietat fins que no es fixi el preu de venda bàsic o s'aprovi un nou Pla pel dret a l'habitatge, mantindria les tipologies actuals en els sòls qualificats com a HPO i la general en la resta dels casos (Disposició transitòria quarta).

Respecte els HPO de lloguer, el Decret preveu que la renda màxima obtinguda pugui ser reduïda en funció dels ajuts públics a la promoció. També s'incorpora la possibilitat que les administracions públiques puguin establir bonificacions a la renda en funció dels ingressos dels usuaris, aspecte que en el cas de promocions privades s'hauria de compensar als propietaris (article 83 *ter*).

- **Proporció d'HPO assequible**: de forma coherent amb la derogació de les tres tipologies actuals d'HPO, **s'elimina** (Article 8) **la proporció del 20% de sòl destinat a HPO de règim general o especial respecte del –com a mínim- 30% de sòl qualificat per a l'ús residencial de nova implantació** que calia reservar segons la Llei d'Urbanisme (article 57.3) per a la construcció d'habitatges de protecció pública. Aquest és un aspecte preocupant ja que la pèrdua del contingent mínim marcat per llei de les modalitats més assequibles (especial i general), combinat amb la possibilitat d'establir preus més elevats en certs municipis o barris per mitjà del factor de localització, pot desencadenar en un encariment major de l'habitatge protegit.

<sup>10</sup> Indicador de renda de suficiència.

<sup>11</sup> Per exemple, un habitatge a una zona benestant seria més car que un a una altra zona, provocant un efecte segregador entre les persones que opten a l'HPO (aquelles amb més recursos podran accedir a l'habitatge de la zona benestant i les que tinguin menys, ho tindran més difícil). S'elimina el factor de mixicitat social que comporta l'HPO tal i com està configurant actualment.

**(C) Sobre les mesures es que es podrien millorar o que manquen i caldria pensar en incorporar, cal tenir en compte que:**

Les mesures que es podrien millorar notablement són essencialment les següents:

- a. **Sobre la definició de desocupació permanent:** es podria millorar encara més la definició de la desocupació permanent, reduint a menys temps els dos anys actuals necessaris per ésser considerada utilització anòmala amb les vies d'actuació conseqüents, aspecte que fora molt més coherent amb l'alta conveniència d'activar de forma efectiva l'habitatge que incompleix la seva funció social, en especial en mercats altament tensionats, com els actuals i en contextos en que l'habitatge en desús té una presència no menyspreable i ha de ser considerat com un recurs habitacional destinat a resoldre les necessitats d'accés a un habitatge.
- b. **Equiparació de la cessió obligatòria a l'expropiació d'ús:** l'article 7 de la Llei 24/2015, provinent d'una Iniciativa Legislativa Popular impulsada per entitats socials, inclou una interessant fórmula de mobilització de l'habitatge buit que ha superat el recurs d'inconstitucionalitat interposat per l'anterior govern de l'Estat: la cessió obligatòria. El Decret equipara les condicions econòmiques de la cessió obligatòria (article 7.3 de la Llei 24/2015) a les de l'expropiació, modificant l'article 15.6 de la Llei 4/2016. Fora una millor opció desenvolupar la cessió dels habitatges com a obligació assimilable a les vinculades a l'incompliment de la funció social de l'habitatge<sup>12</sup>, que es concreta per exemple en la possibilitat d'establir la incorporació al mercat dels immobles desocupats en un termini concret i d'acord amb una declaració de les anomenades àrees de conservació i rehabilitació, en l'oferiment d'un lloguer social per certs casos de desnonaments etc. que estableix la LDHC (respectivament, articles 37.g i 5.2. apartats e, f i g, el primer vigent des de l'aprovació de la norma al 2007 i el segon, incorporat per la DF tercera de la Llei 24/2015). Així, en comptes d'equiparar dues formes d'actuació que poden ser complementàries o elegibles segons necessitats concretes, i tenint en compte que les condicions econòmiques podrien ésser més favorables que les de l'expropiació (es basen en els lloguers socials establerts per la mateixa norma en l'article 5.7.a i per un període de tres anys), mantindríem una major capacitat d'intervenció sobre el parc desocupat. A més, cal assenyalar que el procediment expropiatori sovint és complex doncs és altament garantista i per tant, es tracta d'un mecanisme d'actuació que pot ésser farragós d'implementar, essent més àgil el procediment contradictori que requereix la cessió obligatòria.
- c. **Índex de preus:** d'entre les mesures per a propiciar una moderació dels preus del lloguer dels habitatges lliures (article 4), és un primer pas que l'índex de preus hagi d'aparèixer a les ofertes, als contractes i que incomplir-ho sigui sancionable amb una multa de 3.000 a 9.000 euros; no obstant, no s'habiliten els mitjans per a controlar-ho i en qualsevol cas, l'índex actual és un reflex dels preus de mercat. També es fa un primer pas en establir que s'elaborarà un nou índex de referència de preus de lloguer d'habitatges a partir de les dades –ampliades- que consten al registre de fiances i que informarà sobre la mitjana del preu del lloguer d'un habitatge de característiques similars en el mateix entorn urbà. No

<sup>12</sup> Veure article 5 de la LDHC (Compliment de la funció social).

obstant, el sistema de càlcul s'establirà –sense horitzó temporal determinat- per ordre del Conseller/a, sense tenir en compte les condicions socio-econòmiques de la ciutadania, i no es fa cap menció a la determinació dels preus abusius o possibles mecanismes correctors, que podrien emparar-se en la Disposició adicional segona del Reial Decret 7/2019.

- d. **Reservar des del planejament urbanístic habitatge destinat al lloguer:** com a mesura per a incrementar el parc privat de lloguer es preveu, mitjançant la introducció d'un nou article a la Llei d'Urbanisme (el 57 bis, TRLUC), la possibilitat d'establir reserves de «*sòl per a la construcció d'edificis d'habitatges per pisos sense possibilitat de dividir-los horitzontalment, destinats exclusivament a la cessió de l'ús de cada pis o local susceptible d'aprofitament independent a terceres persones*» (article 9). La base de la propietat de l'habitatge és que sigui una finca registral independent, susceptible de transmissió i inscripció individual al Registre de la Propietat. Al establir-se que determinats edificis no poden ser dividits horitzontalment, s'estaria garantint que registralment continuen essent una sola finca<sup>13</sup>. Per altra banda, la regulació que els destina a la cessió d'ús, s'entén temporal, per tant, mai definitiva com la transmissió per venda. Així doncs, cal entendre que si determinat sòl queda qualificat a tals efectes, el promotor podrà construir un edifici d'habitatges, però sense poder-lo dividir horitzontalment, i podrà cedir l'ús de cadascun des habitatges, però no vendre'ls individualment. No obstant, si el que es cerca és augmentar l'habitatge de lloguer, aspecte clarament desitjable, caldria precisar el redactat incloent que el destí sigui l'arrendament<sup>14</sup>.
- e. **Obligació d'edificació de l'HPO en municipis de demanda forta i acreditada:** és interessant, a efectes de promoure la construcció d'HPO, la voluntat d'inventariar el patrimoni municipal de sòl i d'habitatge amb informació precisa, així com -per als municipis d'àrees de demanda forta i acreditada- d'inscriure els béns i els drets que integren dels al Registre de planejament urbanístic de Catalunya (article 5). No obstant, l'obligació de realitzar-ho en 6 mesos i de construir-hi en 2 anys, amb la possibilitat de, en darrer terme, declarar incompliment de la funció social i forçar la transmissió forçosa i gratuïta del vol al patrimoni de sòl i d'habitatge a l'Administració de la Generalitat o la venda o substitució forçoses del vol (disposició adicional Tercera) ha generat desacord a nivell municipal. Fora interessant abordar la necessitat d'augmentar el parc d'habitatge protegit públic a través de la cooperació entre administracions i aportant-hi recursos en base a les capacitats financeres de totes les administracions implicades.

Les mesures que manquen i caldria pensar en incorporar són les següents:

- f. **Garantir un habitatge de protecció oficial permanent i de lloguer:** tot i que el Decret aposta per un HPO permanent i de lloguer d'altres formes de cessió de l'ús sense transmissió de la propietat del sòl quan aquest està situat en sòls de cessió obligatòria (articles 3.3, apartat 1.b del 79 LDHC, i 7.4, respectivament; aquest canvi de model no s'estén a la resta de l'HPO, aspecte recomanable si tenim en compte la pèrdua històrica d'aquest, els nivells actuals del parc protegit i l'obligació que estableix l'Objectiu de

<sup>13</sup> Aquesta inscripció individual i separada és la que permet per exemple "hipotecar" la finca en garantia de préstecs concedits per comprar i fins ara, la venda d'una participació indivisa amb dret a fer servir una part exclusiva es pot inscriure al registre (habitualment en els aparcaments) però no són acceptades, per exemple, per les entitats financeres per a concedir préstecs destinats a la compra dels habitatges.

<sup>14</sup> Tot i que l'arrendament es pot considerar un tipus de cessió d'ús (que no un dret d'ús), és convenient explicitar que els habitatges serien de lloguer.



Solidaritat Urbana (article 73 LDHC). Les lleis 5/2018, de l'habitatge de les Illes Balears, i 3/2015 d'habitatge d'Euskadi contenen una regulació senzilla i clara al respecte.

- g. **Millorar la Llei de l'impost sobre els habitatges buits:** Catalunya és l'única comunitat autònoma a tot l'Estat que ha establert un impost sobre els habitatges buits, el qual ha superat l'examen de constitucionalitat en la sentència 4/2019 de 17 de gener. Caldria plantejar-se estendre les millores de la definició de la desocupació permanent, tant les que inclou el Decret com les que no, en la Llei 14/2015, del 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits, i de modificació de normes tributàries i de la Llei 3/2012. S'entén que l'ampliació del Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant que conté el Decret va en aquesta línia, però es detecta més marge de millora en aquest sentit.
- h. **Definició habitatge buit per a recàrrec de l'IBI:** de la mateixa manera que el Decret aprofita les modificacions de la LAU operades pel Reial Decret-Llei 7/2019 per habilitar el dret d'adquisició preferent dels habitatges arrendats quan que es transmetin conjuntament en el mateix immoble; caldria incorporar una definició d'immoble desocupat amb caràcter permanent a efectes d'aplicar el recàrrec sobre l'IBI que habilita la Llei Reguladora de les Hisendes Locals<sup>15</sup> o vincular la definició actual de la LDHC als efectes d'aplicació de l'anomenada mesura, recomanablement i tal i com ja s'ha apuntat, reduint els dos anys actuals. Precisament el Reial Decret-Llei 7/2019, al seu article quart<sup>16</sup>, resol l'aspecte que impedia aplicar aquesta mesura pels municipis que havien aprovat ordenances a tal efecte, ja que la definició d'habitatge desocupat es vinculava a un desenvolupament reglamentari que ara desapareix i queda vinculada a la «*correspondiente normativa sectorial de vivienda, autonómica o estatal, con rango de ley*». Per tant, es podria usar actualment, aquest interessant mecanisme per penalitzar l'incompliment de la funció social de l'habitatge i promoure'n la seva activació.
- i. **Possibilitat de determinar des del planejament territorial el destí habitatge protegit:** actualment és en exposició pública fins el 21 de maig d'enguany el Pla Territorial Sectorial d'Habitatge<sup>17</sup> i versions anteriors de la LDHC contenen la possibilitat (recuperable) que el planejament territorial pogués determinar àmbits territorials concrets, municipals o supramunicipals, en els quals s'hagi de qualificar sòl urbà consolidat amb destinació total o parcial de l'edificació a habitatge amb protecció oficial (el conegut com a "30%").
- j. **Augmentar percentatges de cessió de sòl per HPO:** el Decret proposa modificar els articles 43, 45 i 57 de la Llei d'Urbanisme, els quals versen respectivament i d'entre d'altres aspectes, sobre el deure de cessió de sòl amb aprofitament en sòl urbà no consolidat, el deure addicional dels propietaris de sòl urbanitzable delimitat, i les reserves per a la construcció d'habitatges de protecció pública del sostre que es qualifiqui per a l'ús residencial de nova implantació. Vist l'insuficient parc actual d'habitatge protegit és plenament pertinent preguntar-se sobre la bondat d'augmentar les cessions de sòl maximitzant el topall màxim del 15% (inclús el 20% en alguns supòsits) que possibilita el Text Refós de la Llei del Sòl i Rehabilitació Urbana (article 18.1.b del RD Legislatiu 7/2015),

<sup>15</sup> Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (article 72, apartat 4).

<sup>16</sup> Artículo cuarto: Modificación del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (apartat 2).

<sup>17</sup> Edicte de 8 de març de 2019, pel qual se sotmet a informació pública el Projecte de decret pel qual s'aprova el Pla territorial sectorial d'habitatge i es despleguen els articles 12.9, 73.1 i 75.1 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

així com la reserva sobre el sostre destinada a habitatges amb protecció oficial per a qualsevol règim de sòl (article 57.3 del TRLUC).

**A mode de breus conclusions, cal retenir que:**

1. És d'interès pensar (també) el dret a l'habitatge des de l'urbanisme i en base a una perspectiva de drets. Un dels aspectes d'interès del Decret és que integra l'urbanisme com una disciplina i tècnica necessària per a les polítiques públiques d'habitatge, aspecte de sentit comú tenint en compte que l'habitatge és un dels usos principals i originaris dels assentaments humans, per tant ha d'ésser un dels elements clau que tracta de pensar, ordenar, regular i garantir l'urbanisme.
2. No sembla possible resoldre l'emergència habitacional (desnonaments, accés precari a l'habitatge, reallotjaments adequats etc.) o la necessitat d'augment del parc protegit i assequible de lloguer sense partir d'una prioritizació compartida per -com a mínim- les administracions públiques a tots els nivells, sense apostar per un enfocament de cooperació entre aquestes i òbviament, sense el finançament apropiat i els recursos necessaris.
3. L'abast del Decret obliga a preguntar-se respecte de la conveniència d'haver-ne fet consultes prèvies o haver-lo tramitat com a projecte de Llei, encara més, a la vista del debat que va generar la seva aprovació a través del procediment d'urgència d'un Decret Llei i d'haver decaïgut per manca d'acord. En qualsevol cas, essent evident la urgència i necessitat de millores del marc legal per protegir el dret a l'habitatge a través de mesures conjunturals i estructurals, és recomanable treballar futurs canvis legislatius a través de les aportacions dels agents implicats en la protecció del dret a l'habitatge.
4. Els canvis que necessita el marc legal actual, el qual ja ha estat modificat en reiterades ocasions en el darrers anys, recomana també la necessitat de plantejar-se en un futur una refosa i/o reordenació de les eines existents. Són nombroses veus reconegudes i expertes en el camp de l'habitatge que ho recomanen fa temps, però també les pròpies normes vigents, com la Llei 24/2015 (Disposició final quarta).

Fins aquí, la valoració tècnica inicial de l'Observatori DESC amb l'objectiu de col·laborar a construir un futur proper un nou Decret que garanteixi el dret a l'habitatge.

Com a ampliació d'aquesta publicació, s'inclou un altre **document annex** a mode **guia de les modificacions legislatives del Decret**, que vol facilitar l'anàlisi obert i accessible d'aquesta proposta complexa de modificació normativa, a través d'una comparativa article a article dels canvis que conté respecte de la normativa vigent, així com en base a una llista de les modificacions que inclou.

Barcelona,  
25 d'abril del 2019

