

ORIENTACIONS BÀSIQUES
PELS AJUNTAMENTS
INTERESSATS EN
MOBILITZAR
HABITATGES BUITS

Orientacions bàsiques pels ajuntaments interessats en mobilitzar habitatges buits

Data de publicació: Juliol de 2014

Coordinació: Vanesa Valiño

Redacció: Mercè Pidemont

Disseny i maquetació: Águeda Bañón

Llicència creative commons:



ORIENTACIONS BÀSIQUES PELS AJUNTAMENTS INTERESSATS EN MOBILITZAR HABITATGES BUITS

PRESENTACIÓ

L'objectiu d'aquest document és promoure l'aplicació de les mocions municipals impulsades per la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca orientades a sancionar les entitats financeres que posseeixen pisos buits. Per a fer-ho, s'intenta respondre de manera molt esquemàtica, i en un llenguatge el més entenedor possible, els dubtes més freqüents que planteja la intervenció municipal en el parc d'habitatges en desús.

El document s'organitza en una Introducció, on s'aporten dades que documenten la situació d'emergència habitacional, i sis apartats on molt breument es perfilen possibles intervencions en el parc d'habitatges desocupat a partir, bàsicament, d'allò que estableix la Llei pel Dret a l'Habitatge de 2007.

Lluny de fer un estudi exhaustiu, amb aquesta publicació es vol afavorir la col·laboració amb administracions locals interessades en fer front a la manca d'habitatge social a través de la mobilització d'habitatges buits. De fet, la mateixa publicació sorgeix com a resultat del treball conjunt entre l'Ajuntament de Terrassa, l'Observatori DESC i la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca.

Aprofitem també per agrair la col·laboració del professor de dret administratiu de la Universitat de Barcelona, Juli Ponce.

Barcelona, juliol de 2014

INTRODUCCIÓ

LA NECESSITAT D'INTERVENIR SOBRE ELS PISOS BUITS QUE ACUMULEN ELS BANCS

Catalunya és una de les Comunitats Autònomes més afectades per la crisi econòmica. La manca d'ingressos fa que milers de persones siguin incapaces de fer front a les necessitats més bàsiques.

- **Augment sense precedents de l'atur i l'exclusió social:** segons l'Institut d'Estadística de Catalunya més de 200.000 llars tenen a tots els seus membres a l'atur, de les quals 95.000 no perceben cap ingrés.
- **Increment de l'exclusió residencial:** segons dades del Consell General del Poder Judicial dels 497.797 procediments d'execució hipotecària iniciats a l'estat espanyol, 98.040, es a dir gaire bé un 20%, han tingut lloc a Catalunya. En molts casos aquest procediments comporten no només la pèrdua de l'habitatge habitual sinó també l'adquisició d'un deute exorbitant amb les entitats financeres. Alhora, a Catalunya, només durant 2013 s'han produït 16.008 desnonaments, el 67% dels quals estan relacionats amb les dificultats per fer front al pagament del lloguer.
- **Manca d'habitatge accessible on real·lotjar les famílies afectades:** segons la Conselleria de Territori i Sostenibilitat Catalunya té 30.000 habitatges socials, es a dir, només un 1% del parc habitacional front al 18% de què gaudeixen els països de l'entorn europeu.
- **Milers de pisos buits:** segons l'informe "Emergencia Habitacional en el Estado Español. La crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de derechos humanos", elaborat conjuntament entre l'Observatori DESC i la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca, Espanya, amb 3 milions i mig de pisos buits, és el país d'Europa que té més habitatge buit, un 13,7% del parc total. En concret, segons l'Institut Nacional d'Estadística, Catalunya concentra 448.356 pisos buits. Molts d'aquest pisos, entre 800.000 i 1 milió a tot l'estat, són propietat d'entitats financeres.
- **Les entitats financeres han obtingut ajudes milionàries:** des de l'inici de la crisi les administracions públiques han transferit al voltant d'uns 165.000 milions d'euros a les entitats financeres ja sigui directa o indirectament. Tanmateix, la forta inversió pública no ha implicat cap contrapartida social.

Així, cada cop són més les famílies que es veuen obligades a ocupar pisos buits, viure en infrahabitatges, o bé a amuntegar-se en habitacions rellogades. La manca de conservació dels pisos buits en poder dels bancs, per la seva banda, suposa un greu problema d'ordre públic i de cohesió als barris. És per tot això, que resulta urgent mobilitzar l'habitatge buit en mans de les entitats financeres cap al lloguer social.

1 | MARC NORMATIU I PAPER DE LES ADMINISTRACIONS LOCALS

Moltes de les situacions descrites anteriorment vulneren compromisos en matèria de drets humans assumits per les administracions públiques.

- **Marc normatiu:** la Constitució Espanyola reconeix el dret a l'habitatge i consagra l'obligació de les administracions públiques d'impedir l'especulació, (art. 47). Junt al deure de combatre l'especulació, els poders públics han de garantir que el dret de propietat no s'exerceixi de manera anti-social (article 33) i que "tota la riquesa [...] sigui quina sigui la titularitat resta subordinada a l'interès general" (art. 128). Aquesta obligació és especialment rellevant tractant-se d'entitats financeres que presten serveis econòmics d'interès general, com ara l'habitatge.

La mateixa Constitució recull l'obligació d'interpretar els drets d'acord amb els tractats internacionals vigents (art. 10.2) i d'integrar llur contingut dins l'ordenament intern (art. 96.1). En aquest sentit, tant la Declaració Universal dels Drets Humans de 1948, com el Pacte Internacional de Drets Econòmics Socials i Culturals de 1966 consagren el dret de totes les persones a un nivell de vida adequada que els hi asseguri a elles i llurs famílies l'accés a un habitatge digne.

Alhora, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 contempla l'obligació dels poders públics de facilitar l'accés dels ciutadans a un habitatge digne (art. 26 i 47). Finalment, la Llei pel Dret a l'Habitatge de Catalunya de 2007 (LDHC) emmarca la provisió d'habitatges socials per part dels poders públics com un servei d'interès general (art.4), i consagra que la desocupació d'habitatges constitueix un incompliment de la funció social que pot arribar a constituir una utilització anòmala. Així, la LDHC estipula el deure de les administracions públiques d'impedir la desocupació a través de mesures de foment i arribat el cas també de sancions (art. 41).

- **Competències dels ajuntaments:** la LDHC (art. 8, 130.1 i 131) recull les competències municipals per establir sancions. En el mateix sentit es pronuncien les lleis de règim local, art. 25.2.a. de Llei Reguladora de les Bases del Règim Local de 1985, i art. 66.3.d) i 71.1 del Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya de 2003.
- **La potestat sancionadora no és discrecional:** és una potestat reglada. Quan es produeix la conducta descrita per la llei l'administració està obligada a sancionar-la.
- **Defensa de l'autonomia municipal:** davant els intents del govern central de buidar de competències les administracions locals, els esforços dels ajuntaments per atendre les seves necessitats habitacionals de la població reforçaran i visualitzaran la necessitat de defensar l'autonomia municipal.

2 | INTERVENCIÓ EN EL PARC EN DESÚS

La LDHC preveu diferents problemàtiques i possibles actuacions en relació al parc en desús. Més enllà de les mesures de foment, es possibiliten les següents actuacions.

- **Procediment de declaració d'ulitització anòmala:** recau sobre els immobles que porten dos anys desocupats de forma injustificada. Només les causes previstes a la LDHC: trasllat per raons laborals, canvi de domicili per una situació de dependència, abandonament de l'habitatge en una zona rural en procés de pèrdua de població i el fet que la propietat de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució, justifiquen la desocupació (art. 3d).
- **Declaració d'incompliment de la funció social:** la LDHC distingeix entre habitatge buit i habitatge desocupat de forma permanent en diversos articles. La diferència rau en el temps i en les conseqüències. Així, per declarar l'incompliment de la funció social no cal que els habitatges portin dos anys desocupats. L'objectiu és promoure l'ocupació a través de la visibilització de l'incompliment de la funció social.
- **Procediment sancionador:** permet la sanció dels immobles desocupats sempre que l'administració hagi adoptat prèviament unes mesures de foment.
- **La definició municipal del concepte d'habitatge buit:** diverses resolucions judicials, com ara la sentència 535/2011 del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, han impedit que a través d'ordenances municipals es definís "habitatge buit" de manera diferent a com ho fa la LRHL amb l'objectiu d'incrementar l'Impost de Bens Immobles. Semblaria, doncs, que el mateix passaria si la definició volgués accelerar l'inici dels procediments regulats a la LDHC.
- **Ubicació dels habitatges en desús:** l'obligació d'actuar en zones d'alta demanda residencial es referia a l'expropiació de l'usdefruit dels pisos buits, possibilitat que va desaparèixer a través de la reforma promoguda per la llei 9/2011. És per això que hores d'ara res no obliga a actuar només en determinades zones.

3 | EL PROCEDIMENT DE DECLARACIÓ D'UTILITZACIÓ ANÒMALA

3.1. Actuacions prèvies

La LDHC estableix que per iniciar el procediment de declaració d'utilització anòmal cal dur a terme prèviament actuacions orientades a fomentar l'ocupació dels habitatges buits o permanentment desocupats.

- **Adopció de les mesures de foment de l'ocupació dels habitatges desocupats descrites a la LDHC:** donar garanties als propietaris en el cobrament de les rendes (art. 42.2); facilitar la rehabilitació (art.42.3); possibilitar la cessió dels habitatges en desús a l'administració pública (art.42.4).
- **El Pla d'Habitatge de la Generalitat vigent ja preveu les mesures prèvies de foment.** És per això que tot i ser recomanable que el consistori disposi d'un Pla Local d'Habitatge, si no el té, o bé si el Pla Local no contempla les mesures prèvies, hauria de resultar suficient el Pla de la Generalitat.

3.2. Tramitació de la declaració d'utilització anòmal

- **Aprovació prèvia d'un Programa d'Inspecció:** el programa ha de descriure i planificar sota quins criteris es durà a terme la inspecció. En aquest programa s'ha de justificar perquè la inspecció comença pels bancs. No es tracta d'inspeccionar només els bancs però si començar per ells per qüestions d'organització, d'eficàcia i eficiència de la tasca inspectora ja que són els que més pisos tenen.
- **Instrucció:** per fer una primera estimació és recomanable creuar les dades municipals (padró, cadastre, IBI i taxa de residus); no és necessària la inspecció física del pis; es pot requerir als ciutadans que col·laborin en la investigació; les companyies subministradores d'aigua, llum i gas estan obligades a facilitar les dades dels consums quan se'ls hi demanin (art. 41 LDHC i 11.2.a de la Llei Orgànica 15/1999 de Protecció de dades de caràcter personal).
- **Audiència:** com en qualsevol procediment administratiu, cal donar 10 dies d'audiència a l'administrat i justificar que els fets provats coincideixen amb la utilització anòmal descrita a l'article 41.1.a LDHC.
- **Finalització:** un cop resoltes les al·legacions, es fa una declaració conforme s'està produint una utilització anòmal de l'habitatge. Aquesta declaració va acompanyada d'un requeriment d'ocupació a través del qual es demana al propietari que ocupi l'immoble en un termini determinat se li informa de què disposa de les mesures de foment de l'article 42; i se li adverteix que si l'habitatge es manté desocupat se li imposaran multes coercitives.
- **Multes coercitives:** si passat el termini atorgat el pis no s'ha ocupat es poden posar fins a tres multes coercitives que poden arribar fins a un 20% del import de la sanció prevista per la infracció comesa, que varia en funció de la dimensió de l'ajuntament. Aquestes són independents i compatibles amb la posterior multa sancionadora.

4 | TRAMITACIÓ DEL PROCEDIMENT SANCIONADOR

La LDHC tipifica com a infracció molt greu (Art.123.h) mantenir la desocupació d'un habitatge un cop adoptades les mesures de foment previstes (Article 42).

- **Procediment:** la seva tramitació és igual que la de qualsevol procediment sancionador. Com a tal es regeix pel Decret 278/1993 de la Generalitat de Catalunya. Caldrà comprovar i documentar que l'immoble resta desocupat i que s'han adoptat les mesures de foment previstes a la LDHC (les adoptades al Pla d'Habitatge de la Generalitat).
- **Sancions:** al final del procediment, es poden imposar diverses sancions, complementàries entre si i amb les multes coercitives.
 - » Multes de fins a 900.000 euros (118 i 131 LDHC);
 - » Inhabilitació dels infractors, durant un termini d'un a tres anys, per participar en promocions d'habitatge de protecció oficial o en actualitzacions d'edificació o rehabilitació amb finançament públic.

Les sancions adoptades es poden inscriure i publicitar. Són també compatibles amb el tribut previst per l'Avantprojecte de llei de l'impost sobre els habitatges buits en la mesura en que tenen finalitats diferents.

- **Els diners obtinguts a través de les multes** hauran de destinar-se necessàriament al finançament de polítiques d'habitatge.

5 | D'ALTRES ACTUACIONS POSSIBLES

- **Encàrrec de gestió:** aquells ajuntaments que per ser molt petits o per manca de recursos no pugin tramitar els expedients, podran demanar a d'altres administracions (Generalitat, Consells Comarcals i/o Diputació) que els ajudin a fer-ho.
- **L'abús i l'exercici antisocial del dret de propietat:** l'article 7.2 del Codi Civil, assenyala que la llei no empara l'abús de dret ni el seu exercici antisocial. Quan això es produeixi es poden iniciar procediments judicials i administratius. Aquest procediment és complementari i compatible amb tots els altres.
- **Disciplina urbanística:** les sancions administratives per mantenir un habitatge buit o desocupat, derivades del procediment sancionador d'utilització anòmala o d'incompliment de la funció social, són compatibles amb les derivades de la legislació urbanística. Sobre un pis buit que a més presenti problemes de seguretat, salubritat i/o ornat públic, es pot obrir un altre procediment en aquest sentit.
- **Responsabilitat penal:** concentrar habitatges buits o desocupats té rellevància penal. L'art. 281 del Codi Penal (CP) preveu:

"el qui abstregui del mercat matèries primeres o productes de primera necessitat amb la intenció de desabastir un sector del mateix, de forçar una alteració de preus, o perjudicar greument als consumidors, serà castigat amb una pena de presó d'un a cinc anys i multa de dotze a vint-i-quatre mesos"

Art. 289 CP, per la seva banda contempla que:

"el qui per qualsevol mitjà destrueixi, inutilitzi o danyi una cosa pròpia d'utilitat social o cultural, o de qualsevol altre manera sostregui al compliment dels deures legals imposats en interès de la comunitat, serà castigat amb penes de presó de tres a cinc mesos o multa de sis a deu mesos. L'inici d'aquest procediment suspendria temporalment els administratius"

6 | EL PAPER DE LA GENERALITAT I ALTRES ADMINISTRACIONS LOCALS

- **La Generalitat de Catalunya, les Diputacions Provincials i els Consells Comarcals haurien de donar suport als ajuntaments:** a través de l'encàrrec de gestió, donant cobertura tècnica i/o facilitant la formació dels tècnics locals.
- **Tramitar procediments per sí mateixa.** La Generalitat de Catalunya també pot tramitar procediments tant de declaració d'utilització anòmala, d'incompliment de la funció social, com sancionadors. L'única limitació és que d'acord amb el principi de non bis in idem no es podria multar el mateix pis dues vegades sota el mateix concepte.