

Valoració sobre el nou acord de la Llei d'Habitatge

Qüestions clau en l'articulat acordat pel Govern de coalició, ERC i Bildu

Índex

Introducció	3
Perspectiva	3
Context	4
Anàlisi del contingut del text acordat.....	5
1) Mesures en matèria de lloguers.....	6
2) Mesures per evitar els desnonaments.....	8
3) Reserves d’habitatge protegit, durada de la qualificació i “Objectiu de Solidaritat Urbana” estatal.....	10
4) Informació: dades públiques, grans tenidors i preu de lloguer anterior	12
5) Altres qüestions destacades	13
6) Aplicació, règim sancionador, pressupost.....	13

Introducció

El passat divendres 14 d'abril el dret a l'habitatge va ser al centre de tot el debat públic: ERC i Bildu van anunciar en roda de premsa un [acord amb el Govern de l'Estat que possibilitaria una majoria al Congrés per aprovar la Llei estatal d'Habitatge](#) abans de les pròximes eleccions locals i autonòmiques del 28 de maig.

Després d'un llarg període d'anuncis i negociació, ja que la seva tramitació es va desbloquejar amb el "sí" als pressupostos del 2021 i el [Projecte de Llei va arribar al Congrés el febrer del 2022](#), l'anunci d'una majoria per aprovar-la va concentrar titulars i ràpidament van explicitar-hi suport la pràctica totalitat dels grups parlamentaris de la investidura.

Sabent que estem davant de la que pot ser la primera llei estatal en matèria d'habitatge de la democràcia, tot i que encara haurien de ser incorporades millores ambicioses, **des de l'Observatori DESC volem aportar una primera valoració.**

Perspectiva

La nostra entitat segueix de prop fa més de dues dècades l'evolució de l'estat del dret a l'habitatge, de les lleis i les polítiques públiques que s'articulen al seu entorn. Havent pogut conèixer el contingut de l'articulat difós la setmana passada, amb aquesta valoració inicial ens proposem facilitar algunes de les seves claus més importants, assenyalant els avenços, les mancances detectades i el que caldria incloure encara.

L'objectiu de les nostres reflexions és **col·laborar al debat informat i reforçar la defensa del dret a l'habitatge digne i adequat**. Teniu a les mans un treball de valoració inicial de caràcter tècnic però amb una perspectiva inequívoca de drets.

Com no podria ser d'altra manera en fer seguiment de l'acció dels poders públics i les institucions, la visió de l'Observatori és crítica, però no perd de vista el context. Cal detectar les llacunes i mancances de les lleis i polítiques perquè millori el seu contingut en drets, sense oblidar posar en valor les millores, precisament per assenyalat les oportunitats, tot reivindicant els avenços aconseguits gràcies a la mobilització social.

Context

Des de l'Observatori DESC, pensem que la possibilitat que es pugui aprovar una primera llei estatal d'habitatge no es pot deslligar del context d'un fort debat –social, econòmic, polític i jurídic– de les darreres dues dècades entorn la vulneració del dret a l'habitatge a l'estat espanyol.

Ja s'ha assenyalat que aquesta pot ser la primera llei d'habitatge a l'Estat espanyol. Fins ara, d'una banda, han estat les comunitats autònomes, sobre la base de la seva competència exclusiva en matèria d'habitatge, qui ha legislat en la matèria. I de l'altra, l'existència d'un contingut mínim del dret a l'habitatge constitucionalment establert i no desenvolupat posteriorment, ha resultat en un cert "buit" i en "sostre", per exemple, a l'hora d'activar mesures legals per aturar els desnonaments o regular els preus dels lloguers. No és cap casualitat que les lleis més àmplies i d'emergència més avançades de les comunitats autònomes –com Andalusia, Euskadi, Catalunya, València, Balears, Navarra o altres– hagin estat objecte d'impugnacions adduint motius competencials. El resultat era l'anul·lació total o parcial d'aquesta normativa protectora del dret a l'habitatge, mentre continuava l'omissió en actuar per part de l'Estat (governos i tribunals conservadors), combinat amb la pressió dels grans poders econòmics per evitar regulacions avançades.

Cal tenir en compte que venim de dècades de crisis encadenades, amb impactes molt greus sobre el dret a l'habitatge de la població. A partir de l'esclat de la bombolla immobiliària el 2008, hi ha hagut milers de desnonaments hipotecaris i el rescat bancari, amb una acumulació ingent d'habitatges buits en mans de la banca. Posteriorment, van emergir amb força els "lloguers impossibles", nous actors amb avantatges legals com les SOCIMI i els "fons voltor", combinats amb «desnonaments invisibles» de llogateres davant pujades de preu impagables, junt amb ocupacions precàries davant la manca sistèmica d'alternatives. Finalment, vam patir la pandèmia de COVID-19, on calia "quedar-se a casa" però les condicions habitacionals eren tan desiguals, que va aprofundir la bretxa social.

Com a reacció inicial a una crisi de l'habitatge que avui dia és permanent o estructural, a partir del 2009 va néixer un moviment de lluita pel dret a l'habitatge representat per la PAH, encara actiu avui, amb una capacitat de sensibilització i solidaritat social no vista fins al moment. Després, van sorgir nous actors de gran potència, com els Sindicats de Llogaters i altres col·lectius. El moviment pel dret a l'habitatge ha estat actiu al carrer però també en el terreny d'incidència institucional i legal, activant-se una nova generació de lleis i polítiques de dret a l'habitatge.

De tot plegat, **ha emergit socialment la constatació que el model d'habitatge dependent d'un mercat regulat en favor de l'especulació i sense lleis que protegeixin la vida i els drets, junt amb un parc d'habitatge assequible públic o social insuficient –que seguim perdent–, és un sistema inviable i que ha de ser transformat.**

Compartim abans d'entrar al nostre anàlisi i com a referència, les primeres valoracions de la PAH («[La futura Ley de Vivienda todavía no acaba con los desahucios de personas vulnerables](#)») i del Sindicat de Llogateres («[Una regulació de lloguers dissenyada perquè els preus continuïn pujant](#)»), dos actors socials clau sense els quals no s'explicaria que avui estem parlant d'una llei d'habitatge estatal.

Anàlisi del contingut del text acordat

El projecte de Llei inclou 36 articles, articulats en cinc títols (el Preliminar i fins al IV), sis disposicions addicionals, quatre transitòries i nou finals. L'estructura en títol, que no ha canviat respecte del Projecte de Llei en tràmit al Congrés, és la següent:

- Título Preliminar. Disposiciones generales
- Título I. Función social y régimen jurídico de la vivienda
- Título II. Acción de los poderes públicos en materia de vivienda
- Título III. Parques públicos de vivienda
- Título IV. Medidas de protección y transparencia en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda
- Disposiciones adicionales, transitorias y finales

L'articulació constitucional i de competències en l'habitatge és una qüestió complexa: el dret a l'habitatge es concep dins la Constitució com a mandat d'actuació pels poders públics (principi rector, situat fora dels "drets fonamentals" de la CE), així com a cavall entre competències exclusives autonòmiques en matèria d'habitatge i urbanisme, ancorades o entrecruades amb les de l'Estat (igualtat en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals, bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, legislació processal, etc.).

És per això que la llei inclou com a novetat un contingut regulador general, format per definicions, principis de les polítiques públiques d'habitatge o regulacions basals, que busca desenvolupar el mandat constitucional dels articles 47 i 33, encaixat a les competències i lleis autonòmiques. La majoria de les mesures d'aquesta part de l'articulat estenen a tot l'Estat regulacions avançades que ja havien aprovat algunes Comunitats, mentre que d'altres van més enllà. Per altra banda, s'adopten mesures en l'àmbit de la regulació dels lloguers i sobre els desnonaments.

Cal tenir en compte que diverses de les previsions de la llei se supediten a la declaració de zones de mercat tens. Especialment, pel que fa al control del preu dels lloguers, però també per a altres actuacions rellevants. Així doncs, la declaració prèvia de mercat residencial tensat ha de complir alguna d'aquestes dues condicions:

- a. Que el cost de la hipoteca o lloguer, més despeses i subministraments bàsics, sigui superior al 30% dels ingressos mitjans o la renda mitjana de la llar.
- b. Que el preu de compra o lloguer de l'habitatge hagi experimentat un creixement acumulat mínim de tres punts percentuals per sobre l'IPC de la comunitat autònoma en qüestió.

La primera condició, tot i ser capaç d'expressar la bombolla de preus de l'habitatge, resultarà en un debat molt intens fruit de la disparitat d'indicadors d'ingressos de la llar. En última instància seran els municipis qui elaboraran els informes i la Generalitat i el Ministeri qui valoraran adequats els diagnòstics efectuats. Per tal de que sigui efectiva i aplicable, creiem que és important que les comunitats autònomes estableixin indicadors oficials d'esforç financer de les llars que expressin bé els problemes d'accés a l'habitatge. Pel que fa a la segona condició relativa a l'IPC, la inflació de preus actual és molt alta i emmascara l'increment de preus de lloguer. Destaquem que el fet d'haver de complir

només una de les dues condicions i no les dues simultàniament, com s'establia a redactats anteriors, és resultat de la incidència de les organitzacions socials.

Més enllà del contingut general de la llei, **per aquesta valoració inicial s'han seleccionat 6 aspectes destacats** –a parer nostre– i més endavant –un cop aprovat i publicat al BOE el text definitiu– s'aportaran més materials útils-divulgatius. Seguidament, es valoren sintèticament les mesures principals que la llei inclou.

1) Mesures en matèria de lloguers

- Hem de destacar el canvi històric en els contractes de lloguer fruit de l'esforç dels Sindicats de Llogateres per denunciar l'extracció que els agents immobiliaris fan dels estalvis de les demandants d'habitatge de lloguer en concepte d'honoraris cada vegada que se signa un contracte de lloguer. La mesura innovadora estipula que les despeses de gestió immobiliària i les de formalització del contracte seran a càrrec de l'arrendador, en qualsevol cas.

- Per primer cop en democràcia i després d'una experiència pionera de la llei de regulació dels lloguers a Catalunya l'any 2020 fruit de la incidència política del Sindicat de Llogateres (Llei 11/2020), l'Estat posa en funcionament la contenció dels preus del lloguer a zones de mercat residencial tensat. A l'entrada en vigor de la Llei, el Ministeri i les comunitats autònomes amb un índex de preu del lloguer ja elaborat, col·laboraran per agilitzar l'aplicació de la llei en zones tensades amb els índexs existents. En cas que la comunitat autònoma no disposi d'un índex propi de preus de lloguer, haurem d'esperar com a màxim un any i mig (fins al 31 de desembre de 2024) perquè l'Institut Nacional d'Estadística elabori l'índex de preus de lloguer. Aquesta moratòria pot incentivar els arrendadors a iniciar una cursa frenètica per incrementar els preus de lloguer i evitar l'aplicació de l'índex.

- La **contenció de preus s'aplicarà de la següent manera:**

A. En nous contractes, quan el pis ja estava llogat: la renda pactada no podrà excedir la del contracte anterior d'habitatge habitual dels últims cinc anys (incloses les actualitzacions anuals de la renda) i no es pot aplicar noves condicions que impliquin sobre costos respecte al preu anterior. Ara bé, es podrà incrementar la renda de referència de l'anterior contracte en un 10 % si:

i. En els dos anys anteriors s'han rebut subvencions a la rehabilitació o s'ha invertit en rehabilitacions d'estructura, coberta, o façana per un valor superior al 25% del valor de construcció de l'habitatge.

ii. En els dos anys anteriors s'han fet reformes que acrediten una reducció de la demanda energètica d'un 30%. Per demostrar-ho caldrà un certificat energètic abans de la reforma i un després. Molts tècnics són dòcils a les exigències dels arrendadors i hi ha risc que es cometin infraccions.

iii. En els dos anys anteriors s'han finalitzat obres de millora d'accessibilitat. Una inversió en una simple rampa d'accés a l'edifici pot implicar un benefici d'entre dues i tres vegades aquesta inversió. Si el cost és compartit entre diversos propietaris, el benefici és encara més alt.

iv. Se signa un contracte d'arrendament amb una duració de deu anys o més,

sigui per la duració de base o gràcies a pròrrogues forçoses a favor de l'arrendatari.

B. En nous contractes en habitatges on no hi ha hagut cap contracte anterior als darrers cinc anys, la renda pactada no podrà excedir el valor especificat al sistema d'índex de preus de referència.

C. En cas que l'arrendador sigui un gran tenidor d'habitatge amb més de 5 habitatges, la renda pactada no podrà excedir el valor especificat al sistema d'índex de preus de referència, sense tenir en compte si ha estat llogat els darrers cinc anys. Però s'aplicarà A o B, tenint en compte el valor més baix. S'aplicarà la renda del contracte dels cinc anys anteriors, incloent-hi possibles increments del 10% ja descrits al punt A, si aquesta fos inferior a l'índex de preus de referència.

D. En els contractes vigents, és a dir, pel que fa a les actualitzacions anuals de la renda, aquesta deixa d'estar lligada a l'IPC i apareixen tres models diferents que s'aplicaran consecutivament:

i. Les actualitzacions que es produeixin al llarg de 2023, es pactarà un increment que no podrà excedir l'Índex de Garantia de Competitivitat, és a dir, màxim un 2% de la renda.

ii. Entre l'1 de gener de 2024 i el 31 de desembre de 2024 es pactarà un increment que no podrà excedir el 3% de la renda.

iii. A partir de l'1 de gener de 2025 es disposarà d'un índex de referència per l'actualització anual dels contractes d'arrendament d'habitatge que moderi els increments durant el contracte.

- La durada dels contractes de lloguer queda modificada en dues situacions concretes on els arrendataris poden sol·licitar **pròrrogues que l'arrendador ha d'acceptar de manera obligatòria**:

- Si l'habitatge es troba dins d'una zona de mercat residencial tensat, a la finalització del contracte o qualsevol de les seves pròrrogues legals, l'arrendatari té dret a demanar una **pròrroga addicional d'un any i fins a un màxim de tres anys**, sigui qui sigui l'arrendador i el nivell adquisitiu del llogater/a.
- Si l'habitatge **no es troba dins d'una zona de mercat residencial tensat**, però l'arrendador és un gran tenidor d'habitatge i l'arrendatari ha rebut un informe de serveis socials que acredita la seva vulnerabilitat o exclusió residencial, a la finalització del contracte o qualsevol de les seves pròrrogues legals, l'arrendatari té dret a demanar una **pròrroga addicional d'un any de caràcter obligatori** per l'arrendador.

- La **fiscalitat dels ingressos per arrendament d'habitatge** a Espanya té un model sense objectius socials o redistributius: es dedueixen totes les despeses (financeres, de conservació i reparacions, taxes, assegurances i inclús les despeses de defensa jurídica) i l'import resultant es grava només en un 40% si és un habitatge habitual. En aquest marc tan beneficiós, **la llei introdueix bonificacions fiscals** addicionals pels propietaris en 4 modalitats:

- Bonificació del 90% en cas que se signi un contracte amb una reducció de la ren-

da del 5% respecte a la del contracte anterior, en una zona de mercat residencial tensat.

- Bonificació del 70% en cas que es llogui a arrendataris d'entre 18 i 35 anys, que l'arrendador sigui l'administració pública o una entitat sense ànim de lucre
- Bonificació del 60% si en els dos anys anteriors s'han rebut subvencions a la rehabilitació o s'ha invertit en rehabilitació d'estructura, coberta, o façana per un valor superior al 25% del valor de construcció de l'habitatge (sense el valor del sòl, que acostuma a ser molt elevat en el cas de les ciutats). Tinguem en compte que té dret a aquesta bonificació a més de poder incrementar el preu regulat un 10%.
- Bonificació del 50% en qualsevol declaració d'ingressos del lloguer, sense cap condició.

2) Mesures per evitar els desnonaments

Els milers de desnonaments que s'han executat a l'estat espanyol, **670.635 segons el Consell General del Poder Judicial del 2008 al 2021**, és una de les principals qüestions que la llei està cridada a enfrontar i resoldre. Les darreres dades anuals completes (2021), mostren com **el 70% dels desnonaments ja són de lloguer a tot l'estat o a Catalunya, mentre a les grans ciutats com Barcelona arriben al 80%**. Tal com hem assenyalat en diferents informes ([consulteu el darrer aquí](#)), les dades oficials sobre desnonaments tenen llacunes: per exemple, manquen part dels desallotjaments en situacions d'**ocupació** o els "**silenciosos**" (persones que marxen de l'habitatge abans del procediment judicial, ja sigui risc de perdre l'habitatge en una tinença d'hipoteca, lloguer o ocupació).

Diverses comunitats autònomes (Catalunya, València, Balears i Navarra) han introduït al marc legal autonòmic diferents versions de **lloguer social** com a forma d'evitar el desnonament del seu habitatge habitual de **persones vulnerables** per part de **grans tenidors**, ja sigui amb l'**obligació de mantenir-les o oferint una alternativa d'habitatge a preu social**. Les lleis catalana i valenciana foren impugnades pels Governos del PP al Tribunal Constitucional, resultant-ne una jurisprudència complexa i encara no tancada (la Llei 24/2015 catalana fou ampliada el 2022 i el recurs estan pendents de resoldre), que les avala, limitant però els seus efectes processals. Les mesures que inclou l'articulat actual de la Ley Vivienda amb relació als desnonaments, són:

- Es reforça la **prohibició dels desnonaments oberts**, que queda blindada amb el redactat actual. Si bé el 2019, com a resultat de la [forta denúncia per part de les entitats i moviments socials d'aquesta pràctica sense cap tipus de garantia](#) que feien alguns Jutjats, el RDL 7/2019 estatal (article 3.2) va incorporar la prohibició dels desnonaments oberts a la LEC (article 440, apartats 3 i 4), en va resultar una interpretació de que tan sols afectava al primer assenyalament. Davant la constatació que aquesta pràctica es tornava a utilitzar en alguns casos, ara es blindava i **s'estén a tot tipus de desnonament -de lloguer per impagament i fi de contracte, ocupació i hipoteca- modificant de nou diversos articles de la Llei d'Enjudiciament Civil**.
- **S'augmenta d'1 a 2 i de 3 a 4 mesos (segons si la propietat és persona física i jurídica, respectivament) el termini màxim de suspensió del procediment de desnonament que pot acordar el Jutjat** perquè s'adoptin les mesures d'habitatge proposades per les administracions públiques com a alternativa habitacional, després que l'administració competent hagi comunicat que la llar afectada es troba en situació de vulnerabilitat social i/o econòmica. A més, aquest rol, que abans s'atribuïa a serveis socials en genèric i ara s'atorga a les "administracions autonòmiques i locals

competents en matèria d'habitatge, assistència social, avaluació i informació de situacions de necessitat social i atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social", inclou la presentació de **propostes d'alternativa d'habitatge digne de lloguer social a proporcionar o de mesures d'atenció immediata a adoptar.**

- S'introdueix una **definició o els criteris perquè el Jutjat valori la situació de vulnerabilitat econòmica** per suspendre o no el procediment, vinculant-ho a topalls d'ingressos, ponderats i superiors en cas que hi hagi fills a càrrec, persones majors de 65 anys o en situació de dependència, malaltia, etc. **En desnonaments de lloguer s'inclou el criteri directe de vulnerabilitat de que els pagaments d'aquest, més els subministraments bàsics, superin el 30 per 100 dels ingressos de la unitat familiar.**
- S'introdueix la **intermediació prèvia com a requisit per admetre les demandes de desnonament de lloguer, ocupacions (que van per via civil) i hipotecaris per part de grans tenidors en habitatge habitual de famílies vulnerables.** És a dir, no es podran iniciar procediments judicials si el gran propietari (persona física o jurídica amb més de deu immobles urbans) no ha acudit al procediment de conciliació o intermediació que estableixin les administracions competents (pendent de regular en la majoria dels territoris), és a dir les autonòmiques, en base a l'anàlisi de les circumstàncies de les dues parts i de les possibles ajudes i subvencions existents en matèria d'habitatge. **La mesura afectarà també els desnonaments actualment suspesos gràcies a la moratòria estatal continguda al RDL 11/2020, en les mateixes condicions.** Qui ha de demostrar que no és gran tenidor és la mateixa propietat i en cas de ser-ho, podrà interposar-la si demostra que han acudit a l'administració com a màxim 5 mesos abans sense haver estat atès, 2 mesos després d'haver-ho sol·licitat sense que s'iniciï la intermediació en 2 mesos, o abans de 3 mesos després que s'acabi indicant el seu resultat.

En conclusió, s'introdueixen **algunes millores dins els procediments judicials per evitar la pèrdua de l'habitatge de persones o famílies vulnerables**, entre les que destaca la introducció de la intermediació prèvia a les demandes de desnonaments de grans tenidors. Tanmateix, **la principal mancança és que la conciliació o la intermediació no garanteixen una solució, menys, sense els recursos per acordar sortides o les obligacions legals que ho garanteixin.** La disponibilitat de recursos públics per intermediar i acordar solucions, quedaria reforçada segons ERC i Bildu, a través d'una disposició addicional que permetria a les comunitats autònomes destinar finançament del pla estatal per costejar els procediments d'intermediació i compensant la propietat a canvi d'aturar el desnonament; però aquesta previsió optimista dependrà del pressupost estatal que s'hi destini. En definitiva, **la conciliació o intermediació pot dilatar el procés de desnonament i donar temps per buscar una alternativa habitacional, però no atura els llançaments.**

Els nous terminis de suspensió són clarament insuficients per assegurar reallotjaments, aspecte que es pot veure agreujat si l'entrada en vigor de la llei fa decaure la moratòria estatal aprovada durant la pandèmia i actualment vigent fins al 30 de juny del 2023. Segons un informe de l'Observatori, el RDL 11/202 va aturar per exemple 4.018 desnonaments a Catalunya el 2021 (el 42,8% dels 9.398 practicats, [consultar-ho a la pàg 64](#)), per tant, si s'aixeca la moratòria un volum gran de desnonaments es pot reactivar, com seria el cas dels que així sigui instat per petits tenidors que no hauran d'anar a cap procediment d'intermediació.

Tampoc s'introdueix el lloguer social obligatori antidesnonaments per a grans tenidors a nivell estatal, demanda principal de la societat civil i un mecanisme útil aturar-los,

obligant als grans propietaris a assumir responsabilitats en la resolució d'un greu situació social que han contribuït a crear. **Només a Catalunya, tot i les impugnacions o anul·lacions parcials de la "Llei antidesnonaments" 24/2015, s'han evitat entre 1.000-2.000 desnonaments anuals entre 2017-2021 a través dels lloguers socials obligatoris** (veure per a més informació les [dades del darrer informe d'exclusió residencial, pàgs 56-60](#)).

El propis Relators d'Habitatge i de Pobresa extrema de la ONU va plantejar la necessitat que la Ley de Vivienda inclogués que la propietat i/o l'administració ofereixin alternativa o garanteixin el manteniment de l'habitatge, així com que els/les Judges puguin efectuar un judici de proporcionalitat en decidir aturar un desnonament per raó de la vulnerabilitat, pel temps que sigui necessari i garantint alternativa habitacional ([veure pàgs 17 a 21 del seu Informe](#)).

Així doncs, **és imprescindible incloure un mecanisme de lloguer social antidesnonaments per als grans tenidors**. A més, cal **millorar la garantia d'alternativa habitacional per a desnonaments de petits tenidors que queden fora de la intermediació preceptiva** pels grans propietaris.

3) Reserves d'habitatge protegit, durada de la qualificació i "Objectiu de Solidaritat Urbana" estatal:

Tot i que l'urbanisme i l'habitatge són competències exclusives assumides per les Comunitats Autònomes i els municipis, aquestes coexisteixen amb la de l'Estat per fixar les condicions bàsiques d'igualtat en l'exercici dels drets i compliment dels deures constitucionals relacionats amb el sòl i el dret de propietat. Així doncs, a través d'una modificació de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana (article 20 del Reial decret Legislatiu 7/2015 de 30 d'octubre), la norma fonamental a nivells estatal en aquest camp que regula l'estatut jurídic de la propietat del sòl (drets i deures), s'inclou el següent:

- S'introdueix un **augment dels topalls mínims de reserva per habitatge protegit que passa del 30 al 40% de l'edificabilitat en sòl rural que s'urbanitzi i del 10 al 20% al sòl urbanitzat amb actuacions de reforma o renovació**. Es tracta d'una mesura positiva per a augmentar gradualment el parc d'habitatge assequible, que no equival però a un augment directe d'habitatge públic, sino del que té algun tipus de protecció pública (preu màxim en venda, lloguer o altres formes d'accés: públic, privat i "social").
- A la normativa catalana, aquest percentatge es situa per exemple al 30% del sostre que qualifiqui per a l'ús residencial de nova implantació, per tant, com a mínim **caldrà augmentar al 40% en sòl urbanitzable** (article 57.3 del Text Refós de la Llei d'Urbanisme, Decret legislatiu 1/2010, del 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme). En d'altres Comunitats els percentatges són menors, per tant possiblement tindrà més impacte. Cal tenir en compte que el DL 17/2019 de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge català, **preveu un increment superior d'aquestes reserves de topalls mínims als municipis inclosos en les àrees de demanda residencial forta i acreditada**, que entraria en vigor amb el Pla Territorial Sectorial d'Habitatge i que són del 50% en sòl urbanitzable

delimitat i del 40 % en sòl urbà no consolidat, on la meitat hauria de ser d'habitatge protegit de lloguer (Disposició final quarta).

Un aspecte complementari i clau en la mateixa línia, però més transformador, hauria estat **modificar també a l'alça l'obligació d'aportar el sòl lliure càrregues d'urbanització al patrimoni públic sòl i per a habitatge protegit en actuacions d'urbanització** (cessió directa de sòl per part dels privats), situada actualment com a base a nivell estatal entre el 5 i el 15% de l'edificabilitat mitjana, ampliable excepcionalment i de forma justificada al 20% (a Catalunya està fixada en termes generals, al 10% en sòl urbà no consolidat i en 15% al sòl urbanitzable delimitat).

Una segona millora de la llei per a evitar la pèrdua d'habitatge protegit, ja consolidada a Euskadi fa anys i Catalunya el 2019, és:

- **L'extensió a tot l'estat de la qualificació permanent de l'habitatge protegit a futur mentre es mantingui la qualificació del sòl.** En la resta de supòsits, els habitatges protegits estaran sotmesos a un règim de protecció pública permanent, amb les excepcions que inclou la normativa autonòmica, situant en un mínim de 30 anys quan hi hagi un termini.
- **La seva venda o lloguer estaran subjectes a prèvia autorització de la Comunitat Autònoma mentre l'habitatge continuï protegit i només es podrà vendre a persones que compleixin requisits, pel preu regulat,** quedant prohibida d'aquesta manera la venda a empreses o altres agents, millora també positiva.

Ara bé, els habitatges protegits ja existents no públics se seguiran regint per la normativa sota la qual es van qualificar, per tant, es manté el **risc de pèrdua de part del parc d'habitatge amb protecció pública**, aspecte que, pel cas de la demarcació de Barcelona, es va fer palès amb la publicació el 2023 de l'estudi de l'OH-B i de l'Observatori DESC "[El parc d'habitatge protegit a la metròpoli de Barcelona: estoc existent i la seva evolució](#)". La darrera millora en aquesta part, és que la llei fixa un objectiu estatal del 20% d'habitatges destinats a polítiques socials:

- L'objectiu d'un mínim del 20% del parc social **s'hauria de complir en 20 anys** des de l'entrada en vigor de la norma.
- Cal tenir en compte, però, que **s'aplicaria només als municipis que s'hagin declarat zones de mercat residencial tensat i passat un any sense que les administracions autonòmiques hagin fixat objectius propis.**
- Les administracions autonòmiques hauran de **determinar amb caràcter anual les quantitats invertides i el grau d'avanç en la consecució dels objectius esmentats.**

És evident que l'objectiu és positiu, perquè estableix legalment la necessitat de creixement del parc d'habitatge social. Però la seva definició és vaga (quins habitatges es compten? Com es finança?) i està feta a través d'una disposició transitòria, essent necessari advertir que pot quedar sense compliment si no es reforça.

Algunes comunitats autònomes ja tenen fixats objectius com aquest: pel cas català és el 15% i la seva valoració ens permet afirmar que serà complex que es compleixi si no es dota de pressupost o d'un fons, de manera que seria recomanable condicionar una part important del pressupost del Plan Estatal de Vivienda al compliment d'aquest objectiu.

Per altra banda, la Llei 18/2007 del dret a l'habitatge preveia aquest objectiu pel 2030, obligació que no s'ha complert, ja que s'activava amb l'aprovació del Pla Territorial Sectorial (PTSH), que encara no està en vigor i es preveu pel 2042. Per tant, a Catalunya convindria mantenir l'any 2042 com a horitzó i augmentar l'objectiu del 15% al nivell del 20% estatal.

4) Informació: dades públiques, grans tenidors i preu de lloguer anterior

- **La llei aprofundeix en la informació a l'abast de la ciutadania pel que fa als programes públics d'habitatge** i les condicions d'accés de la població així com els recursos públics posats a disposició dels programes per garantir l'accés a persones i famílies en situació de vulnerabilitat. Fins ara, la manca de dades en l'àmbit de l'habitatge era una problemàtica real a l'hora de formular i dissenyar polítiques de protecció del dret. La llei obliga les administracions a aportar informació anual de l'inventari del parc públic d'habitatge de titularitat de tots els nivells administratius i dels ens adscrits o dependents, informació sobre la utilització i ubicació dels habitatges públics, el pressupost dedicat en matèria d'habitatge a tots els nivells administratius, el nombre de pisos buits i aquells penalitzats per aquesta raó, les persones i llars que són demandants d'habitatge i l'inventari de sòls de titularitat pública, edificabilitat, ubicació i qualificació vigent.

- **Es conformarà una Base de dades de contractes d'arrendament d'habitatge** a partir de les dades autonòmiques i estatals disponibles, fruit de les diferents fonts documentals sobre arrendaments (Registres autonòmic de fiances de lloguer, Declaracions d'IRPF amb ingressos d'arrendaments). **Pel que fa als Grans Tenidors d'habitatge, s'espera recaptar informació gràcies a l'obligació que tenen de col·laborar amb les administracions públiques** competents en matèria d'habitatge, que poden exigir el subministrament d'informació sobre els habitatges que es trobin en aquestes zones de mercat residencial tensat per a l'any natural anterior. Caldrà aportar la informació en un termini màxim de tres mesos. Aquesta informació servirà per establir fórmules de col·laboració per incrementar l'oferta de lloguer assequible en aquesta zona de mercat tensada.

- **La informació que pot requerir qualsevol persona interessada en la compra o arrendament d'un habitatge en oferta** presenta novetats, ja que en cas de tractar-se d'habitatge protegit, **el venedor o arrendador ha d'informar a la comunitat autònoma** corresponent de qualsevol venda o lloguer d'habitatge protegit per comprovar que l'adquirent o arrendatari compleix amb els requisits patrimonials i de poder adquisitiu, així com permetre a l'administració exercir el dret de tanteig i retracte. A més, les ofertes d'habitatge habitual de lloguer en zones de mercat residencials tensat, **han d'informar sobre aquesta declaració i la quantia de l'última renda de contracte d'arrendament d'habitatge habitual als últims cinc anys, així com el valor de l'índex de referència**. Establir aquesta obligatorietat és clau per tal de poder assegurar que es compleix amb el control de preus. No obstant això, constatem, per l'experiència prèvia d'aplicació de la llei catalana 11/2020 de contenció de rendes, que és molt difícil fer valer aquest deure de propietaris i agents immobiliaris sense mecanisme de control públics. La ciutadania que demanda habitatge de lloguer no pot reclamar aquest deure dels arrendadors per la seva asimetria negociadora al mercat. Els arrendadors els amenaçaran amb no oferir-los l'habitatge si reclamen el que diu aquesta llei. És necessari un organisme públic, com a Catalunya el Registre de fiances del lloguer d'Incasòl, que informa del preu de l'anterior contracte i el facilita a les llogateres abans o després de signar el contracte, per comprovar si són enganyades pels arrendadors.

5) Altres qüestions destacades:

Més enllà dels 4 blocs desenvolupats (mesures en lloguers, desnonaments, HPO i informació i transparència), hi ha **altres aspectes interessants al llarg del text de la llei que cal destacar**:

- **Lloguer de temporada**: és una de les grans limitacions de la norma, ja que no en regula el preu, sinó que únicament insta a fer-ho en els sis pròxims mesos. Serà vital fer seguiment d'aquest termini per a elaborar una normativa que no es dilati en el temps (Disposició addicional cinquena).
- **Discriminació en l'habitatge i assetjament immobiliari**: aquest és un aspecte fonamental de vulneració de drets, introduït fins ara parcialment a la Llei 15/2022 integral per a la igualtat de tracte i no-discriminació, i també en algunes legislacions autonòmiques. El seu abast dependrà de les mesures efectives per a penalitzar comportaments discriminatoris. L'assetjament immobiliari s'inclou per primer cop a nivell estatal com una forma de discriminació en l'habitatge.
- **Exigibilitat del dret**: la manca de desenvolupament legal del dret a l'habitatge a escala estatal dificultava la seva justiciabilitat per la via del 53.3 CE, i s'obren ara possibilitats d'acció pública davant de l'incompliment del dret a l'habitatge.
- **Habitatge buit**: es defineix per primera vegada en l'àmbit estatal que és un habitatge desocupat (2 anys, que convindria fos menys temps) i es possibilita l'increment de l'IBI de fins al 150%.
- **Àmbit rural**: s'aprecia un esforç per incloure la mirada del món rural en el text i previsions d'actuacions, caldrà veure a la pràctica quin és el nivell d'inversió i de polítiques habitacionals contra el despoblament.

6) Aplicació, règim sancionador, pressupost

Finalment, des de l'Observatori DESC ens felicitem dels avenços en matèria de dret a l'habitatge i constatem que **el text planteja millores rellevants, però que sens dubte hi ha mancances importants que poden limitar la seva efectivitat** i així ho han indicat els moviments socials que han fet una valoració fins ara. També cal posar en relleu, però, que l'abast de la norma hagués estat molt menys ambiciós sense la incidència i mobilització del moviment pel dret a l'habitatge i la Iniciativa Ley Vivienda, que agrupa centenars d'entitats, col·lectius i sindicats.

Ara bé, **un cop hi hagi un text aprovat, caldrà vetllar per la seva implementació**. Diverses experiències ens posen en preavis: caldrà fer un seguiment exhaustiu del compliment de la Llei. Del contrari, és possible que les pressions que han dilatat fins ara l'aprovació de la norma i han estat reticents a la incorporació d'elements més efectius, o possibles canvis de govern, acabin resultant en la inaplicació dels preceptes més transformadors, o allargant en el temps la seva posada en marxa. De fet, una de les mancances de la norma és l'aplicació tardana d'algunes de les seves previsions, com per exemple:

- El període de 6 mesos s'ha d'haver posat en marxa un grup de treball per regular el lloguer de temporada.

- La moratòria d'un any i mig, fins a gener de 2025, per elaborar l'índex de preus de referència a tot l'Estat, suposa un incentiu per tal que els arrendadors engeguin una cursa frenètica per incrementar els preus de lloguer i signar contractes abans que s'apliqui l'índex o es declari la zona de mercat residencial tensat.

S'aporten per tancar l'anàlisi, un parell d'advertències sobre el **pressupost necessari i el control del seu compliment**:

- **Pressupost**: per a la correcta implementació de tota norma és necessària una dotació pressupostària. L'habitatge ha estat històricament infradotat, recentment amb un augment considerable d'algunes de les seves partides fruit dels fons Next Generation EU. Cal ser conscients que, per a un canvi de paradigma real, es necessita **inversió pública en la protecció del dret a l'habitatge per a desmercantilitzar-lo de forma progressiva i garantir-lo de forma universal**.
- **Règim sancionador**: les lleis que incorporen obligacions, però que no tenen associades inspeccions i sancions per incompliment, tenen una més difícil aplicació. En especial, una norma com aquesta que comporta obligacions per al sector privat, un mercat immobiliari poc acostumat a tenir límits. En aquest sentit, **resultarà clau el control que des de les administracions es faci dels possibles incompliments**. Desconeixem si s'incorporaran règims sancionadors a les normatives autonòmiques o si des del mateix MITMA o Ministeri de Consum es treballarà en aquest àmbit, però convé que hi hagi una coordinació interadministrativa perquè hi hagi previsions específiques i responsables.

En darrer lloc, cal valorar breument l'anunci posterior del President Sánchez sobre el **lloguer social 50.000 d'habitatges de la SAREB**, mesura que de la que va ser informat el Consell de Ministres ahir dimarts 18 d'abril i que caldrà analitzar en detall un cop publicada al BOE. De moment i [en base a la referència publicada](#), volem fer públic el següent:

- Es tracta d'una **mesura de justícia que hauria d'haver arribat abans i que s'hauria d'aplicar amb immediatesa**, ja que és una demanda històrica de les entitats socials i si s'implementés ben enfocada, serà positiva.
- Les primeres xifres que s'han fet públiques obliguen a la prudència, pel fet que 21.000 habitatges es vendrien a les comunitats autònomes i ajuntaments, quan **ja estan ja sota control estatal públic i es podrien cedir directament. Respecte els 14.000 pisos ja habitats cal assegurar un preu realment social i contractes llargs**.
- Pel que fa als sòls on, segons el Govern, es poden promoure fins a 15.000 habitatges addicionals destinats al lloguer assequible, **cal assegurar que se cedeixin en acords gratuïts o molt favorables, assegurant que es construeixi habitatge públic o protegit permanent només en terrenys on no es destrueix el medi natural**.

*Observatori DESC
19 d'abril de 2023*



OBSERVATORI
DESC
25 anys