



DICTAMEN SOBRE EL RÈGIM LEGAL DELS HABITATGES BUITS I LES MESURES QUE PODEN PRENDRE LES ADMINISTRACIONS LOCALS

Juny 2017



Amb el suport de:



Dictamen sobre el règim legal dels habitatges buits i les mesures que poden prendre les administracions locals
Juny 2017

Autor

Joan Amenós Álamo, professor titular de Dret Administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona (coordinador i responsable de l'equip del Servei d'Estudis i Dictàmens Jurídics de la Facultat de Dret de la Universitat Autònoma de Barcelona)

Col·laborador

Juan Emilio Nieto, professor associat de Dret Administratiu a la Universitat Autònoma de Barcelona

Suport documental

Montserrat Montoza, advocada. Col·laboradora del Servei d'Estudis i Dictàmens Jurídics de la Universitat Autònoma de Barcelona

Direcció del treball i coordinació

Natàlia Tierno Segura
Cap Departament Habitatge i Obres
Àrea de Cooperació Local i Territori

Judit Acosta
Cap de servei de Gestió de Programes
Àrea de Benestar Social

Edita:

Consell Comarcal del Vallès Occidental
Carretera N-150, km.15
08227 Terrassa

Amb el suport de:

Diputació de Barcelona

© de l'edició: Consell Comarcal del Vallès Occidental

© dels textos: els autors

La utilització d'aquest dictamen, la seva reproducció, distribució, divulgació pública o transformació, haurà de complir amb la normativa de propietat intel·lectual en els termes regulats pel RDL 1/1996 de 13 de desembre. No es podrà fer servir el treball per a cap altra finalitat que la divulgació, la publicació doctrinal o la finalitat acadèmica, esmentant en tots els casos l'encàrrec i col·laboració del Consell Comarcal del Vallès Occidental i l'autoria del SEDIJ (Servei d'estudis, dictàmens i informes jurídics de la Universitat Autònoma de Barcelona).

Presentació institucional	9
1.- INTRODUCCIÓ I JUSTIFICACIÓ DE LA METODOLOGIA ADOPTADA	10
1.1.- Objectius i marc general del treball.....	10
1.1.1.- L'encàrrec i els seus antecedents	10
1.1.2.- L'habitatge buit i la resposta jurídica.....	10
1.2.- Legislació aplicable.....	11
1.2.1.- Constitució i Estatut d'autonomia	11
1.2.2.- La llei del dret a l'habitatge	11
1.2.2.1.- L'obligació de tenir l'habitatge ocupat	11
1.2.2.2.- Eines per a la planificació	12
2.- QUADRE OPERATIU DE SUPÒSITS DE FET I MESURES PREVISTES PER LA LEGISLACIÓ	12
3.- ELS INSTRUMENTS	14
3.1.- Primer: L'habitatge buit i els expedients d'inspecció, requeriment i sanció. El plantejament bàsic de la llei de l'habitatge. (Fila primera).....	14
3.1.1.- La noció essencial d'habitatge buit.....	14
3.1.1.1.- Més de dos anys sense ocupació i sense causa justificada	14
3.1.1.2.- Dies a quo. Pluralitat de propietaris.....	14
3.1.2.- Altres referències a l'obligació d'ocupar l'habitatge	15
3.1.2.1.- El legislador qualifica el proveïment de determinats habitatges com a servei d'interès general (art. 4 LH)	15
3.1.2.2.- La desocupació permanent i injustificada es qualifica com a incompliment de la funció social de la propietat (art. 5 LH).....	15
3.1.2.3.- La desocupació permanent es qualifica com a situació anòmala de l'habitatge (arts. 41 i 42).....	16
3.1.2.4.- Infraccions administratives de desocupació d'un habitatge i d'obstrucció de la inspecció (arts. 123.1 h) i 124.1 f) LH).....	17
3.1.3.- Les actuacions públiques davant l'incompliment de l'obligació d'ocupació.....	17
3.1.3.1.- La detecció. Aprovació d'un pla o programa d'inspecció i realització de les pertinents verificacions	17
3.1.3.2.- L'expedient de requeriment d'ocupació	18
3.1.3.3.- Les multes coercitives com a mitjà d'execució del requeriment d'ocupació de l'habitatge. La taxa relativa a l'expedient	21
3.1.3.4.- La sanció administrativa per incompliment de l'obligació d'ocupació.....	22
3.2.- Segon: L'habitatge buit i la seva inscripció al registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant (Fila 2)	26
3.2.1.- El decret-lei 1/2005, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària.....	26
3.2.2.- El registre d'habitatges buits.....	27
3.2.2.1.- Règim general.....	27
3.2.2.2.- Aspectes específics.....	28
3.3.- Tercer: Davant una situació d'execució hipotecària, l'administració pot obtenir l'immoble exercitant els drets de tanteig i retracte (Fila 3)	28
3.4.- Quart: Situació d'execució hipotecària i absència d'obres d'adequació. Sancions administratives. (Fila 4)	29

3.5.- Cinquè: Situació d'execució hipotecària i absència d'obres d'adequació. Expropiació temporal de l'usdfruit, per a fer les obres pertinents (Fila 5)	29
3.6.- Sisè: Habitatge buit pertinentment inscrit. Expropiació temporal (4-10 anys). (Fila 6)	30
3.7.- Setè: Situació d'execució hipotecària amb titular inscrit al registre d'habitatges buits. Expropiació de l'ús (3 anys). (Fila 7)	30
3.8.- Vuitè: Situació d'execució hipotecària amb titular inscrit al registre d'habitatges buits. L'obligació de real·lotjament dins de determinats paràmetres. Un lloguer social a preu taxat. (Fila 8)	31
3.9.- Novè: Situació de sobreendeutament personal o familiar. Acció medidora de l'administració. (Fila 9)	31
3.10.- Desè: Habitatge buit amb titular inscrit al registre d'habitatges buits. Aplicació del tribut previst a la llei catalana de l'impost sobre habitatges buits. (Fila 10)	33
3.11.- Habitatge buit amb qualsevol titular. Recàrrec sobre l'IBI, no desenvolupat per la legislació estatal. (Fila 11)	33
3.12.- Habitatge buit, independentment de que estigui inscrit al registre d'habitatges buits. Convenis de cessió a l'administració. (Fila 12)	34
3.13.- Habitatge buit, preferentment amb certs desperfectes o necessitats de manteniment. Contracte de masoveria urbana. Mediació o informació administrativa. (Fila 13)	34
4.- CONCLUSIONS I DARRERES CONSIDERACIONS	35

Presentació institucional

Al Vallès Occidental hi ha més de 7.600 habitatges de grans tenidors que estan buits. D'aquests, segons els càlculs comarcals, més d'un 30% estarien ocupats. A aquestes dades cal sumar els pisos de petits propietaris que també estan buits i en moltes ocasions són ocupats. Aquestes dades han constatat l'alerta que des dels municipis fa temps que venim anunciant: mentre hi ha famílies amb grans dificultats per accedir a un habitatge digne, hi ha milers de pisos desocupats i en mans de grans tenidors que no posen facilitats per poder destinar els habitatges als usos socials que es necessiten actualment.

I és que la pèrdua d'habitatge ha emergit com un gran problema social els darrers anys. Segons l'estudi "Desigualtat i pobresa al Vallès Occidental", elaborat per l'Observatori comarcal, l'any 2016 es van produir un total de 1.256 desnonaments a la comarca, una xifra superior a la mitjana catalana i amb grans diferències territorials. I tot això, al mateix temps que el preu mitjà del lloguer incrementa des de l'any 2014, i oscil·lant ja entre els 500 i els 700 euros mensuals a la majoria de municipis.

Davant aquesta situació, el Consell d'Alcaldes i Alcaldesses del Vallès Occidental en la seva sessió de 2 de febrer de 2016 va adoptar diversos acords relatius a la situació d'emergència habitacional i la pobresa energètica. Fruit d'aquests acords, el Consell Comarcal ha dut a terme diferents actuacions. I una d'aquestes n'és l'elaboració del document que teniu a les vostres mans.

Aquest "Dictamen sobre el règim legal dels habitatges buits i les mesures que poden prendre les administracions locals", vol ser una eina de suport pels ajuntaments a l'hora d'afrontar la gran existència d'habitatges buits als pobles i ciutats de la comarca. El document ens assegura que existeix un ampli ventall d'instruments per a fer disminuir l'actual excés d'habitatges buits i que legalment, ja és possible avançar, a través de múltiples fórmules, en la mobilització d'aquests habitatges.

El document ha estat elaborat pel Servei d'Estudis i Dictàmens Jurídics de la Facultat de Dret (SEDIJ) de la Universitat Autònoma de Barcelona per encàrrec del Consell Comarcal del Vallès Occidental i amb el suport de la Diputació de Barcelona.

Aquest dictamen jurídic ajuda a la interpretació de tot el marc normatiu relacionat de l'aplicació de les lleis 1/2015 i 24/2015. El document incorpora també els preceptes jurídics de la nova llei 4/2016, del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial. Aquest text inclou, com a aspectes a tractar específicament, la detecció de l'habitatge buit (mecanismes, procediments

i marc jurídic), el marc legal dels ajuntaments per actuar en casos d'ocupació il·legal d'habitatges (detecció, intervenció, prevenció), així com el marc legal de la masoveria urbana com a eina alternativa per a la mobilització de l'habitatge buit.

A banda de l'elaboració d'aquesta eina jurídica pels ajuntaments, el Consell Comarcal seguirà treballant en diferents fronts per afavorir la recuperació de la funció social dels pisos buits. Seguint els preceptes del Consell d'alcaldes i alcaldesses, en el marc de la Comissió Tècnica Mixta Habitatge-Serveis Socials s'ha treballat amb representants dels ajuntaments co-capital de la comarca la valoració d'una taula de treball comarcal amb grans tenidors d'habitatge buit. L'objectiu és crear un espai supra-local per al foment de mesures d'augment del parc social d'habitatges assequibles de lloguer, evitant l'exclusió residencial, i per a la participació i consens en el disseny dels protocols d'actuació en casos d'habitatge buit i ocupacions irregulars.

També s'està treballant en l'elaboració del document que ha de recollir les conclusions presentades al final de la "Jornada sobre les ocupacions irregulars d'habitatge buit per a l'orientació de l'acció pública la Vallès Occidental" i que serviran com a elements clau per a l'inici dels treballs per a l'elaboració d'un "Protocol comarcal per a l'actuació municipal en casos d'ocupació irregular d'habitatges".

En tots els casos, la voluntat d'aquest Consell Comarcal és disposar d'eines i elements que permetin que la comarca recuperi habitatges per a ús social i pugui garantir als ciutadans i ciutadanes el dret a l'habitatge digne.

Ignasi Giménez Renom

President del Consell Comarcal del Vallès Occidental

PoI Altayó Isern

Conseller delegat d'Habitatge

1.- INTRODUCCIÓ I JUSTIFICACIÓ DE LA METODOLOGIA ADOPTADA

1.1.- Objectius i marc general del treball

1.1.1.- L'encàrrec i els seus antecedents

1.- El 18 de juliol del 2016 el Consell Comarcal del Vallés Occidental i la Universitat Autònoma de Barcelona van signar un conveni de col·laboració per a realitzar activitats d'interès comú, especialment en el camp dels estudis jurídics. Posteriorment, s'adjudicà a la indicada universitat i, en concret, al SEDIJ (Servei d'Estudis i Dictàmens Jurídics) de la Facultat de Dret un **estudi sobre la legislació vigent en matèria d'habitatges buits** i sobre determinats conceptes rellevants en la matèria.

La qüestió de l'habitatge buit parteix d'una regulació bàsica a la Llei catalana de l'habitatge -Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge; en endavant LH-. Aquest serà el nucli del nostre treball. No obstant, la crisi econòmica ha provocat la promulgació d'una **legislació conjuntural** no sempre clara a la qual es van superposant les situacions conflictives o indesitjables: pisos desocupats, habitatges deficients, execucions hipotecàries, desnonaments, etc. Les variacions legislatives en aquest camp i les impugnacions davant el Tribunal Constitucional –fins i tot amb efectes suspensius- ens imposen una feina de precisió.

2.- A més, ha estat dictada una nova Llei -Llei 4/2016, del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial- que no deroga expressament la norma que vol substituir -Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica-. D'altra banda, s'ha promulgat una específica legislació tributària sobre habitatges buits que no sempre coincideix totalment –ja que té objectius diferents- amb els paràmetres de la LH. Igualment, i amb ple acord del Consell comarcal del Vallés Occidental, es va observar la necessitat de sintetitzar les previsions legals en matèria de **pobresa energètica** i es va suggerir l'anàlisi de la **masoveria** com a pacte a promoure. A més, considerem que cal donar algunes pinzellades sobre els **convenis de cessió temporal d'habitatges a les Administracions Locals**. Tots aquests temes van ser plantejats en la reunió preparatòria de 29 de juliol de 2016 al Consell comarcal.

3.- L'anterior panorama –combinat amb els processos de constitucionalitat pendents- ofereix als juristes un panorama meravellós per al debat i la depuració teòrica. Però és realment feixuc quan es tracta de prendre mesures concretes, que és el que han de fer les Administracions Locals (dins de la legalitat, evidentment). Per aquesta raó, hem adoptat una metodologia que subratlla els següents aspectes:

- Quina és la situació concreta que es vol corregir.
- Quins són els instruments previstos per la legislació.

Per a evitar encara més complicacions, hem respectat el criteri cronològic en la promulgació de les normes. Això també ens ajuda a entendre el menú global d'eines que estan previstes a les lleis. Ho veurem més clar al **quadre inclòs a l'epígraf 2**. Aquest quadre és la brúixola de la present recerca i resumeix el ventall de reaccions legals disponibles. En efecte, un cop d'ull ens permet veure sobre quin fet volem actuar –habitatge buit, crisi per desnonament imminent, etc.- i com ho hem de fer –amb requeriments, sancions, expropiacions, etc.-.

1.1.2.- L'habitatge buit i la resposta jurídica

1.- El nombre d'habitatges desocupats ha crescut considerablement els darrers anys. Segons el Cens de Població i Habitatge del 2011 de l'INE, el volum total arribava a 3.443.365 unitats, sobre un parc total de 25.208.263. Es tracta, per tant, d'un 13,7%. Cal tenir en compte que, apart, es classifica l'habitatge secundari (14,6%). S'ha discutit molt sobre la metodologia emprada per a arribar a aquestes dades i els estudiosos alerten sobre la necessitat de perfeccionar l'estadística.

El fenomen dels pisos buits planteja una miriada de problemes. Així, és relativament freqüent que, en una minoria d'aquestes residències sense ningú, es vulnerin amb més facilitat les obligacions de salubritat, seguretat i ornat que la legislació urbanística ha imposat tradicionalment als seus titulars. Ara bé, el que ha estimulat en aquest àmbit a algunes Comunitats Autònomes ha estat l'augment dels desnonaments i la difusió de la idea d'injustícia o desigualtat en una situació de “cases sense gent i gent sense casa”. Llavors, es diu, cal “pressionar” els bancs –importants posseïdors d'immobles després de l'epidèmia d'execucions hipotecàries- per a que vinguin o lloguin els seus habitatges o, si no ho fan, els cedeixin al parc d'habitatge social en condicions favorables per a l'Administració.

2.- En qualsevol cas, l'opció creixent en la legislació de les comunitats autònomes ha consistit en **incorporar a la normativa l'obligació dels propietaris de mantenir l'habitatge ocupat**. Catalunya, amb la Llei 18/2007 del dret de l'habitatge (LH), va ser pionera a Espanya en la instauració d'aquesta

obligació. No obstant, es poden localitzar obligacions semblants a la legislació andalusa, basca, navarresa i canària.

3.- La regulació d'aquests instruments per part de la legislació autonòmica ha resultat polèmica per diverses raons:

- a) La seva compatibilitat amb la configuració constitucional del dret de propietat privada.
- b) L'adequació d'aquestes mesures als principis rectors de l'exercici de la potestat sancionadora per part de les Administracions públiques.
- c) La compatibilitat de les mesures adoptades per la legislació autonòmica amb les competències estatals que estableix l'article 149.1.13^a de la Constitució.

En aquest sentit, han estat interposats diversos recursos d'inconstitucionalitat contra la legislació d'habitatge d'Andalusia, Navarra i Canàries, així com contra determinats articles de la Llei catalana 24/2105¹. Aquests recursos estan encara pendents del pronunciament del Tribunal Constitucional (excepte en algun tema formal i competencial que ja ha estat resolt)².

1.2.- Legislació aplicable

1.2.1.- Constitució i Estatut d'autonomia

1.- L'article 47 de la Constitució Espanyola estableix que tots els espanyols tenen dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat i requereix que els poders públics promoguin les condicions necessàries per a establir les normes pertinents per a fer efectiu aquest dret. Per la seva banda, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya inclou entre els drets i deures de l'àmbit civil i social (Capítol I del Títol I) determinades mencions sobre l'habitatge. Concretament, reconeix que "les persones que no disposen dels recursos suficients tenen dret a accedir a un habitatge digne, per a la qual cosa els poders públics han d'establir per llei un sistema de mesures que garanteixi aquest dret, amb les condicions que determinen les lleis" (article 26).

Adicionalment, i des de la perspectiva dels principis rectors (Capítol V del Títol I), l'article 47 EAC (Estatut d'autonomia de Catalunya) estipula que els "poders públics han de facilitar

l'accés a l'habitatge mitjançant la generació de sòl i la promoció d'habitatge públic i d'habitatge protegit, amb una atenció especial pels joves i els col·lectius més necessitats".

2.- Ara bé, el desenvolupament dels drets sobre l'habitatge ha de tenir en compte el que es deriva de l'article 33 de la Constitució Espanyola, que consagra el dret a la propietat privada i la seva funció social. Com es veurà, el pilar bàsic sobre el que descansa la pràctica totalitat de les mesures que preveu la LH és que **la desocupació injustificada d'un immoble destinat a habitatge constitueix un incompliment de la seva funció social** -article 5.2 b)-.

3.- Importa subratllar en aquest punt que, d'acord amb el Fonament Jurídic 13 de la STC 93/2015, interpretat sensu contrario, **el legislador autonòmic pot establir mitjançant una llei formal el contingut de la funció social de la propietat**: "Esta conclusión (la inconstitucionalitat del precepte d'una llei autonòmica) no significa que la configuración constitucional del derecho de propiedad impida al legislador restringir de ese modo la amplitud de las facultades de uso y disposición del propietario de vivienda, análisis que no procede desarrollar en este momento, sino que el precepto impugnado disciplina un espacio normativo vedado al decreto-ley y reservado a la ley formal, por lo que es inconstitucional y nulo por contravenir uno de los límites materiales del decreto-ley".

1.2.2.- La llei del dret a l'habitatge

1.2.2.1.- L'obligació de tenir l'habitatge ocupat

1.- Deixant de banda per raons de claredat i brevetat les disposicions d'altres lleis que incideixen sobretot en aspectes competencials (com ara la Llei de Bases del Règim Local i el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya), el marc jurídic normatiu directament aplicable a les possibles actuacions dels ajuntaments en aquest terreny està constituït per la Llei 18/2007 de 28 de desembre del dret a l'habitatge³.

2.- La LH fou concebuda, tramitada i finalment aprovada dins del context determinat per la signatura -el 8 d'octubre de 2007- del **Pacte nacional de l'habitatge 2007-2016**. El pacte, firmat pel Govern de la Generalitat de Catalunya i 33

¹ Ens referim al recurs d'inconstitucionalitat (número 4286-2013) contra el Decret Llei d'Andalusia 6/2013, de 9 d'abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. Posteriorment el President del Govern va interposar un altre recurs d'inconstitucionalitat (7357-2013) envers la Llei 4/2013, de 1 de octubre, d'Andalusia, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. També s'ha presentat recurs d'inconstitucionalitat (6036-2013) contra determinats articles de Llei Foral 24/2013 de 2 de juliol, de mesures urgents per garantir el dret a l'habitatge a Navarra. Hem de destacar també que s'ha admès a tràmit el recurs d'inconstitucionalitat (1824-2015) presentat pel President del Govern contra diversos articles de la Llei 2/2014, de 20 de juny, de modificació de la Llei 2/2003, de 30 de gener, d'Habitatge de Canàries i de mesures per garantir el dret a l'habitatge.

² A excepció del recurs d'inconstitucionalitat número 4286-2013 interposat contra el Decret Llei d'Andalusia 6/2013, de 9 d'abril, tots els altres es troben pendents de resolució per part de l'Alt Tribunal. D'aquesta manera, el TC únicament s'ha pronunciat en la Sentència 93/2015, de 14 de maig, sobre aquesta obligació. És important subratllar que, en tractar-se d'un recurs d'inconstitucionalitat contra un Decret Llei, la "ratio decidendi" de la sentència es centra de manera fonamental en determinar si l'esmentat Decret-Llei va respectar els límits que la Constitució imposa a aquest tipus de font normativa, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional: a) concurrència de pressupost de fet habilitant, i b) determinació de si la regulació que establia el Decret Llei recorregut ultrapassava els límits materials (en tant que afectava al dret de propietat) que li estan vedats d'acord amb l'article 86 de la Constitució. Per això, la majoria de les qüestions, "de fons" que es plantejaven continuen encara pendents de un pronunciament per part del TC. S'haurà d'esperar, per tant, fins a que el TC es pronuncii sobre la constitucionalitat d'una llei formal en aquesta matèria.

³ DOGC 9 de gener de 2008; correcció d'errades al DOGC 7 de febrer de 2008. La LH fou posteriorment modificada en diverses ocasions.

organitzacions de diversa índole (grups parlamentaris, actors socials, etc.), pretenia, entre d'altres objectius, afavorir l'accés a l'habitatge dels diferents sectors socials, millorar la qualitat del parc d'allotjaments i prevenir els riscos de la anomenada "exclusió social residencial". En aquest sentit, convé remarcar que el document es va fixar com a finalitat (objectiu 1.3) "mobilitzar i posar en el mercat de lloguer social 62.000 habitatges del parc desocupat, dels quals 22.000 en quatre anys".

3.- La LH és una norma extensa, amb una gran densitat de contingut. Cal destacar que es poden esquematitzar en dos grans blocs les obligacions dels propietaris:

- **Per una banda**, el legislador català imposa **càrregues relatives a la coneguda tríada de la seguretat, salubritat i ornat**. La LH segueix fidelment, per tant, la frondosa legislació urbanística i de l'habitatge dels darrers decennis. De fet, és suficient donar-hi un cop d'ull superficial per a veure que una aclaparadora majoria de preceptes es dedica als deures indicats.
- **Per una altra banda**, la precitada LH –a través d'un reduït grapat d'articles- introdueix **una nova obligació, relativa a l'exigència de tenir l'habitatge ocupat**. Examinarem detingudament després la seva configuració.

1.2.2.2.- Eines per a la planificació

1.- Finalment, cal assenyalar que la mateixa LH preveu **rellevants instruments de planificació i programació**. En termes generals, aquests documents es contenen al Títol II LH ("De la planificació territorial i la programació en matèria d'habitatge") i inclouen:

- El Pla territorial sectorial d'habitatge (en endavant, PTSH) i els seus instruments de desenvolupament parcial. Cal subratllar que la Llei 4/2016 ha afegit un instrument de desenvolupament rellevant adreçat als àmbits de demanda residencial forta i acreditada: els **programes d'inspecció dels edificis residencials** per a detectar l'existència d'habitatges desocupats i per a establir censos de propietats susceptibles d'ésser afectades per les mesures que estableix l'article 42 LH.
- Els programes supralocals d'habitatge
- Els plans locals d'habitatge (lletres a) b) i c) de l'article 11 LH respectivament)

2.- Aquest marc bàsic es complementa amb els plans d'habitatge (PH) previstos per l'art. 67 LH. Es tracta d'útils operatius aprovats pel Govern i de caràcter temporal que, respectant el marc de la planificació i la programació regulada pel títol II, han d'establir:

- a) La delimitació i la concreció del règim de les actuacions susceptibles d'ésser protegides, les diferents modalitats d'habitatges amb protecció oficial i els criteris de prioritat en l'actuació pública.
- b) El finançament i els ajuts públics a càrrec de la Generalitat i la gestió dels ajuts estatals per a portar a terme les actuacions.
- c) Les garanties i les condicions per a accedir a habitatges amb protecció oficial en les diferents modalitats i al finançament i els ajuts per a qualsevol de les actuacions susceptibles d'ésser protegides.
- d) El conjunt de mesures connexes i complementàries que permetin assolir els objectius dels plans en el període temporal que estableixen.

3.- Finalment, cal dir que, d'acord amb l'art. 67.2, el Govern té l'obligació de promulgar plans d'habitatge d'una durada mínima de quatre anys. Sobre la base d'aquestes previsions ha estat promulgat el **Decret 75/2104, de 27 de maig, del Pla per al dret de l'habitatge**.

2.- QUADRE OPERATIU DE SUPÒSITS DE FET I MESURES PREVISTES PER LA LEGISLACIÓ

Al quadre situat tot seguit, esquematitzem els diferents instruments previstos per la legislació en relació als diferents supòsits que poden plantejar-se. Cal tenir en compte, però, que algunes eines només poden ser utilitzades pels municipis definits com a àrees de demanda forta i acreditada, que s'enumeren a l'annex de la Llei 4/2016, del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial. Especifiquem en el quadre els instruments que sols poden aplicar aquests municipis.

QUADRE OPERATIU DE SUPÒSITS DE FET I MESURES PREVISTES PER LA LEGISLACIÓ

Situació fàctica	Subjecte obligat	Mesura prevista	Legislació reguladora
Habitatge buit durant dos anys.- Inexistent oferiment a la venda o lloguer (Fila 1) V. esp. arts. 3.d), 5.2 b), 41, 42, 113,117,118, 124.1.f) i 131 LH	Titular de l'habitatge buit, ja sigui persona física o persona jurídica. Preferentment: grans tenidors.	Declaració. Requeriments. Multes coercitives per a forçar l'acompliment. Sancions? Sí, excepte perfecte estat i oferiment real a venda o lloguer.	Llei del dret a l'habitatge (LH)*
Habitatge buit (Fila 2) V. esp. art. 1 Decret-Llei 1/2015	Titular persona jurídica.	Inscripció registral (Registre d'habitatges buits). És un registre de Generalitat (possible accés municipal).	Decret-Llei 1/2015**.
Execució hipotecària (Fila 3) V. esp. art.2 Decret-Llei 1/2015	Titular	Tanteig i retracte: Generalitat. Podria ser en favor d'ens local. [Només a municipis de demanda forta i acreditada]	
Execució hipotecària+obres no realitzades. (Fila 4) V. esp. art.3 D-Llei 1/2015	Titular	Sancions administratives (actualitza instruments tradicionals).	
Execució hipotecària+obres no realitzades. (Fila 5). V. esp. art.4 D-Llei 1/2015	Titular	Expropiació temporal de l'usdefruit (per a fer les obres).	
Habitatge buit (Fila 6) V. esp. art.15 Llei 4/2016	Titular ja inscrit al Registre d'habitatges buits.	Expropiació temporal (4-10 anys). [Només a municipis de demanda forta i acreditada]	Llei 4/2016***.
Execució hipotecària (o situació equiparable, segons la Llei). (Fila 7) V. esp. art.17 Llei 4/2016	Titular ja inscrit al Registre d'habitatges buits.	Expropiació de l'ús (3 anys).	
Execució hipotecària (també s'inclou el desnonament per impagament de rendes de lloguer) (Fila 8) V. esp. art.17 Llei 4/2016	Titular ja inscrit al Registre d'habitatges buits.	Obligació de reallotjament. 3 anys. Lloguer social a preu taxat	
Sobreendeutament. Estudi especial de la deuda en matèria de subministraments i "pobresa energètica" (Fila 9) V. esp. arts.10-14 Llei 4/2016 (i també art. 6 Llei 24/2015)		Mediació, pla de viabilitat, etc. Diversitat de mecanismes de mediació. En matèria de pobresa energètica: comunicació prèvia a l'Administració. Ajuts públics concrets.	
Habitatge buit (Fila 10) V. esp.arts.4 a 10 Llei 14/2015	Titular: persona jurídica, inscrita al Registre d'habitatges buits.	Tribut Generalitat. [Només a municipis de demanda forta i acreditada].	Llei catalana 14/2015 impost habitatges buits.
Habitatge buit (Fila 11) V. esp. art. 72 LHL.	Qualsevol titular	Recàrrec IBI. No desenvolupat. No pot exigir-se el pagament.	Llei d'hisendes locals (text refós de la llei reguladora).
Habitatge buit (Fila 12) V. esp. art. 63.1 LH. Convé consultar arts. 47 i ss. Llei 40/2015.	Titular persona física o persona jurídica, encara que no estigui inscrit al Registre. Volum considerable d'habitatges afectats (sembla raonable)	Convenis de cessió (en principi, temporal). Sembla configurar-se a la pràctica com a objectiu final de totes les mesures.	Llei de l'habitatge. Legislació de procediment administratiu.
Habitatge buit –Preferentment amb certs desperfectes. (Fila 13) Legislació civil i administrativa diversa.	Pacte entre dos particulars.	Contracte de masoveria urbana. El llogater assumeix obligacions de reparació i manteniment. Exigeix precisió en la determinació dels costos.	Legislació civil espanyola i catalana. Acció informativa i de mediació de l'administració local.

3.- ELS INSTRUMENTS

3.1.- Primer: L'habitatge buit i els expedients d'inspecció, requeriment i sanció. El plantejament bàsic de la llei de l'habitatge. (Fila primera)

3.1.1.- La noció essencial d'habitatge buit

3.1.1.1.- Més de dos anys sense ocupació i sense causa justificada

1.- La imposició a la **propietat** d'un **ús efectiu i eficaç** és una idea que té diversos antecedents, tant des del punt de vista filosòfic com legal. Ara bé, no és fàcil aplicar mecànicament aquest plantejament als habitatges on no hi viu ningú. En realitat, no es pot obligar cap persona a residir a una determinada casa. No està de més recordar que, d'acord amb el primer paràgraf de l'art. 19 de la Constitució, "els espanyols tenen dret a elegir lliurement la seva residència".

2.- Feta l'anterior introducció sobre l'obligació de tenir l'habitatge ocupat, cal ara examinar l'exacta configuració de la prestació que apareix a la LH. En primer lloc, dins del catàleg de definicions que ens proporciona el seu art. 3 apareix a l'apartat d) la següent previsió:

"d) Habitatge buit: l'habitatge que **roman desocupat permanentment, sense causa justificada, per un termini de més de dos anys** . A aquest efecte, són causes justificades el trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència, l'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."

3.- Observi's que l'article 3 d) LH utilitza dos elements per tal de definir l'habitatge buit: la desocupació permanent per un termini de dos anys (en el qual la LH insistirà posteriorment) i l'absència de causa justificada de no utilització.

3.1.1.2.- Dies a quo. Pluralitat de propietaris

1.- Pel que fa al còmput d'aquest termini de dos anys, cal subratllar que la data rellevant que determina el moment a partir del qual els propietaris resten obligats a realitzar actuacions tendents a aconseguir **l'ocupació dels habitatges buits** és la **data d'entrada en vigor de la LH** . Així, la sentència 4/2016 del Jutjat del contenciós administratiu núm. 9

de Barcelona (de 14 de gener), va assenyalar que "la actora afirma que el 21 de febrero de 2014 firmó un convenio de colaboración con la Agencia de la Vivienda de Cataluña para promover la ocupación de viviendas. En este convenio se prevén una serie de actuaciones que debe llevar a cabo Bankia, sin que conste que las haya cumplido en relación a la vivienda a la que se refiere este procedimiento. **En cualquier caso, no es desde el convenio sino desde la entrada en vigor de la ley 18/2007 que la actora resultaba obligada a realizar actuaciones tendentes a lograr la ocupación de sus viviendas deshabitadas, sin que la firma de un convenio suponga la realización de ningún tipo de actuación tendente a lograr tal ocupación** ".

2.- Per altra banda, la Sentència 126/2016 del Jutjat del Contenciós-administratiu núm. 10 de Barcelona (de 13 de maig) va determinar que, pel que fa al còmput d'aquest termini de dos anys, **resulta irrellevant que l'immoble hagi estat propietat d'un únic propietari o de diversos propietaris successius** . Així, examinant un supòsit de desocupació d'un habitatge la propietat del qual es va transferir com a conseqüència d'un procés de fusió per absorció d'entitats, va afirmar que "2) la LH no distingeix si el transcurso del término de dos años ha de ser para un solo propietario o para varios, por lo que si la ley no distingue no procede hacer distinción, 3) la fusión por absorción supone la subrogación de todos los derechos y obligaciones de la entidad subrogada por lo que, en el caso de autos, la recurrente se subroga en las obligaciones de Renthabitat Penedès SLU y entre estas obligaciones se encuentra la relativa a la ocupación de la vivienda vacía por periodo superior a dos años".

3.- Pel que fa a les **causes justificades de no utilització** , encara que alguna posició doctrinal ha manifestat que estem davant un *numerus clausus* , no sempre és fàcil mantenir aquest criteri. No obstant, reprendrem posteriorment aquest debat i continuarem ara amb la descripció de l'obligació d'ocupació.

3.1.2.- Altres referències a l'obligació d'ocupar l'habitatge

3.1.2.1.- El legislador qualifica el proveïment de determinats habitatges com a servei d'interès general (art. 4 LH)

1.- L'art. 4 LH qualifica com a **servei d'interès general** el proveïment d'habitatges destinats a polítiques socials (o "habitatge social"). La regla és important a nivell interpretatiu. No estem, per tant, davant d'un simple servei de caràcter privat o regit substancialment per regles de lliure competència. La legislació pot introduir restriccions en el funcionament d'aquest mercat, en el marc de la citada noció, construïda per la normativa europea, de servei d'interès general. En aquest sentit, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea s'ha referit al dret a l'habitatge, recollit als arts. 34 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea (i, indirectament, a l'art. 7, relatiu al respecte a la vida privada i familiar). No obstant, aquest dret no ha operat fins ara en relació a actuacions administratives concretes, sinó per assegurar la protecció al consumidor davant clàusules contractuals abusives en préstecs bancaris (vegeu, per exemple, la primera de les sentències en aquest tema: sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea de 14 de març del 2013).

2.- El mencionat art.4 LH, al seu número 2, al·ludeix específicament als habitatges obtinguts en virtut de programes socials de mediació i cessió. El contingut del precepte és el següent:

"Article 4. Servei d'interès general

1. El conjunt d'activitats vinculades amb el proveïment d'habitatges destinats a polítiques socials es configura com un servei d'interès general per a assegurar un habitatge digne i adequat per a tots els ciutadans.
2. Als efectes de l'homologació amb la normativa europea en matèria d'habitatge, tenen la condició d'habitatges socials els habitatges que aquesta llei defineix com a destinats a polítiques socials, tant si són resultat de processos de nova construcció o de rehabilitació com si s'obtenen en virtut de programes socials de mediació i cessió."

3.- En conclusió, la *summa divisio* es fa entre habitatge lliure o particular *tout court* i habitatge social. Aquest darrer té com a finalitat assegurar un allotjament digne i adequat per a tots el ciutadans.

3.1.2.2.- La desocupació permanent i injustificada es qualifica com a incompliment de la funció social de la propietat (art. 5 LH)

1.- La LH ha incidit de forma expressa en la configuració de la funció social de la propietat i, en aquest sentit, constitueix un desenvolupament de l'art. 33.2 CE, segons el qual la funció social d'aquest dret delimitarà el seu contingut, d'acord amb les lleis. L'art. 5.2.b) LH considera que hi ha **incompliment de la funció social de la propietat quan existeix una desocupació permanent i injustificada**. Cal connectar aquest precepte amb la definició d'habitatge buit de l'art. 3.d), que també es referia a la desocupació permanent i que determinava expressament el termini dels dos anys d'abandonament.

2.- Hem de subratllar també la llum pròpia de les **mesures de foment i concertació**, que l'art. 5.3 estableix com a obligació de les Administracions competents. En aquest punt, seran rellevants les tècniques de mediació i cessió esmentades a l'indicat article i que s'han desenvolupat força als darrers anys:

"3. Per a garantir el compliment de la funció social de la propietat d'un habitatge o un edifici d'habitatges, **les administracions competents en matèria d'habitatge han d'arbitrar les vies positives de foment i concertació** a què fa referència el títol III, i **poden establir també altres mesures**, incloses les de caràcter fiscal, que propiciïn el compliment de la dita funció social i en penalitzin l'incompliment."

3.- Per últim, davant la complexitat del tema i les múltiples opcions que presenta el legislador, a l'art. 5.4 LH es recorda la necessitat d'actuar coordinadament:

"4. El departament competent en matèria d'habitatge i les administracions locals han **d'actuar coordinadament** en la delimitació i la declaració dels àmbits o les situacions aïllades en què es produeixi incompliment de la funció social de la propietat d'un habitatge, i en la determinació i l'execució de les mesures legalment establertes que calgui adoptar."

3.1.2.3.- La desocupació permanent es qualifica com a situació anòmala de l'habitatge (arts. 41 i 42)

1.- L'art. 41.1. LH considera, a més, que la **desocupació permanent** –definida per l'art. 3.d)- **és una situació anòmala de l'habitatge**. La referència i remissió expressa de la Llei a l'art. 3.d) ens permet mantenir **el criteri dels dos anys**, que és el que apareix a aquest article. Posteriorment, el precepte citat regula l'expedient de determinació i comprovació dels fets, amb una extensa configuració dels possibles mitjans de prova⁴.

2.- L'art. 42 es refereix a les mesures que ha d'impulsar l'Administració en aquest àmbit i que haurien de ser preses de manera coordinada (de fet, a la pràctica ja han existit certs instruments de coordinació). Igualment, hi ha una al·lusió a la **possible cessió d'allotjaments a l'Administració Pública** per a gestionar en règim de lloguer. No està de més recordar que la menció al lloguer forçós que apareixia al número 6 de l'art. 42 ha desaparegut. El contingut de l'art. 42 és el següent:

“Article 42. Actuacions per a evitar la desocupació permanent dels habitatges

1. La Generalitat, en coordinació amb les administracions locals, ha d'**impulsar polítiques de foment per a potenciar la incorporació al mercat**, preferentment de lloguer, dels habitatges buits o permanentment desocupats. Amb aquesta finalitat, ha de vetllar per a evitar situacions de desocupació permanent d'habitatges i ha d'aprovar els programes d'inspecció corresponents.
2. S'han de donar **garanties als propietaris dels habitatges buits o permanentment desocupats sobre el cobrament de les rendes** i la reparació de desperfectes.

3. S'han d'impulsar **polítiques de foment de la rehabilitació** dels habitatges que estiguin en mal estat per a ésser llogats, mitjançant subvencions directes als propietaris, oferta de subrogació de l'Administració en l'execució de les obres i suport públic a contractes de masoveria urbana.

4. Els habitatges buits o permanentment desocupats es poden **cedir a l'Administració pública perquè els gestioni en règim de lloguer**. En contrapartida, s'ha de fer un **pacte relatiu al cobrament i a les altres condicions de la cessió**, dins de programes específicament destinats a aquesta finalitat en els plans d'habitatge.

5. L'Administració pot adoptar mesures altres que les que estableixen els apartats de l'1 al 4, entre les quals les de caràcter fiscal, amb els mateixos objectius d'incentivar l'ocupació dels habitatges i penalitzar-ne la desocupació injustificada.

6. [No vigent].

7. [No vigent].”

3.- Observi's que aquest article va ser una primera presentació d'un menú per a potenciar la “incorporació” o “mobilització” de pisos buits, amb una referència privilegiada a:

a) La cessió voluntària a l'Administració Pública per a que aquesta gestioni l'habitatge en règim de lloguer (vegeu apartat III.12.-).

b) El foment de la rehabilitació.

c) Les mesures de caràcter fiscal (vegeu apartats III.10 i III.11).

⁴ El contingut de l'art. 41 és el següent:

“Article 41. Detecció d'utilitzacions i situacions anòmales dels habitatges

1. Són utilitzacions anòmales d'un habitatge o d'un edifici d'habitatges:

- a) La **desocupació permanent, que defineix l'article 3.d.**
- b) La sobreocupació, que defineix l'article 3.e

2. L'infrahabitatge, que defineix l'article 3.f, és una situació anòmala.

3. L'administració competent, si té constància que un habitatge o un edifici d'habitatges s'utilitza d'una manera anòmala o que un immoble està en una situació anòmala, ha d'**obrir l'expedient administratiu pertinent per a fer els actes d'instrucció necessaris per a determinar, conèixer i comprovar els fets sobre els quals ha de dictar la resolució**.

4. En la detecció de les utilitzacions i les situacions anòmales dels habitatges, **s'han de tenir en compte especialment:**

- a) Les declaracions o els actes propis del titular o la titular de l'habitatge o de l'immoble.
- b) Les declaracions i les comprovacions del personal al servei de les administracions públiques que té atribuïdes les funcions d'inspecció en aquesta matèria i dels agents de l'autoritat en general.
- c) La negativa injustificada del titular o la titular de l'habitatge o de l'immoble a facilitar les comprovacions de l'Administració si no hi ha cap causa versemblant que la fonamenti i si, a més, consten altres indicis de manca d'ocupació.
- d) Els anuncis publicitaris.

5. Un cop detectada la utilització o situació anòmala, a efectes de comprovació, d'una manera justificada i aplicant criteris de ponderació en l'elecció del mitjà probatori, **l'administració competent pot sol·licitar informació relativa a:**

- a) Les dades del **padró** d'habitants i d'altres registres públics de residents o ocupants.
- b) Els **consums** anormals d'aigua, gas i electricitat.

6. Amb la finalitat a què fa referència l'apartat 5, els responsables dels registres públics i les companyies subministradores han de facilitar les dades requerides.”

Amb l'experiència dels anys transcorreguts, aquesta triple enumeració té l'avantatge de mostrar les línies gestores més senzilles, en contraposició a la sobrecàrrega d'instruments que hem conegut darrerament.

3.1.2.4.- Infraccions administratives de desocupació d'un habitatge i d'obstrucció de la inspecció (arts. 123.1 h) i 124.1 f) LH)

1.- La LH no es mou només en el marc d'una obligació que ha de ser acomplerta (si és precís, sota requeriment administratiu). Regula també la infracció administrativa de desocupació de l'habitatge. Ho fa d'una manera peculiar, ja que el tipus previst també imposa obligacions a l'Administració. Transcrivim aquí la previsió de l'art. 123.1. LH:

“Article 123. Infraccions molt greus

1.Són infraccions molt greus en matèria de qualitat del parc immobiliari:

[...]

h) Mantenir la desocupació d'un habitatge, després que l'Administració hagi adoptat les mesures establertes pels apartats de l'1 al 5 de l'article 42. »

2.- Com veurem després, aquesta regulació presenta certs dubtes de constitucionalitat. A més, encara que el seu text fos escrupolosament respectuós amb la Norma Suprema, planteja alguns problemes rellevants de gestió per a l'Administració actuant. La infracció, com ja hem dit, es qualifica com a molt greu i, per tant, se sanciona amb una multa entre 90.001 i 900.000.- euros (art. 118.1 LH). És a dir, una xifra realment respectable si tenim en compte el preu actual d'un immoble de nivell mitjà a Catalunya. L'art. 118.5, a més, recull el principi tradicional segons el qual l'import de la multa pot ser incrementat fins a la quantia equivalent al benefici derivat de la infracció.

3.- A més, la LH ha catalogat com a infracció greu en matèria de qualitat del parc immobiliari la següent conducta (art. 124.1. f)):

“f) Negar-se a subministrar dades a l'Administració o obstruir o no facilitar les funcions d'informació, control o inspecció, en l'exercici de les competències establertes per aquesta llei.”

Es tracta d'una acció tipificada a diversos sectors de l'activitat administrativa, encara que convé no oblidar que l'entrada en domicili precisa consentiment de l'interessat o autorització

judicial (deixant ara de banda els casos més específics de l'estat de necessitat i del delictes flagrant).

Per últim, cal afegir que l'art. 131 b) LH atribueix als municipis amb més de 100.000 habitants la competència sancionadora si la multa supera els 250.000.-euros i no ultrapassa els 500.000.-euros, a més de la potestat per a acordar l'expropiació, el desnonament o la pèrdua del dret d'ús.

3.1.3.- Les actuacions públiques davant l'incompliment de l'obligació d'ocupació

3.1.3.1.- La detecció. Aprovació d'un pla o programa d'inspecció i realització de les pertinents verificacions

1.- Per a exigir l'acompliment de l'obligació d'ocupació (i per a sancionar la infracció relacionada amb ella) el municipi pot aplicar la legislació vigent –en concret, la LH- i, si ho considera pertinent, pot aprovar una **ordenança municipal** que desenvolupi i concreti certs punts dins la competència local. Aquesta darrera opció permetria clarificar o donar publicitat a alguns aspectes de l'actuació municipal, però **la Llei ja és prou concreta per a iniciar les actuacions d'execució de la norma.**

2.- D'acord amb les anteriors consideracions, convé aprovar **un pla o programa d'inspecció** com a instrument per a determinar les situacions d'habitatge buit. La seva adopció no precisa una prèvia ordenança municipal però –com ja hem dit- la constància pública dels criteris preferents per a les inspeccions afavoriria la seguretat jurídica. En definitiva, és útil –però no obligatori- que l'Alcalde o el regidor competent en matèria d'habitatge, aprovin el mencionat Pla o programa d'inspecció d'habitatges. És adequat, també, que els seus trets generals siguin públics i –per a afavorir la seguretat jurídica- podrien concretar-se fins i tot a una ordenança municipal.

3.- Quins podrien ser aquest criteris preferents als quals hem al·ludit? Els interessos generals en joc aconsellen que es faci una vigilància conjunta relativa també a les obligacions de seguretat, salubritat i ornat i que pugui incloure fins i tot altres situacions anòmales (per exemple, la sobreocupació). Per tant, podríem citar a tall d'exemple la investigació específica d'aquells immobles on es detectin les següents circumstàncies:

- a) Evidències externes de deteriorament físic de l'edifici i de risc per a la seguretat de les persones.
- b) Acumulació de brutícia i signes d'insalubritat.
- c) Notícies relatives a conflictes veïnals en relació a un habitatge o ocupacions il·legals.

Els anteriors supòsits es poden completar amb altres que tinguin també un caràcter objectiu. Tots ells han de respectar el criteri d'igualtat de tracte⁵ que exigeix l'art. 84.2 de la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local per a l'activitat municipal d'intervenció o limitació de drets (i que és, en definitiva, una exigència constitucional derivada de l'art. 14 de la Norma Suprema).

Per últim, cal dir que els municipis inclosos a àrees de demanda residencial forta i acreditada disposen d'un accés formalitzat al Registre d'habitatges buits de la Generalitat de Catalunya.

3.1.3.2. L'expedient de requeriment d'ocupació

a) La situació de desocupació

1.- Un cop seleccionats els possibles casos de falta d'utilització, l'Ajuntament procedirà a inspeccionar els immobles. La inspecció pot fer-se a través de visita d'inspecció i pertinent aixecament de l'acta i, a més, poden tenir-se en compte altres mitjans previstos expressament per l'art. 41.4 LH, al qual ens remetem: declaracions del titular, anuncis publicitaris, dades del padró, **consums anormals d'aigua, gas i electricitat**, etc.

Si, com a conseqüència de la inspecció, es constata l'existència d'una situació anòmala per manca d'ocupació, i d'acord amb el que diu l'art. 41.3 LH, cal obrir **l'expedient de comprovació i posterior requeriment d'acompliment de l'obligació d'ocupació**:

“3.L'administració competent, si té constància que un habitatge o un edifici d'habitatges s'utilitza d'una manera anòmala o que un immoble està en una situació anòmala, ha d'obrir l'expedient administratiu pertinent per a fer els actes d'instrucció necessaris per a determinar, conèixer i comprovar els fets sobre els quals ha de dictar la resolució.”

⁵ D'acord amb la vigent legislació, no vulnera el principi d'igualtat la consideració preferent o exclusiva de les “entitats financeres i altres gran empreses” com a prioritaries subjectes passius de les inspeccions i dels posteriors requeriments, encara que caldria tenir en compte, potser, els següents arguments:

- No és motiu suficient el fet de que certes entitats bancàries hagin rebut ajuts públics, ja que aquest aspecte no té cap relació amb l'acompliment de les seves obligacions com a propietaris d'immobles. De fet, els ajuts –de diversa mena, per cert- no han previst condicions d'utilització específiques per als habitatges que són titularitat de les entitats bancàries.
- Encara que s'admetés que de l'ajut públic deriva alguna obligació específica en aquesta matèria, l'Ajuntament es veuria abocat a efectuar una interpretació realment complexa de la noció d'ajut públic, on incideix de forma intensa el Dret Comunitari. Així, per exemple, caldria determinar quines entitats han estat estrictament “ajudades” i quines no i potser caldria excloure els supòsits de transmissió de l'entitat al patrimoni de l'Estat, on seria dubtós aplicar la noció d'ajuda.
- De fet, les entitats financeres podrien al·legar que el seu objecte social no és, precisament, l'acumulació de la titularitat d'habitatges. En realitat, l'augment del volum d'immobles al seu nom deriva de situacions no perseguides voluntàriament (impagament previ del préstec bancari i execució de la garantia). Estem, per tant, davant un incompliment perjudicial dels contractes, que sí constitueixen -aquests últims- l'objecte social de les entitats bancàries.
- No estem davant una obligació tributària a la qual es pretén gravar una manifestació de riquesa (com és propi de les normes fiscals).

En definitiva, les entitats bancàries poden ser inspeccionades, justament com ho han de ser la resta de propietaris immobiliaris i es poden introduir **senyals de preferència, basats en la seva peculiar posició com a grans tenidors d'habitatges i en les referències que al respecte hi fa la legislació catalana**.

⁶ SIBINA TOMÁS, D. “La utilización anómala de las viviendas, la desocupación permanente, la sobreocupación y la infravivienda”, a SIBINA TOMÁS, D. i PONCE SOLÉ (Coords.), *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo: con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*, 2008, p.464.

2.- Cal destacar que la LH no estableix cap procediment específic per a la tramitació dels expedients per utilització anòmala de la propietat, per la qual cosa **cal aplicar el procediment comú de la Llei 39/2015** (LPACAP) –així ho va afirmar, per exemple, la sentència 26/2016 del Jutjat del Contenciós-administratiu núm. 17 de Barcelona (de 13 de gener).

3.- L'acord d'incoació inclourà la *notitia criminis*, informará succinctament a l'administrat de les mesures de foment existents (a nivell de la Comunitat Autònoma i/o de l'Ajuntament, si és que estan vigents) i disposarà un termini d'audiència per a que el particular al·legui el que cregui convenient.

La tramitació d'aquest procediment serà el moment adequat per a verificar si estem davant d'una causa d'inaplicació de la norma, i –especialment, al tràmit d'audiència- si existeix una **causa de justificació** que permeti la no utilització de l'habitatge. S'analitzen a continuació ambdues figures.

b) Causes d'inaplicació de la norma i causes de justificació de la desocupació

b.1) Causes d'inaplicació de la norma. En concret, l'habitatge secundari

Amb l'expressió de “causes d'inaplicació” al·ludim a aquells supòsits que queden fora de la LH per expressa previsió legal. En primer lloc, cal citar **l'habitatge secundari o de segona residència**, que l'art. 3.c) defineix com “l'habitatge emprat de manera intermitent o en estades temporals”. Una interpretació estricta l'inclouria dins els supòsits d'habitatge buit, però la mateixa Llei ha volgut separar-los justament en el moment de la definició. En efecte, després de descriure l'habitatge “principal” i l'habitatge “secundari”, la LH introdueix la noció d’“habitatge buit”. A més, l'ús intermitent, propi de l'habitatge secundari, rebutja lògicament la idea de desocupació permanent durant el termini legal de dos anys. La doctrina ha exclòs expressament l'habitatge secundari del concepte d'habitatge

buit⁶. Per tant, les verificacions hauran de separar –com a supòsits exclosos- les residències secundàries. Encara que conceptualment la distinció és clara, hi haurà situacions on no serà fàcil albirar davant quin tipus d'allotjament estem (per exemple, són evidents les similituds de fet amb un habitatge moblat destinat teòricament a ser llogat).

b.2) Causes de justificació de la desocupació. En especial, l'al·legació d'oferta pública raonable

1.- L'acord d'incoació de l'expedient, com hem dit, inclourà la *notitia criminis*, informarà succintament a l'administrat de les mesures de foment existents (a nivell de la Comunitat Autònoma i/o de l'Ajuntament) i disposarà un termini d'audiència per a que el particular al·legui el que cregui convenient. En especial, se li podria sol·licitar explicació sobre la presència de justa causa de desocupació. En aquest punt, hem de dir el següent. L'art. 3.d) LH al·ludeix –com sabem- a quatre causes de justificació:

“d) Habitatge buit: l'habitatge que roman desocupat permanentment, sense causa justificada, per un termini de més de dos anys. A aquest efecte, són causes justificades el trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència, l'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.”

2.- Caldrà valorar a l'expedient, la possible –encara que discutible- al·legació d'un *numerus apertus* de causes de justificació, ja que:

- a) La Llei no indica que siguin “exclusives” o “úniques”.
- b) No es pot oblidar que, en realitat, estem examinant el dret de propietat. És, per tant, admissible la interpretació favorable al seu exercici. En aquest sentit, el dret de propietat inclou d'entrada la facultat d'usar, no usar o usar intermitentment l'immoble, sense perjudici de les limitacions o imperatius que –posteriorment- imposi la legislació reguladora d'aquest dret.
- c) L'article 1, apartat primer, de la **Llei estatal 24/1977, d'expropiació forçosa per incompliment de la funció social de la propietat d'habitatges de protecció oficial** (BOE, núm. 80, 4/4/1977) disposa el següent:

“Existirá causa de interés social a efectos de la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad respecto de las viviendas de protección oficial construidas directamente por el Ministerio de la

Vivienda, los Organismos dependientes del mismo y Entidades oficiales que sin ánimo de lucro hubiesen financiado en su totalidad con fondos públicos su construcción, y se hayan cedido en régimen de venta, en los siguientes casos:

Primero.- Cuando se mantenga habitualmente deshabitada la vivienda, a no ser que la desocupación obedezca a justa causa.”

Entre les causes admeses per la jurisprudència –relativament generosa- a la interpretació d'aquest precepte, cal citar la falta de disponibilitat dinerària requerida per a l'adquisició del mobiliari i accessoris de cuina (STS, Sala 3^a, de 10 d'octubre del 1982, R.Ar. 7250; ponent: SANTOLAYA SÁNCHEZ) o el patiment d'una malaltia que justifiqui la desocupació (STS, Sala 3^a, de 13 de novembre del 1999, R. Ar. 8805; ponent: LEDESMA BARTRET). Dit això, hem de concloure que **seria contradictori que fos més fàcil pel seu titular justificar la desocupació d'un habitatge de protecció oficial que la d'un habitatge lliure.**

- d) 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 ja inclou a l'article 8 un llistat més ampli de causes justificades de desocupació de l'habitatge que el de la LH (obres de rehabilitació pendent, ocupació il·legal acreditada, etc.). És cert, però, que aquestes causes només operen a efectes d'aquest tribut, segons la dicció legal.
- e) Un mer cop d'ull a la realitat immobiliària ens permet observar altres casuístiques diferents, que fàcilment podrien ser admeses com a causes de justificació. Per exemple:
 - e.1) Haver cedit l'immoble o haver atribuït la seva gestió a alguna Administració Pública o a entitats sense ànim de lucre, de cara a la seva utilització amb fins socials.
 - e.2) Iniciació d'un procediment de modificació del Pla urbanístic vigent que impliqui un futur canvi d'usos i que afecti l'immoble.
 - e.3) Situació de concurs del titular.
 - e.4) Haver mostrat una **suficient diligència en l'ofertament de l'habitatge a un preu raonable a possibles demandants**. Per exemple, amb la seva inclusió a un llistat d'ofertes de compra i venda i lloguer d'habitatges o amb la simple demostració de tractes preliminars inter privats (ja que la compravenda d'immobles no

és una activitat que exigeixi un intermediari acreditat, d'acord amb el nostre ordenament), amb la col·locació de cartells i anuncis, etc.⁷ **Aquesta oferta ha de fer-se en relació a un habitatge que tingui en regla les condicions legals de seguretat, salubritat i ornat.**

3.- Cal tenir en compte, per cert, que **la Llei no obliga a ocupar sota del preu just** (cosa que podria implicar responsabilitat indemnitzatòria per a l'Ajuntament, si aquest imposés la contractació). En aquest sentit, la sentència 26/2016 del Jutjat del contenciós-administratiu núm. de Barcelona (de 13 de gener), va negar que la posada en venda d'un habitatge per un preu notòriament superior al de mercat sigui una causa de justificació adequada ("...Es obvio que si la tiene en venta desde hace varios años y no consigue venderla es porque solicita un precio de venta superior al del mercado y por ello no encuentra comprador").

En qualsevol cas, **l'administrat ha de provar la concurrència de causa de justificació** (sentència del Jutjat del contenciós administratiu núm. 9 de Barcelona, 325/2015, de 10 de desembre –FJ tercer *in fine*). En aquest sentit, es pot citar a tall d'exemple que la sentència del Jutjat del contenciós administratiu num 10 de Barcelona 123/2016, de 13 de maig de 2016 afirmà que : "4) en cuanto a las gestiones necesarias llevadas a cabo por la recurrente para comercializar y ocupar por terceros la vivienda de referencia, no se acreditan en modo alguno por lo que no pasan de ser más que meras alegaciones". En aquest sentit, cal tenir en compte que reiterada jurisprudència dels Jutjats del contenciós-administratiu de la província de Barcelona només ha examinat les causes de justificació previstes per la Llei. No obstant, es valora la situació del mercat immobiliari a efectes d'atorgament d'un termini per a ocupar l'habitatge. En aquest sentit, poden consultar-se les sentències de 3 de novembre del 2016 de la Secció 7 del Jutjat contenciós-administratiu de Barcelona (Ponent MAESTRE SALCEDO, Referència CENDOJ 08019450072016100154) i de 9 de desembre de 2016, de la Secció 15 del Jutjat contenciós-Administratiu de Barcelona (Ponent MAESTRE SALCEDO, Referència CENDOJ 08019450158016100119).

c) La qüestió dels habitatges de la SAREB

1.- Cal plantejar-se si queden fora del camp d'aplicació de la Llei els **immobles titularitat de la SAREB o entitats similars** constituïdes a l'empara de les lleis estatals 8/2012, de 30 d'octubre, sobre sanejament i venda dels actius immobiliaris del sector financer i 9/2012, de 14 de novembre, de reestructuració i resolució d'entitats de crèdit. La SAREB ("Sociedad

de gestión de activos para la reestructuración bancaria") està regulada principalment pel Reial Decret 1559/2012, de 15 de novembre, pel qual s'estableix el règim jurídic de les societats de gestió d'actius. El seu art. 3.2.e) cita entre els objectius de la SAREB i les entitats similars "enajenar los activos recibidos optimizando su valor, dentro del plazo de tiempo para el que hayan sido constituidas". Per tant, d'entrada no són immobles que hagin de ser ocupats, sinó venuts en el marc de la planificació estratègica aprovada per l'entitat i en un termini –en principi- de quinze anys com a màxim, que és el temps límit durant el qual queda SAREB constituïda (art. 16.3 del Reial Decret citat). L'objecte social "exclusiu" de la SAREB –segons l'art. 17.1 de la mateixa norma- és la tinença, gestió i administració directa o indirecta, adquisició i alienació de determinats actius transmesos per les entitats de crèdit. Aquesta normativa, dictada en el marc de la competència de l'Estat relativa al sector bancari, imposa un destí als béns afectats.

2.- En la mateixa idea –però amb una perspectiva diferent- va insistir el recurs d'inconstitucionalitat del President del Govern (recurs 7357-2013) contra els arts. 25 i 53.1.a) de la Llei 1/2010, de la Comunitat Autònoma d'Andalusia (reguladora del dret a l'habitatge, en la redacció establerta per la Llei 4/2013, de mesures per a assegurar l'acompliment de la funció social de l'habitatge). El precitat art. 53.1.a) de la Llei andalusa qualifica com a infracció greu "no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en el artículo 25, siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica, bien en régimen de pleno dominio, bien como titular de una participación mayoritaria en un condominio sobre la misma. [...]". El recurs d'inconstitucionalitat va considerar que aquest precepte vulnera l'art. 149.1.13 de la Constitució i, específicament, "pone en riesgo una pieza clave en todo el sistema estatal de reestructuración del sistema financiero, como es la adjudicación a la SAREB de los activos tóxicos procedentes de las entidades de crédito que han precisado de la asistencia del FROB, para que aquella los gestione y los liquide con el menor coste posible para el contribuyente".

3.- Ara bé, el cert és que reiteradíssima jurisprudència dels diversos jutjats del contenciós-administratiu de la província de Barcelona admeten que és compatible l'obligació d'ocupació dels habitatges buits –i la seva exigència administrativa- amb la normativa reguladora de la SAREB. Aquesta és una dada rellevant, que pot observar-se a una aclaparadora majoria de sentències. Pot veure's, com a exemple, la sentència 12/2017, del 26 de gener, del Jutjat Contenciós-Administratiu núm. 8 de Barcelona, sovint reiterades, on s'indica el següent:

⁷ SIBINA TOMÁS considera que l'ocupació de l'habitatge és una obligació de mitjans i que, per tant, si l'habitatge s'ha ofert efectivament al mercat de lloguer (però no ha aparegut cap llogater interessat), a preus i condicions ordinaris, no es pot parlar d'incompliment (SIBINA TOMÁS, D. "La utilización anómala de las viviendas, la desocupación permanente, la sobreocupación y la infravivienda", a SIBINA TOMÁS, D. i PONCE SOLÉ (Coords.), *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo : con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*, 2008, p.485).

“En lo concerniente a la singularidad del traspaso a SAREB y el objeto social y la vigencia limitada de ésta en el tiempo: las actuaciones preliminares impugnadas dictadas en aplicación de la Ley 18/2007 no son incompatibles con la Ley 9/2012 y el Decreto 1559/2012. Y en general, aquella ley catalana, una vez se detecta y se acredita que la vivienda se encuentra deshabitada más de dos años de forma injustificada, obliga a su ocupación, lo que no imposibilita su comercialización por medio de la gestión directa por la propiedad (alquilar, por ejemplo), la venta a un nuevo adquirente o incluso la cesión temporal a favor de la Administración en régimen de alquiler, medidas éstas de actuación posibles tratándose de una vivienda deshabitada de forma injustificada no contrarias al objeto social de la Sareb de conformidad con la normativa legal y reglamentaria que la disciplina”.

Nada impedía al SAREB comercializar la vivienda sita en Calle María Auxiliadora nº165, 4º 1ª de Terrassa, de conformidad con su objeto social “la tenencia, gestión y administración directa o indirecta, adquisición y enajenación de los activos que les transfieran las entidades de crédito...” sin que tener un plazo máximo fijado de 15 años autorice a vulnerar las previsiones de la Ley 18/2007 respecto de la ocupación de la vivienda vacía.”

Això ens obliga a formular una interpretació que conjugui harmònicament les diverses regles legals. En aquest sentit, és evident que les funcions de la SAREB s’han d’exercir en el marc de la competència de la Generalitat de Catalunya en matèria d’habitatge. La legislació dictada en el marc d’aquesta competència inclou aspectes sanitaris, arquitectònics, d’ús adequat, etc. És discutible que la SAREB pugui triar a la carta els conjunts de regles que no se li apliquen. En conseqüència, **la SAREB ha d’acomplir les prescripcions de la Llei del dret a l’habitatge en matèria d’habitatge buit, excepte que es justifiqui en cada cas i motivadament que s’impossibilita la seva comercialització i aplicació dels seus concrets plans (previstos per la seva legislació específica)**. Aquesta perspectiva permetria salvaguardar les competències i funcions de la SAREB amb les previsions de la legislació catalana en matèria d’habitatge.

3.1.3.3.- Les multes coercitives com a mitjà d’execució del requeriment d’ocupació de l’habitatge. La taxa relativa a l’expedient

a) Normativa aplicable i requisits generals

1.- En termes generals, les multes coercitives, com a mitjà d’execució d’un previ acte administratiu, es troben sotmeses a les exigències que estableix l’article 103 de la Llei 39/2015, d’1 d’octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques (en endavant LPACAP) en virtut del qual: “cuando así lo autoricen las Leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, las Administraciones Públicas pueden, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado”.

2.- En aquest sentit, la jurisprudència⁸ ha exigít per a la viabilitat de les multes coercitives els requisits següents:

- a) Previsió legal.
- b) Que existeixi un acte administratiu a executar.
- c) Que s’hagi produït, amb anterioritat a la seva imposició, un requeriment.
- d) Que es fixi un termini ponderat i suficient per a complir l’ordenat⁹.

3.- Sense la concurrència dels mencionats requisits, no són admissibles les multes coercitives.

b) Requeriments específics en matèria d’allotjaments buits

1.- Pel que respecta concretament al règim jurídic aplicable a l’habitatge, l’article 113 LH disposa que:

“1. L’Administració competent, amb independència de l’acció sancionadora, pot imposar de forma reiterada i consecutiva multes coercitives, fins a un màxim de tres, quan transcorrin els terminis assenyalats per a dur a terme una acció o omissió prèviament requerida.

2. Les multes relacionades amb l’incompliment en l’execució d’unes obres es poden imposar amb una periodicitat mínima d’un mes i l’import màxim ha d’ésser del 30% del cost estimat de les obres per a cadascuna d’elles. En altres supòsits, la quantia de cadascuna de les multes no ha de superar el 20% de la

⁸ Cal advertir que es tracta de resolucions judicials recaigudes en aplicació de l’article 99 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú –LRJPAC-. Malgrat que la LRJPAC va estar derogada per la LPACAP, la jurisprudència relacionada amb el seu article 99 resulta plenament vigent, atès que l’article 103 LPACAP pràcticament reproduïx el tenor literal de l’article 99 LRJPAC.

⁹ Vegeu per exemple les Sentències del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat de Madrid de 29 de novembre de 2001 i de 26 de febrer de 2002.

multa sancionadora establerta per al tipus d'infracció comesa".

2.- Diverses sentències dels jutjats del contenciós-administratiu de la província de Barcelona han insistit en que **el termini concedit per l'Ajuntament al propietari per tal que acompleixi amb el requeriment d'ocupar l'habitatge ha de ser ponderat i apropiat**, i, en aquest sentit, han considerat inadequat un termini de 10 dies, ateses les dificultats i condicions de la situació del mercat immobiliari.

3.- Des d'un altre punt de vista, i pel que fa a la quantia, algunes resolucions judicials ha adoptat com a paràmetre la xifra màxima del 20% de 900.000 euros, establert com la sanció per a infraccions molt greus. La seva justificació es desprèn de la regla general del segon incís de l'art. 113.2 LH:

"2. Les multes relacionades amb l'incompliment en l'execució d'unes obres es poden imposar amb una periodicitat mínima d'un mes i l'import màxim ha d'ésser del 30% del cost estimat de les obres per a cadascuna d'elles. En altres supòsits, la quantia de cadascuna de les multes no ha de superar el 20% de la multa sancionadora establerta per al tipus d'infracció comesa."

c) La taxa per tramitació

1.- En principi, l'Ajuntament podria exigir una taxa d'acord amb el primer paràgraf de l'art. 20.1 de la LHL, segons el qual:

"Las entidades locales, en los términos previstos en esta ley, podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.[...]"

Com es pot veure, aquest precepte incorpora el concepte tradicional de taxa, lligat a la idea de sol·licitud o benefici del subjecte passiu. Tanmateix, l'art. 20.2 LHL estén aquesta noció a actuacions que **"provoquin un cost"** a l'Administració (d'acord amb l'expressió doctrinal habitual), encara que no impliquin un benefici:

"Se entenderá que la actividad administrativa o servicio afecta o se refiere al sujeto pasivo cuando haya sido motivado por este en razón de que sus actuaciones u omisiones obliguen a las entidades locales a realizar de oficio actividades o a prestar servicios por razones de seguridad, salubridad, de abastecimiento

de la población o de orden urbanístico o cualesquiera otras".

2.- Sobre la base d'aquest article, s'ha considerat que l'actuació il·lícita del particular pot generar una taxa, ja que desencadena una inspecció administrativa o la posta en marxa d'un servei administratiu. Per tant, el subjecte passiu de la taxa ha d'haver estat declarat infractor o incomplidor efectiu de les seves obligacions. Això últim es concretarà, precisament, a l'expedient de requeriment. Només així es respecta el principi abans citat de "provocació de costos". En definitiva, **es tracta d'una taxa que només es girarà quan el subjecte passiu hagi estat declarat incomplidor de l'obligació de tenir l'habitatge ocupat**, no quan simplement s'hagi fet la inspecció. Qui es limita a residir al seu habitatge no reclama cap activitat administrativa.

Aquesta peculiar configuració de la taxa aconsella regular amb prudència la pertinent norma i recordar que, a més, seria molt útil coordinar-la amb les taxes que l'Ajuntament exigeixi per altres inspeccions. Aquesta circumstància ha fet que alguns Ajuntaments prevegin una ordenança general de taxes per inspecció, on es detallin les nascudes amb motiu de permisos d'activitat (o altres permisos en general) i les derivades d'actuacions no demanades.

3.- Els jutjats del contenciós-administratiu s'han pronunciat en aquest precís sentit, tot indicant que **resulta ajustat a dret** (sobre la base de l'article 20 de la LHL) **imposar aquest tipus de taxa sobre subjectes que hagin presentat una actitud passiva incomplint els requeriments** per tal de fer efectiva l'ocupació de l'habitatge. En qualsevol cas, cal recordar que la taxa no es pot aplicar retroactivament.

3.1.3.4.- La sanció administrativa per incompliment de l'obligació d'ocupació

a) Règim general de la infracció i la sanció

1.- L'article 123.1 LH enumera les "infraccions molt greus en matèria de qualitat del parc immobiliari", a la qual hi figura un apartat h) amb el següent text: "Mantenir la desocupació d'un habitatge, després que l'Administració hagi adoptat les mesures establertes pels apartats de l'1 al 5 de l'article 42.". D'acord amb l'article 118 LH, les infraccions molt greus se sancionaran amb una multa entre 90.001 i 900.000 euros, seguint uns barems de gradació que es fixen a l'article 117.

Com ja s'ha vist també, l'article 41 LH qualifica la "desocupació permanent, que defineix l'article 3, d)", com a utilització anòmala de l'habitatge¹⁰.

S'ha d'entendre, per tant, que la conducta tipificada per l'art. 123.1 d) LH, consisteix en la "desocupació permanent" (art. 41 LH), definida com "habitatge buit", segons l'art. 3, d). L'activitat sancionable no és, per tant, posseir un habitatge desocupat, sinó mantenir-lo en aquest estat, de forma permanent i ininterrompuda per un termini superior a dos anys, i sempre que no concorrin causes justificatives.

2.- La definició del tipus infractor de l'art. 123.1 d) LH inclou un altre element: la conducta sancionable no consistiria només en una omissió -és a dir, en no llogar o no ocupar mai un habitatge en el termini de dos anys sense causa justificativa - sinó que la desocupació s'hauria de mantenir "després de que l'Administració hagi adoptat les mesures establertes pels apartats de l'1 al 5 de l'article 42". Com també s'ha vist, aquestes mesures, que es qualifiquen com "actuacions per a evitar la desocupació permanent dels habitatges", consisteixen en diverses eines de foment, fiscals i altres. No és sobrer reiterar ara el contingut del precitat art. 42 LH:

"1. La Generalitat, en coordinació amb les administracions locals, ha d'impulsar polítiques de foment per a potenciar la incorporació al mercat, preferentment de lloguer, dels habitatges buits o permanentment desocupats. Amb aquesta finalitat, ha de vetllar per a evitar situacions de desocupació permanent d'habitatges i ha d'aprovar els programes d'inspecció corresponents.

2. S'han de donar garanties als propietaris dels habitatges buits o permanentment desocupats sobre el cobrament de les rendes i la reparació de desperfectes.

3. S'han d'impulsar polítiques de foment de la rehabilitació dels habitatges que estiguin en mal estat per a ésser llogats, mitjançant subvencions directes als propietaris, oferta de subrogació de l'Administració en l'execució de les obres i suport públic a contractes de masoveria urbana.

4. Els habitatges buits o permanentment desocupats es poden cedir a l'Administració pública perquè els gestioni en règim de lloguer. En contrapartida, s'ha de fer un pacte relatiu al cobrament i a les altres condicions de la cessió, dins de programes específicament destinats a aquesta finalitat en els plans d'habitatge.

5. L'Administració pot adoptar mesures altres que les que estableixen els apartats de l'1 al 4, entre les quals les de caràcter fiscal, amb els mateixos objectius

d'incentivar l'ocupació dels habitatges i penalitzar-ne la desocupació injustificada."

3.- Dit això, en principi, res impedeix l'aplicació del precepte legal per part dels ajuntaments: contra la LH no es va interposar cap recurs d'inconstitucionalitat dins dels terminis previstos per la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional, ni tenim constància que cap jutge ni tribunal hagin plantejat, almenys fins avui, una qüestió d'inconstitucionalitat sobre aquests preceptes de caràcter sancionador. Per tant, d'acord amb el principi que regeixen el nostre ordenament, **mentre la llei no sigui suspesa ni anul·lada, és vigent, vàlida i aplicable per aquells òrgans competents per a fer-ho.**

b) Problemes de constitucionalitat

b.1) En general

1.- Atès que el nostre dictamen té per objecte valorar jurídicament les diverses mesures dels ens locals, cal fer aquí algunes consideracions sobre els problemes de constitucionalitat que presenta la legislació. Com exposarem tot seguit, l'article 123.1 h) de la LH podria incomplir alguns dels principis constitucionals als quals està sotmesa l'activitat sancionadora de l'Administració (art. 25.1 CE).

2.- Alguns motius d'inconstitucionalitat ja han estat suscitats en el recurs d'inconstitucionalitat presentat pel President del Govern contra diversos preceptes de la "Ley 4/2013, de 1 d'octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda". Un dels preceptes impugnats de la llei andalusa és l'art. 53.1. a), que contempla una infracció similar a la prevista a l'article 123.1 h) de la LH. Es tracta d'un recurs que ha estat admès a tràmit i que està avui pendent de sentència. Tot i que una eventual declaració d'inconstitucionalitat afectaria només els preceptes de la llei andalusa recorreguda, cal tenir en compte el fet que existeix una impugnació davant del TC d'un precepte legal similar a l'article 123.1 h) de la LH. La seva futura aplicació per part dels ajuntaments podria també ser impugnada davant dels tribunals ordinaris (la jurisdicció contencioso-administrativa) al·legant la seva inconstitucionalitat i, en concret, la vulneració del dret fonamental a la legalitat penal i sancionadora (art. 25.1 CE).

3.- El precepte de la LH que preveu la infracció per desocupació permanent d'un habitatge és una manifestació de la potestat sancionadora de l'Administració, la qual s'ha de subjectar al principi de legalitat proclamat a l'article 25.1 CE: "Ningú no

¹⁰ Recordem que aquest art. 3.d) és una definició de l'habitatge buit:

"d) Habitatge buit: l'habitatge que roman desocupat permanentment, sense causa justificada, per un termini de més de dos anys. A aquest efecte, són causes justificades el trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència, l'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."

pot ser condemnat o sancionat per accions o omissions que en el moment de produir-se no constitueixin delictes, falta o infracció administrativa, segons la legislació vigent en aquell moment". El principi de legalitat està integrat per una sèrie de garanties (sintetitzades en l'expressió *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta, stricta et certa*) que regeixen el Dret Penal i que, amb matisos, també s'apliquen al Dret administratiu sancionador: la reserva absoluta de llei formal, la irretroactivitat de les normes sancionadores desfavorables, el principi de taxativitat, el principi de *non bis in idem* i el principi de proporcionalitat. L'art. 25.1 CE també inclouria altres principis com el de personalitat de les penes, la responsabilitat pel fet i l'anomenat principi de culpabilitat.

b.2) En especial, la infracció del principi de taxativitat

1.- El principi de taxativitat (*lex certa*), que regeix en el Dret Penal i també en el Dret Administratiu sancionador (STC 212/1996, FJ 13), exigeix claredat i precisió suficient en la descripció de les conductes que estan prohibides i en les sancions que s'imposaran. Com ha dit la jurisprudència constitucional, "la norma punitiva aplicable ha de permetre predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa" (STC 25/2002, FJ 4). Aquesta regla exigeix que el grau de determinació de la conducta típica permeti que el ciutadà mitjà conegui allò que és objecte de prohibició i pugui preveure, raonablement, les conseqüències d'una determinada acció o omissió.

L'aplicació d'aquests paràmetres de constitucionalitat a l'art. 123.1 h) de la LH porta a concloure que la primera part del precepte aconsegueix les exigències del principi de taxativitat, però en canvi no les respecta la segona part. En efecte, la lectura de la LH per part d'un ciutadà mitjà permet comprendre que la conducta tipificada -"mantenir la desocupació d'un habitatge"- consisteix en mantenir desocupat un habitatge propi (perquè no l'ocupa el propietari, perquè no el cedeix o perquè no el lloga) de forma ininterrompuda durant un termini superior a dos anys, sempre que no concorri alguna causa justificativa. Per tant, pot conèixer amb certesa la conducta que constitueix la infracció.

2.- Ara bé, el tipus infractor de l'art. 123.1 h) inclou un altre element, atès que exigeix que l'anterior conducta es dugui a terme un cop s'hagin adoptat una sèrie d'actuacions per part dels poders públics: "després que l'Administració hagi adoptat les mesures establertes pels apartats de l'1 al 5 de l'article 42." Hi ha, per tant, una tipificació incompleta, ja que el precepte legal defineix la conducta infractora **remetent no a un reglament que estableix obligacions o prohibicions (cosa que s'admet en el Dret administratiu sancionador) sinó a**

L'adopció de futures mesures per part de l'Administració.

Es pot interpretar en conseqüència que la conducta constitutiva d'infracció consisteix en el manteniment ininterromput de la desocupació de l'habitatge més de dos anys, malgrat que ("després que") l'Administració hagi emprès una sèrie de mesures per a evitar la desocupació. Si no s'han adoptat tals mesures, la desocupació no constitueix un il·lícit administratiu. Perquè el ciutadà tingui la certesa de que la desocupació del seu habitatge és sancionable, ha de poder conèixer clarament si, quan i com aquestes mesures s'han efectivament adoptat. En aquest punt, la remissió de l'art. 123.1 h) LH als apartats 1 al 5 de l'article 42 presenta diversos problemes des del punt de vista del principi de taxativitat.

El primer problema és que les mesures previstes a l'art. 42 són definides en la mateixa llei com a simples mandats adreçats a la Generalitat ("ha d'impulsar", "ha de vetllar", "ha d'aprovar", "ha de donar garanties", "pot adoptar mesures", "es poden cedir") perquè dugui una a terme un seguit d'actuacions definides genèricament ("polítiques de foment", "es poden cedir") i, per tant, no és possible conèixer quan i quines concretes resolucions ha d'haver acordat l'Administració perquè la desocupació descrita constitueixi una conducta tipificada com a infracció. El segon problema és que del precepte qüestionat no es pot saber amb certesa si, per tal de constituir una infracció, la desocupació ha de continuar després de que s'hagin adoptat totes les mesures previstes en els apartats 1 a 5 de l'article 42, o només cal que s'adoptin alguna d'elles. El tercer problema és que l'apartat 5 de l'article 42 conté una clàusula oberta ("mesures altres que les que estableixen els apartats de l'1 al 4") que impedeix conèixer quin tipus d'actuacions ha d'adoptar l'Administració perquè es consideri que a partir d'aquell moment la desocupació ja és sancionable. El quart problema és que aquest element del tipus infractor presenta una gran incertesa, ja que no es pot deduir si la conducta típica ve definida per la simple decisió per part de l'Administració de les mesures previstes, o bé s'exigeix que d'aquestes mesures en pugui ser beneficiari el ciutadà que manté desocupat el seu habitatge. El cinquè problema sorgeix si es pensa que bona part de les actuacions públiques previstes a l'art. 42 LDHC són mesures de foment -preferentment, subvencions- i que, d'acord amb la Llei General de Subvencions, es concedeixen en base al principi de concurrència competitiva i tenen un caràcter públic i obert. Per tant, no és segur que l'adopció d'una d'aquestes mesures de foment comporti necessàriament que el propietari de l'habitatge desocupat pugui ser beneficiari. Fins i tot, havent sol·licitat efectivament la subvenció, no pot saber si aquesta li correspondrà, ja que en la concessió dels ajuts hi ha sempre un element aleatori (per exemple, es presenta un allau de peticions amb millor puntuació).

En definitiva, malgrat que l'administrat hagi posat tota la seva voluntat en mantenir l'habitatge desocupat, no serà

sancionable si no s'adopten totes les mesures que van de l'art. 42.1 al 42.5. I aquestes mesures –segons es deriva de la mateixa dicció legal– són obertes, no estan tipificades estrictament i no constitueixen un llistat tancat. Precisament, l'expressió “polítiques de foment” –que encapçala l'art. 42.1– és actualment una de les més nebuloses de l'ordenament jurídic i està obligant el Tribunal Europeu de Justícia i els tribunals nacionals a una intensa tasca de depuració.

3.- En conclusió, sostenim que la infracció prevista a l'art. 123.1 h) LH incompleix les exigències derivades del principi de taxativitat i, per tant, vulnera l'art. 25.1 CE. La seva aplicació podria ser impugnada davant la jurisdicció contencioso-administrativa al·legant la vulneració del dret fonamental a la legalitat sancionadora garantit en aquell precepte constitucional.

b.3) El principi de culpabilitat. Altres problemes. Conclusions

1.- Igualment, es podria vulnerar el principi de culpabilitat, ja que el presumpte autor no decideix voluntàriament ni actua imprudentment per a que es donin les circumstàncies previstes a la segona part del precepte (que integren el tipus). Ara bé, si –malgrat tot– no s'admeten els arguments anteriors, cal afegir que l'Administració Pública encara no ha aplicat cap de les mesures fiscals previstes a l'art. 42.5 (recordem que la sanció precisa de l'acompliment dels números 1 al 5), excepte pel que fa a l'impost sobre els habitatges buits. Però, llavors, només serien “sancionables” els supòsits inclosos en aquesta nova Llei, però no els altres. Evidentment, seria absurd afirmar que hi ha un “error de la Llei” en incloure la mesura fiscal, ja que la LH fou promulgada el 2007 i, malgrat la important reforma del 2011, el legislador ni ha fet cap precisió en aquesta línia.

Més enllà del debat sobre la constitucionalitat del precepte, considerem que cal respectar les següents pautes pràctiques:

- a) La norma relativa a la infracció d'habitatge desocupat i a la seva sanció està vigent.
- b) Seria, per tant, aplicable, excepte que es donessin les següents circumstàncies: **el particular ha publicat pels mitjans habituals una oferta adaptada als**

preus de mercat i està complint les seves obligacions en matèria de seguretat, salubritat i ornat de l'habitatge. La conducta del particular on **no hi ha voluntat ni imprudència** respecte al resultat final de desocupació no és sancionable. Si no, estaríem aplicant el principi de responsabilitat objectiva en matèria sancionadora.

2.- Cal afegir que l'aplicació de la infracció prevista a l'art. 123.1 h) LH podria també suscitar problemes de constitucionalitat per un motiu que ara només advertim preventivament. Ens referim a la **possible vulneració del dret fonamental a la presumpció de innocència** (art. 24.2 CE), que és també una garantia constitucional del procés administratiu sancionador (STC 76/1990, FJ 8). Atesa la singular tipificació de la conducta infractora, pot resultar dificultós per l'Administració demostrar que la sanció imposada s'ha basat en actes o mitjans probatoris de càrrec o incriminadors de tal conducta. I això es refereix tant a la prova de la conducta absentista de “desocupació permanent” (art. 41 LH) com a la prova de que l'Administració ha adoptat les mesures previstes a l'art. 42 LH. A més, només una curta ocupació cada dos anys trencaria l'aplicació del tipus sancionador. Cal recordar, per cert, que el particular no té cap obligació de comunicar a l'Administració que està ocupant el seu habitatge. Una simple aixeta oberta intermitentment i uns llums encesos amb persianes pujades un parell de caps de setmana obligarien l'Administració a demostrar que, malgrat això, no ha existit ocupació efectiva del propietari o d'un dels seus familiars¹¹.

3.- **Per últim, cal afegir que l'obligació d'ocupar l'habitatge aconsegueix els requisits de legalitat, possibilitat i determinació.** Pel que fa a la determinació, l'obligació de tenir l'habitatge ocupat es pot entendre com a obligació de mitjans –afavorir de bona fe l'ocupació efectiva– o de resultat –que la cosa estigui realment ocupada, amb signes indiscutibles de vida i amb un adequat reflex en el consum d'aigua, llum, calefacció, etc. Al nostre entendre, sembla més encertat concloure que estem davant una obligació de mitjans. Diem això per les següents raons:

- a) L'ocupació no depèn de l'actuació exclusiva del propietari. L'ordenament espanyol no prohibeix ser propietari de més d'un habitatge. Quan això succeeix –per a

¹¹ Hem de tenir en compte les anteriors perspectives quan analitzem els supòsits d'incompliment de l'obligació. Però cal avisar ja des d'ara que l'argument relatiu a la llibertat d'ocupar o de no ocupar l'habitatge és un dels que sustenta els recursos d'inconstitucionalitat contra les lleis d'habitatge de les Comunitats Autònomes que imposen aquesta obligació. En concret, l'art. 1.3 de la Llei andalusa 1/2010, de 8 de març, reguladora del dret a l'habitatge a Andalusia (en la redacció donada per la Llei 4/2013, d'1 d'octubre, de mesures per a assegurar el compliment de la funció social de l'habitatge) estipula que “forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y las condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística”. A més, l'art. 53.1 a) de la mateixa Llei 1/2010 qualifica com a infracció greu “no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en el artículo 25, siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica, bien en régimen de pleno dominio, bien como titular de una participación mayoritaria en un condominio sobre la misma. [...]”.

El recurs 7357-2013, interposat pel President del Govern en data 18 de desembre del 2014, considera que aquesta regulació no respecta l'art. 33 de la Constitució, ja que no fa recognizable i practicable el dret de propietat privada, anul·la l'espai d'utilitat particular i, en definitiva, la converteix en propietat pública. Considera, a més, que les mesures previstes no superen el text de proporcionalitat en relació al dret (idoneïtat, necessitat i ponderació de les limitacions introduïdes). No obstant, al present dictamen hem partit de la vigència de la Llei i del fet efectiu de que no ha estat recorreguda. Per tant, en principi, l'Administració Pública ha d'executar les previsions legals i així ho hem considerat a la nostra anàlisi.

evitar l'incompliment de l'obligació legal que estudiem- el tenidor se situa davant dues possibilitats:

a.1) Una ocupació itinerant del propietari (evitant fases de no habitació de més de dos anys, d'acord amb el que hem dit supra).

a.2) Establir amb tercers relacions jurídiques dirigides a l'ocupació de l'habitatge. Ordinàriament, es tractarà del contracte de lloguer d'habitatge, però poden existir altra mena de contractes o bé una mera condició de precari. A tots aquests casos, no obstant, el propietari ha de fer concórrer la seva voluntat amb una altra voluntat. I aquesta segona és absolutament lliure: la llibertat de contractació és un principi elemental del Codi Civil i, en definitiva, del nostre ordenament jurídic. És més: encara que s'aconseguís aquesta confluència de voluntats, el propietari no estarà en condicions d'assegurar que el cessionari ocuparà efectivament l'habitatge.

b) De fet, quan l'Administració Pública posa en marxa les mesures de foment previstes normativament, es limita a facilitar mitjans per a afavorir l'ocupació (per exemple, subvencions per a rehabilitar l'immoble, mediació per a contactar amb possibles arrendataris, etc.). Però no pot forçar ningú a l'ocupació, sinó tan sols oferir la casa. Fins i tot si l'immoble ja fos de propietat pública (per cessió, expropiació o altres títols), l'Administració només podria assegurar l'ús efectiu si algun sol·licitant estigués interessat i acomplís els requisits per a gaudir d'aquesta mesura de foment. Però no pot ordenar la immediata ocupació ni tampoc executar forçosament aquesta ordre (no seria admissible aquí la coacció sobre les persones).

c) En certs casos, els errors de previsió en el planejament urbanístic i els canvis abruptes del mercat fan impossible el resultat d'ocupació. Si se'ns permet un exemple vulgar, l'ocupació efectiva de complexos immobiliaris com el conegut Seseña no és factible demogràficament en el marc del terme municipal.

En definitiva, és clar que estem davant una obligació de mitjans: el propietari ha d'emprar la diligència adequada per a afavorir l'ocupació del pis i, d'aquesta manera, facilitar la denominada "mobilització" de l'immoble (expressió emprada per l'Exposició de Motius de la LH). No obstant, **és cert que l'obligació legal s'orienta cap al resultat –que a l'immoble**

hi visqui algú-. A més, **també es podria entendre que la Llei obliga a un resultat, però que la diligència efectiva permetria justificar la seva no consecució. En aquest sentit, s'unificarien les dues perspectives –els mitjans i el resultat-** en una discussió única sobre la presència de causes de justificació. Aquesta és la perspectiva principal que hem utilitzat al present dictamen.

3.2.- Segon: L'habitatge buit i la seva inscripció al registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant (Fila 2)

3.2.1.- El decret-Llei 1/2005, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària

1.- L'actuació local en matèria d'habitatges buits s'emmarca principalment en les regles de la LH que hem examinat. Aquesta norma és, per tant, el marc general a partir del qual hem d'operar. No obstant, la Generalitat de Catalunya ha promulgat també una normativa específica, que, de vegades, reformula la LH i que inclou, a més, concretes referències a actuacions de les Administracions Locals.

2.- Des d'un punt de vista cronològic, hem d'assenyalar en primer lloc el Decret-Llei 1/2005, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària. Aquest Decret-Llei articula en síntesi tres instruments:

- La creació d'un **Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant**.
- **Drets de tanteig i retracte en favor de la Generalitat de Catalunya** respecte a habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària.
- **L'expropiació temporal**, "per un termini mínim de quatre anys i màxim de deu anys, de l'usdefruit d'habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària, que estiguin desocupats per causa de manca de les condicions i dels requisits d'habitabilitat" (segons precisa l'art. 4.3. del Decret-Llei)¹².

¹² Observi's però, que el Decret-Llei no afecta tot el parc immobiliari, sinó sols els habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària. És a dir, es dirigeix als habitatges que, en el moment precedent de la seva vida, van ser adquirits per una persona mitjançant un crèdit amb garantia hipotecària. És un cercle concret i determinat, que deixa fora els allotjaments que s'han utilitzat gràcies a un contracte de lloguer (o fórmules similars) o les residències simplement desocupades i sense cap utilització efectiva.

3.- El Decret-Llei va entrar en vigor l'endemà de la seva publicació al DOGC, amb l'excepció de l'art. 3 –relatiu a la infracció greu de no realització de les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat-, que vigí als sis mesos des de la data de publicació.

Un aspecte important de la norma és que, segons la seva disposició final primera, les mesures d'intervenció consistents en l'exercici dels drets de tanteig i retracte i en l'execució forçosa d'obres d'habitabilitat (amb possible expropiació forçosa) tindran un caràcter temporal i el seu exercici queda limitat als sis anys a partir de la vigència de la norma que comentem.

3.2.2.- El registre d'habitatges buits

3.2.2.1.- Règim general

1.- L'art. 1.3 del Decret-Llei 1/2015 crea una nova disposició **24ena** a la LH i instaura un peculiar **Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant**. Es tracta d'un Registre de caràcter administratiu que depèn de l'Agència d'Habitatge de Catalunya. La regulació és reduïda i, en algun punt, contradictòria. De l'indicat art. 1.3 es deriva que seran objecte d'inscripció.

- a) Els habitatges que s'indiquin per reglament. Cal dir que, fins ara no s'ha promulgat aquesta norma.
- b) Els habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària "que no disposin d'un contracte que habiliti per a la seva ocupació". Se suposa, lògicament, que la utilització ordinària per part del propietari no queda afectada per aquesta norma i que, tal com diu el primer paràgraf del número 2 de la disposició addicional vint-i-quatrena de la LH, **han de ser habitatges "buits" o bé ocupats sense títol habilitant**. Per a la interpretació d'aquest concepte, cal tenir en compte la LH.

2.- El núm. 2 de la nova disposició addicional vint-i-quatrena de la LH estipula les **obligacions de comunicació** que tenen els titulars dels habitatges afectats. Es tracta d'una càrrega d'ampli contingut, tant de del punt de vista tècnic (ubicació, superfície, obres que s'efectuen...) com jurídic (anterior titular, import d'adjudicació, data de llançament o desocupació, etc.). En concret, l'indicat art. 24.2 LH precisa el següent als seus tres primers paràgrafs (el subratllat és nostre):

- "2. Les persones titulars d'habitatges buits o d'habitatges ocupats sense títol habilitant objecte d'inscripció han de **comunicar a l'Agència de l'Habitatge de**

Catalunya el nombre i la relació d'habitatges de què siguin titulars a Catalunya, on han de fer constar les dades relatives a la situació dels habitatges desocupats o ocupats sense títol habilitant, la titularitat, la ubicació, la superfície, si disposen de cèdula d'habitabilitat i altres dades que permetin determinar les condicions de conservació i manteniment de l'immoble, en els termes i en la forma que es determinin per reglament.

Així mateix, les persones titulars dels habitatges descrits a l'apartat primer també hauran de **comunicar a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, sense que calgui el consentiment de les persones afectades a efectes d'inscripció en el Registre, l'adjudicació a favor seu o d'un tercer de l'habitatge**, especificant, a banda de les dades previstes al paràgraf anterior, la identificació de l'anterior titular, l'import amb què s'ha adjudicat, i la data, si s'escau, del llançament o la desocupació.

Els titulars dels habitatges inscrits hauran de **comunicar igualment les circumstàncies i condicions en què cessi la condició de desocupació, l'execució d'obres de rehabilitació o reforma** que justifiquin la desocupació temporal, així com les dades relatives a la **transmissió**, per qualsevol títol, dels habitatges objecte d'inscripció."

3.- Aquesta obligació pot ser objecte de requeriment administratiu (darrer apartat de la nova disposició addicional **24ena**) i fins i tot està prevista la infracció administrativa molt greu d'incompliment de les obligacions de comunicació veraç a l'art. 124.1.f) de la LH, el text del qual és el següent:

- "f) Negar-se a subministrar dades a l'Administració, obtenir o no facilitar les funcions d'informació, control o inspecció, incomplir les obligacions de comunicació veraç de les dades que han de ser objecte d'inscripció en el Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant."

La disposició transitòria única del Decret-Llei precisava el següent:

- "1. Les persones titulars dels habitatges que es trobin en els supòsits que preveu la nova disposició addicional 24 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, a l'entrada en vigor del decret llei, han de comunicar a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, en el termini màxim de tres mesos des de l'entrada en vigor d'aquest Decret llei, la informació prevista en aquella disposició addicional.

2. Mentre no s'aprovi el Reglament que ha de desplegar el funcionament del Registre d'habitatges buits i

d'habitatges ocupats sense títol habilitant, les persones titulars dels habitatges que es trobin en els supòsits que preveu la nova disposició addicional 24 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, han de fer la comunicació prevista en aquella disposició addicional en el termini màxim de quinze dies des de la data d'adquisició de l'habitatge.”

3.2.2.2.- Aspectes específics

1.- D'altra banda, l'estructura tècnica del fitxer es regula a la disposició addicional primera del Decret-Llei que examinem. Es configura com a fitxer de dades de caràcter personal amb el títol de “fitxer del Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant”. Es preveu que “la finalitat del fitxer és disposar d'un sistema d'informació sobre els habitatges buits i ocupats sense títol habilitant inscrits en el Registre” i que “els usos previstos són la gestió d'informació i anàlisi de dades”. S'afegeix que “les dades també es poden utilitzar per a la realització d'estadístiques”. **No és, per tant, un registre públic.** Respecte a això, cal dir que “es preveu la cessió de dades a altres administracions públiques per a l'exercici de competències i funcions anàlogues”. En aquest sentit, **els ens locals no estan autoritzats a fer públiques les dades nominatives que constin al registre, encara que –si formen part d'àrees de demanda residencial forta i acreditada- podran accedir-hi.** Cal tenir en compte que aquestes dades són rellevants a efectes d'expedients de requeriment i sancionadors.

2.- També regula la disposició addicional primera la procedència de les dades, precisant que es tracta de “dades obtingudes directament de la persona titular de l'habitatge buit o de l'habitatge ocupat sense títol habilitant, del personal inspector de l'Administració de la Generalitat, dels ens o administracions locals, dels registres públics o de les empreses subministradores de serveis als habitatges”.

3.- Cal observar, però, que estem davant un instrument que opera sota la responsabilitat de la Generalitat de Catalunya. El municipi, no obstant, podria interposar la pertinent denúncia per falta de comunicació veraç de dades i fins i tot, instruir i sancionar d'acord amb l'atribució de competència que estableix l'art. 131 LH (en funció de la població del municipi). A més, evidentment, remetrà al Registre les dades de que disposi sobre el seu objecte. En relació a això, convé recordar una obligació no relacionada només amb el registre, sinó amb caràcter general, a la disposició final segona (el subratllat és nostre):

“Companyies subministradores

Les companyies subministradores de serveis a l'habitatge han de col·laborar amb l'Administració i proporcionar, **sense que calgui el consentiment de les persones afectades,** la informació que es requereixi per a la identificació i el control dels habitatges buits, especialment quan els habitatges es trobin en àrees de demanda residencial forta i acreditada.”

Volem subratllar la rellevància del precepte transcrit ja que era una de les qüestions plantejades pel Consell comarcal amb la seva petició de dictamen.

3.3.- Tercer: Davant una situació d'execució hipotecària, l'administració pot obtenir l'immoble exercitant els drets de tanteig i retracte (Fila 3)

1.- La institució principal del Decret-Llei 1/2015 és el dret de tanteig i retracte atorgat sobre determinats immobles a l'Administració de la Generalitat. És una facultat que, en altres supòsits legals, les lleis també atribueixen a les Administracions Públiques. Però, com veurem tot seguit, en realitat estem davant una autèntica novetat. La figura introduïda recorda molt el *droit de préemption* regulat a França a l'àmbit urbanístic i que opera sobre certes àrees urbanes o urbanitzables prèviament delimitades per determinats instruments urbanístics. També, com en el cas francès, els seus objectius es dirigeixen a l'adquisició de béns i al control dels moviments del mercat immobiliari.

2.- Un avantatge important en la construcció d'aquest dret rau en que el Decret-Llei es remet com a marc general als arts. 87 a 91 i 134 a 136 de la LH, relatius a l'exercici dels drets d'adquisició a favor de l'Administració sobre la transmissió dels habitatges amb protecció oficial. Els requisits que han d'acomplir els habitatges afectats són tres:

- Han estat adquirits en procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària.
- Estan situats en “àrees de demanda residencial forta i acreditada”.
- Han estat adquirits després de l'entrada en vigor de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

L'article 2.2.f) del Decret-Llei indica els criteris de prioritat dels immobles per a l'exercici del dret de tanteig i retracte, que són els següents:

- Que estiguin en bon estat de conservació.

- Que se situïn en barris subjectes a una especial degradació social.
- Que tinguin un preu inferior al de mercat.

3.- Els drets de tanteig i retracte han estat atribuïts a la Generalitat de Catalunya, que els pot exercir, però, en benefici propi o bé (segons l'art. 2.2.a) del Decret-Llei):

“[...], **del municipi**, d'altres entitats vinculades que en depenen, de societats mercantils de capital íntegrament públic, o en benefici d'entitats sense ànim de lucre que formin part de la Xarxa d'habitatges d'inserció o que tinguin la consideració de promotors socials d'acord amb el que estableix l'article 51.2.b) de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge. En el cas de les entitats sense ànim de lucre, caldrà que manifestin expressament la voluntat d'adquirir els habitatges provinents d'aquests processos.”

Observi's, llavors, que l'ens local podria sol·licitar a la Generalitat l'exercici d'aquests drets, amb un acord previ sobre la distribució del pagament dels seus costos.

El caràcter “suau” i no constrictiu del tanteig i retracte justifica en principi la seva constitucionalitat i la inexistent vulneració del marc comú de deutors i creditors hipotecaris (la rellevància constitucional del qual ha estat assenyalada pel Tribunal Constitucional). De fet, no consta impugnació d'aquesta regulació ni ha estat plantejada cap qüestió d'inconstitucionalitat.

3.4.- Quart: Situació d'execució hipotecària i absència d'obres d'adequació. Sancions administratives. (Fila 4)

1.- A diferència del tanteig i retracte, l'art. 4, relatiu a l'**execució forçosa de les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat dels habitatges**, atribueix potestats de forma genèrica a “l'Administració” i, per tant, **hem d'incloure també l'Administració municipal** –ateses les competències que li assigna la LH-.

2.- La finalitat de l'art. 4 consisteix en assegurar l'execució de les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat dels habitatges. De quins habitatges? No es tracta de qualsevol habitatge buit (d'acord amb el concepte construït per la LH). Cal que siguin, a més, “habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària”.

3.- Per a aconseguir que es realitzin les obres indicades es disposen dos instruments:

- La tipificació com a infracció greu en matèria de qualitat del parc immobiliari (sancionable amb multa entre 3000.- i 90000.-€) de **la no realització de “les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat exigits als habitatges”**. Al nostre entendre, ens trobem aquí davant una via poc explorada a la pràctica per les Administracions Locals.
- Les ordres d'execució de les obres mencionades, amb audiència prèvia de les persones interessades.

3.5.- Cinquè: Situació d'execució hipotecària i absència d'obres d'adequació. Expropiació temporal de l'usdefruit, per a fer les obres pertinents (Fila 5)

1.- En el marc del procediment per a dictar les ordres d'execució de les obres pertinents, l'Administració Pública pot acordar l'**expropiació temporal de l'usdefruit de l'habitatge**, si l'allotjament està desocupat per causa de manca de les condicions i dels requisits d'habitabilitat. Cal, però, que el municipi estigui situat dins d'un àrea de demanda residencial forta i acreditada, així declarada en el Pla territorial sectorial d'habitatge o en el Pla per al dret a l'habitatge. Hem d'afegir que el propietari recuperarà l'usdefruit de l'habitatge, una vegada transcorregut **el termini d'expropiació temporal (entre 4 i 10 anys)**. Apareix ja aquí, per tant, **una primera fórmula específica d'expropiació en matèria d'habitatges buits**, que no ha presentat fins ara problemes de constitucionalitat o defectes de regulació. Atesa la seva importància, examinarem les seves principals característiques.

2.- Com a marc general, cal dir que el Decret-Llei es remet a la legislació urbanística i d'expropiació forçosa (art. 4.4. del Decret-Llei). Aquest marc conté, segons la remissió expressa, tant el procediment expropiatori com la determinació del preu just. Ara bé, el mateix art. 4.4. estableix algunes precisions, tant pel que fa al procediment, com pel que es refereix a l'apreuament. Així, entorn el procediment cal dir que:

- L'expedient d'expropiació temporal s'inicia d'ofici, quan han transcorregut ja sis mesos sense que el propietari hagi acomplert aquestes dues obligacions: en primer lloc, fer les obres necessàries i haver posat en coneixement de l'Administració el seu fi i, en segon lloc, obtenir la **cèdula d'habitabilitat**.
- La resolució d'inici de l'expedient porta implícita la **declaració d'urgent ocupació**, als efectes previstos a l'art. 52 de la Llei d'Expropiació Forçosa.

- La resolució que posi fi al procediment ha de determinar la manera com els propietaris poden recuperar l'usdefruit de l'habitatge, una vegada transcorregut el termini d'expropiació temporal.

Pel que fa a la determinació de l'apreuament, cal dir que, en principi, aquest estarà constituït pel rendiment normal que obtindria el propietari, a través d'un contracte d'arrendament o altres fórmules. Ara bé, el tercer paràgraf de l'art. 4.4. precisa que, "s'han de deduir del preu just les despeses previstes per l'Administració per executar les obres d'adequació a l'habitabilitat de l'habitatge".

3.- Cal recordar que estem davant una potestat que pot exercir un municipi, però que cal tenir en compte la pertinent assignació pressupostària per a pagar el preu just, excepte que el preu o cànon que pagui l'ocupant designat després per l'Ajuntament ja cobreixi la quantitat indicada.

3.6.- Sisè: Habitatge buit pertinentment inscrit. Expropiació temporal (4-10 anys). (Fila 6)

1.- Entrem ara a l'anàlisi de la Llei 4/2016, del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial. En primer lloc, cal dir que el seu art. 3.2. recorda que cal aplicar, en la utilització de les esmentades fórmules, **els principis de proporcionalitat i de subsidiarietat**. El primer implica que s'adoptarà "la que sigui menys perjudicial pels administrats i garanteixi l'ús adequat de l'habitatge". El segon remet a la disposició final 1ª de la Llei 24/2015, que proclama l'acció principal de les Administracions locals pel que fa a les mesures d'intervenció i a les sancions. Fins i tot, aquest article disposa que "la Generalitat ha de facilitar als ajuntaments, en el termini de set dies hàbils a comptar del dia que li sigui requerida, la informació que necessitin per a executar aquestes mesures" [es refereix a les mesures interventores i a les sancionadores].

2.- L'art. 15 de la Llei que comentem regula l'expropiació temporal i és l'únic precepte que s'inclou dins del Capítol II de la Llei, relatiu a les "mesures per augmentar el parc social d'habitatges assequibles de lloguer". **Aquesta expropiació és per un termini mínim de quatre anys i un màxim de deu anys**. El text es remet a l'art. 72 de la Llei d'Expropiació Forçosa, que regula certs requisits de l'expropiació per incompliment de la funció social de propietat.

Per a aplicar aquests criteris, la situació d'incompliment es predica de l'immoble inscrit al Registre d'habitatges buits i

d'habitatges ocupats sense títol habilitant (amb alguns matisos ampliadoris). No cal que es tramiti expedient administratiu per a resoldre la utilització anòmla de l'habitatge. És suficient que l'immoble estigui inscrit al Registre citat o sigui susceptible d'haver estat inscrit. L'art. 15 de la Llei 4/2016 no exigeix que hagin transcorregut dos anys i que s'hagi elaborat l'expedient citat. Es tracta d'una solució que té algunes contradiccions, però que es pot justificar atenent a que, en el cas específic regulat per la Llei, la única conseqüència prevista és la incoació d'un expedient expropiatori, però no s'admeten altres conseqüències (sancions, multes coercitives, etc.).

El procediment té un primer tràmit en el qual es reclama al titular de l'habitatge per a que presenti, en el termini d'un mes, un contracte que habiliti per a la seva ocupació. Passat aquest termini, s'inicia el procediment expropiatori, que conclouria si s'arriba a un acord per a la cessió convencional de l'ús de l'habitatge a una Administració Pública catalana, per a que aquesta estableixi un lloguer social.

3.- Dos aspectes són rellevants en la regulació d'aquesta venda forçosa:

- La resolució d'inici de l'expedient d'expropiació forçosa porta implícita la declaració d'urgent ocupació.
- En la determinació de l'apreuament, cal tenir en compte el cost d'adequació de l'habitatge. Aquest és, sense dubte, un dels punts més delicats, ja que l'Administració ha de tenir present la situació de deteriorament i les despeses de reparació, a més de la preceptiva repercussió en el propietari, de cara a evitar un enriquiment injust.

3.7.- Setè: Situació d'execució hipotecària amb titular inscrit al registre d'habitatges buits. Expropiació de l'ús (3 anys). (Fila 7)

1.- L'expropiació de l'ús –durant tres anys– podria operar en el següent supòsit de fet: transmissió d'habitatges per acord de compensació o dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge, sempre que derivin de la impossibilitat de retornar el préstec hipotecari. No obstant, l'expropiació no és automàtica, sinó que té una fase prèvia de mediació. De fet, es preveu un informe específic de serveis socials sobre l'existència de risc d'exclusió residencial o vulnerabilitat.

2.- El subjecte expropiat ha de tenir la condició d'adquirent inscrit en el Registre d'habitatges buits i habitatges ocupats sense títol habilitant. Ara bé, s'exigeix, a més, que l'habitatge objecte de transmissió se situï en àrees de forta i acreditada

demanda d'habitatge, d'acord amb l'art. 12.5 de la Llei 18/2007 o bé amb la seva declaració per decret del Govern.

3.- Si bé s'intenta que l'apreument es connecti amb els paràmetres del lloguer social establerts per l'art. 5.7 de la Llei 24/2015, el cert és que el preu just ha de regir-se per la normativa expropiatòria. No obstant, hauran de tenir-se en compte les obres d'adequació que faci l'Administració.

Cal afegir que l'art. 17.5 proclama el caràcter urgent de l'ocupació. D'altra banda, sembla clar que la família afectada té preferència absoluta i que, per tant, el pis no entra dins del llistat d'habitatges socials atorgats segons un règim objectiu.

3.8.- Vuitè: Situació d'execució hipotecària amb titular inscrit al registre d'habitatges buits. L'obligació de realotjament dins de determinats paràmetres. Un lloguer social a preu taxat. (Fila 8)

1.- **L'obligació de realotjament** establerta per l'art. 16 de la Llei 4/2016 té les següents característiques:

- a) Supòsit de fet: es tracta, com veurem ara, de situacions de pèrdua d'habitatge, no d'habitatges buits. En concret:
 - Transmissió d'habitatges derivats d'acords de compensació o dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge habitual o la signatura de la compravenda d'un habitatge que tingui com a causa de la venda la impossibilitat del prestatari de retornar el préstec o crèdit hipotecari.
 - Execució hipotecària o desnonament per impagament de rendes de lloguer.
- b) Beneficiari: persona o unitat familiar en risc d'exclusió residencial i sense possibilitat d'accedir a l'ús legítim d'un altre habitatge.
- c) Obligat: l'adquirent de l'habitatge o bé el demandant en processos d'execució hipotecària o de desnonament per impagament de rendes de lloguer. No obstant, aquests subjectes han de ser, també, persones jurídiques titulars d'habitatges inscrits en el Registre d'habitatges buits o susceptibles de ser-ho –o bé persones jurídiques adquirents d'aquest últims-.

2.- L'obligació de realotjament té dues fases:

- a) Una primera d'oferiment de lloguer a la persona afectada per la possible pèrdua de l'habitatge. Aquesta oferta s'ha de comunicar a l'Ajuntament i a l'Agència d'Habitatge de Catalunya. Una vegada transcorreguts trenta dies des de la presentació, la no acceptació formal implica el tàcit rebuig. Cal afegir que al Llei atorga prioritat al manteniment de l'ocupació de l'habitatge habitual afectat pel deute.
- b) Signatura d'un lloguer amb preu taxat i depenent dels ingressos del deutor. La fixació de la quantia es remet a l'art. 5.7 de la Llei 24/2015.

3.- Estem davant la figura més dubtosa a nivell constitucional de la nova Llei . Es basa en mesures adoptades per la legislació estatal, però amb algunes diferències substancials i possibles contradiccions. Per exemple, si el titular de l'habitatge aconsegueix que es visqui de manera efectiva a tots els seus pisos, cessa la vigència del contracte de lloguer? Es pot sol·licitar la seva rescissió?

De tota manera, dubtes teòrics de banda, el cert és que aquesta mesura té un límit de tres anys des de l'entrada en vigor de la Llei. La finalització d'aquest termini no afectaria els contractes de lloguer concertats, que podrien durar més temps.

3.9.- Novè: Situació de sobreendeutament personal o familiar. Acció mediadora de l'administració. (Fila 9)

1.- La mediació en casos de sobreendeutament ja estava prevista als arts. 1 a 4 de la Llei 24/2015. L'objectiu de l'article 1 es establir mesures per a resoldre situacions d'acumulació de deutes de persones físiques i famílies que, per causes sobrevingudes, especialment relacionades amb l'**habitatge habitual**, es troben en una situació d'exclusió residencial. La Llei preveia la instauració d'unes comissions de sobreendeutament que, fins ara, no han estat regulades (disposició final segona). No obstant, d'acord amb el número 1 de l'art. 132.4 del Codi de Consum:

“1. Les administracions públiques catalanes i, especialment, els serveis públics de consum han de garantir que, en els casos d'execució hipotecària de l'habitatge habitual com a conseqüència de l'incompliment del deutor, es pugui dur a terme un procediment de mediació destinat a la resolució extrajudicial de conflictes

previ a qualsevol altre procediment judicial o a la intervenció notarial.”

Als articles 2 i 3, la Llei 24/2015 preveu dos mecanismes administratius per a resoldre aquestes situacions de sobreendeutament de consumidors: un de caràcter **extrajudicial** (procediment de mediació) i, en cas de tancar-se aquest sense haver arribat a un acord, un **procediment judicial simplificat**. A la resolució que es dicti a l'actuació judicial s'articularà un pla de pagament. En cas d'incompliment, s'iniciarà la liquidació dels béns del deutor.

Finalment, l'article 4 regula l'**extensió al fiador de la cancel·lació del passiu** en aquells casos en que el deutor s'hagués acollit als procediments establerts als anteriors dos articles, sempre i quan fiador i deutor tinguin una relació de parentesc per consanguinitat o afinitat fins al tercer grau.

La nova Llei 4/2016 no deroga les anteriors previsions i torna a insistir en la mediació pública per a casos de sobreendeutament. Cal precisar que aquesta composició se situa dins d'una relació de consum i és un procediment voluntari, que pot iniciar-se a sol·licitud de la persona deutora i/o de l'entitat creditora. El paper del mediador és rellevant, ja que es preveu que realitzi un estudi d'orientació i un pla de sanejament. En situacions especials, pot oferir-se la intervenció dels serveis socials. Es preveu, a més, l'elaboració d'un pla d'atenció social personalitzat¹³.

2.- En aquesta línia, cal fer una referència a una regla de caràcter civil prevista a la disposició addicional de la Llei 24/2015:

“Disposició addicional. Cessió de crèdits garantits amb l'habitatge

En la cessió de crèdits, el creditor pot cedir el seu crèdit contra el deutor si el crèdit ha estat garantit amb l'habitatge del deutor i aquest és un consumidor. Si la cessió és a títol oneros, el deutor resta alliberat del deute abonant al cessionari el preu que aquest ha pagat més els interessos legals i les despeses que li ha causat la reclamació del deute.”

3.- Als darrers anys, s'ha divulgat la noció de “**pobresa energètica**”, referida a les situacions a les quals els afectats pateixen talls en el subministrament d'aigua, gas o electricitat a causa d'impagaments a les factures. L'art. 6 de la Llei 24/2015, de 29 de juliol, es dedica a aquesta qüestió.

Estem davant d'un article que no ha estat suspès pel Tribunal Constitucional i que preveu possibles pal·liatius per a mantenir el subministrament d'aigua, de gas i d'electricitat per a les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial. Les obligacions principals d'aquest precepte vinculen l'Administració, que ha d'establir **acords o convenis amb les companyies de subministrament**, a més de preveure els ajuts necessaris que assegurin l'estabilitat del servei. Apareixen també certes obligacions formals com la **redacció de protocols, la informació al consumidor o la comunicació als serveis socials** i la realització d'informes per part d'aquests darrers òrgans.

El més rellevant de l'article són les obligacions que s'imposen als subministradors, que són fonamentalment de caràcter documental. En concret:

- a) Adopció d'un **protocol de comunicació als serveis socials en cas d'impagament per falta de recursos de les famílies afectades**. Aquestes famílies es troben en “situació de risc d'exclusió residencial”, sempre que tinguin els ingressos descrits a l'art. 5.10 de la Llei (que es remet a l'IRSC o indicador de renda de suficiència, fixat periòdicament per la Llei de pressupostos de la Generalitat).
- b) **Informació a l'usuari**, en cas d'impagament, dels drets relatius a la pobresa energètica. Aquests drets estan recollits, principalment, als apartats 6 a 10 de l'art. 252.4 de la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de Consum de Catalunya.

Un cop acomplertes les indicades obligacions, es pot evitar la interrupció del servei amb el pagament o la mediació que realitzen els serveis socials. Per a reforçar-ho, l'art. 6.3 preveu la firma de convenis o acords amb les companyies de subministrament d'aigua potable, de gas i d'electricitat. No obstant, no es concreta la instància que ha d'assumir el cost de l'impagament. Aquesta normativa no modifica la regulació estatal del “bo social”, que afecta les companyies subministradores d'electricitat i que imposa un preu reduït per a determinats usuaris.

Com veiem, la Llei catalana opta pel pal·liatiu immediat del pagament amb fons públics, però aspira a un sistema diferent a través d'una negociació –sempre complexa– amb els subministradors. En el cas de l'aigua, sol ser més fàcil, ja que la concessió –de competència local– pot incloure clàusules que

¹³ L'art. 14.9 afegeix que el pla de sanejament rebutjat en el procediment de mediació pot ser aportat per les parts a un procediment judicial per impagament. L'autoritat judicial donarà al pla la consideració que estimi pertinent.

¹⁴ D'altra banda, l'incompliment de les obligacions de comunicació per part del subministrador hauria de ser sancionable, però la regulació presenta en aquest moment buits legals que fan dubtosa la legalitat de la imposició de multes. Manca, per exemple, l'ordre administrativa de regulació períodes crítics i la tipificació concreta de la conducta punible.

vagin en la línia protectora. Més difícils són les relacions amb el sector elèctric i gasista¹⁴.

3.10.- Desè: Habitatge buit amb titular inscrit al registre d'habitatges buits. Aplicació del tribut previst a la llei catalana de l'impost sobre habitatges buits. (Fila 10)

1.- La manca de desenvolupament del recàrrec de l'IBI sobre habitatges sense ocupar ha estat parcialment coberta, des d'un específic flanc, per la Llei 14/2015, de la Generalitat de Catalunya, de l'impost sobre habitatges buits. Aquesta Llei regula un tribut propi de la Generalitat de Catalunya i que assumeix, però, un caràcter finalista, tal com indica el segon incís del seu art.3: "Els ingressos que en deriven resten afectats al finançament de les actuacions protegides pels plans d'habitatge, sens perjudici del que estableix la disposició addicional primera, i es prioritza que els recursos es destinin als municipis on s'han obtingut aquests ingressos". La norma indicada ha estat impugnada pel Govern de l'Estat davant el Tribunal Constitucional que, no obstant, ha aixecat la suspensió cautelar i, per tant, està perfectament operativa a efectes recaptatoris.

2.- D'entrada, estem davant una norma que afectaria en menor mesura les Corporacions Locals, ja que la seva gestió, recaptació i inspecció corresponen a l'Agència Tributària de Catalunya (art. 16). No obstant, **són abundants les al·lusions a l'Administració Local**. Per exemple, la coordinació amb les previsions de la Llei d'Hisendes Locals (disposició addicional primera), la Comissió de seguiment (disposició addicional segona), etc. D'altra banda, la Llei aporta senyals hermenèutics destacats per a interpretar altres normes en relació als habitatges buits. Per exemple, les causes justificatives de desocupació d'un habitatge (art. 8), la noció de lloguer assequible (disposició transitòria primera) o algunes precisions sobre la delimitació dels àmbits d'escassa demanda acreditada d'habitatge (disposició transitòria segona).

3.- Per últim, cal dir –com ja hem explicat anteriorment– que la tramitació de l'expedient relatiu a la inspecció i posteriors requeriments al titular de l'habitatge buit pot generar una taxa, que ha d'estar pertinentment prevista per les ordenances locals.

3.11.- Habitatge buit amb qualsevol titular. Recàrrec sobre l'IBI, no desenvolupat per la legislació estatal. (Fila 11)

1.- La reacció tradicional contra l'habitatge buit ha estat la previsió i aplicació d'un tribut, amb finalitats no fiscals, per a penalitzar la manca d'ocupació. Dins d'aquesta mentalitat, no es persegueixen objectius de contribució al sosteniment de càrregues públiques (art. 31.3 de la Constitució), sinó que es vol **atacar una conducta que no és funcional per a la vida urbana**. Aquesta era la posició del **previst recàrrec sobre l'Impost de Béns Immobles dibuixat a la Llei d'Hisendes Locals** que, no obstant, no ha estat desenvolupat per via reglamentària.

2.- En concret, el darrer paràgraf de l'art. 72.4 del Text Refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals preveu el següent:

"Tratándose de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente, los ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50 por ciento de la cuota líquida del impuesto. Dicho recargo, que se exigirá a los sujetos pasivos de este tributo y al que resultarán aplicable, en lo no previsto en este párrafo, sus disposiciones reguladoras, se devengará el 31 de diciembre y se liquidará anualmente por los ayuntamientos, una vez constatada la desocupación del inmueble, juntamente con el acto administrativo por el que ésta se declare."

Es tracta, per tant, d'un recàrrec sobre l'IBI encara que, tècnicament, és un impost diferent. En efecte, es tracta d'un tribut amb finalitats extrafiscals que grava els immobles d'ús residencial que es trobin desocupats amb caràcter permanent.

3.- En general, la doctrina¹⁵ considera que els Ajuntaments, a través de les seves Ordenances Fiscals, poden establir, però no exigir, el pagament del recàrrec, fins que no es produeixi el desenvolupament reglamentari per part de l'Estat. Abans d'això, però, cal aprofundir en els mecanismes de coordinació entre Generalitat i Administració Local establerts a la Llei 14/2015 –relativa a l'impost sobre habitatges buits– i comentats a l'epígraf precedent.

S'ha plantejat la possibilitat de que la Comunitat Autònoma reguli aquest tribut local. No obstant, els elements fonamentals de l'IBI i del recàrrec són competència de l'Estat. En aquesta línia, cal tenir present, per exemple, la STC 31/2010, de 28 de

¹⁵ Sobre això, vegeu, per exemple, ALÍAS CANTÓN, M. "A vueltas con el recargo de hasta un 50 por cien en el IBI de las viviendas desocupadas.", Revista digital CEMCI, núm. 25 - Enero a marzo de 2015.

juny, que va declarar inconstitucional un incís de l'art. 218.2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i va determinar que “de los arts. 31.3 y 131.1 y 2 CE, la creación de los tributos locales ha de operarse a través del legislador estatal” . En el mateix sentit, ha de citar-se la STC 184/2011, de 23 de novembre, que assenyala que “las exenciones son uno de los elementos fundamentales del tributo sometidos al principio de reserva de ley, de modo que, si la reserva ha de operarse necesariamente a través del legislador estatal, debe concluirse que solo la ley estatal está llamada a cumplir este requisito, y no una ley autonómica...”. Si l'exempció és un element fonamental del tribut, el mateix hem de dir del recàrrec.

3.12.- Habitatge buit, independentment de que estigui inscrit al registre d'habitatges buits. Convenis de cessió a l'administració. (Fila 12)

1.- L'objectiu bàsic de la política d'habitatge, especialment en situació de crisi o emergència social, és assegurar l'allotjament de totes les persones. Aquesta finalitat s'ha cobert tradicionalment amb habitatges de protecció oficial,. A això es refereixen, per exemple, els apartats a) i b) de l'art. 68.1 LH, que considera en primer lloc com a “actuacions susceptibles d'ésser protegides en matèria d'habitatge les que tenen com a finalitat donar allotjament a persones o unitats de convivència amb necessitats d'habitatge, actuacions que poden ésser, entre d'altres, les següents:

- a) La compra o la urbanització de sòl per a destinar-lo a habitatge protegit.
- b) La promoció de nous habitatges amb protecció oficial.”

Ara bé, el mateix precepte afegeix altres fórmules per a incrementar els habitatges disponibles. Per exemple, a l'apartat e) apareix “l'oferta i la posada en el mercat d'habitatges privats per a destinar-los a lloguer o a d'altres formes de cessió d'ús”. En aplicació d'aquesta línia d'acció, s'ha reiterat darrerament la signatura de convenis entre Administracions públiques i particulars –principalment, entitats bancàries o altres grans propietaris- per a la cessió temporal d'habitatges.

2.- Aquest tipus de convenis no gaudeix d'extensa regulació però, com hem dit, cada vegada s'utilitza més. El seu primer tret és el caràcter voluntari de la cessió. La legislació catalana, per exemple, situa aquestes cessions en el marc de la “mediació per al lloguer social”. És a dir, l'Administració, com a cessionari, gestiona l'habitatge i posa en marxa un contracte

de lloguer social, però la renda o cànon seran -normalment- cedits al propietari.

D'altra banda, cal entendre que estem davant una **cessió de caràcter temporal**. A efectes pràctics, es recomana un mínim de cinc anys, per a assegurar un ús útil de l'habitatge cedit.

3.- És lògic que **una part del cànon o lloguer sigui retinut per l'Administració a causa de les despeses de gestió**. Igualment, l'Administració podria subvencionar a través del seus pressupostos una part del preu que ha de pagar l'arrendatari.

No obstant, el punt més delicat de l'institut que comentem se situa en el **càlcul del cost de les obres que han de fer-se a l'immoble**. Cal tenir en compte que la possessió del pis ha de tornar en algun moment al propietari i, per tant, l'Administració ha de ser cautelosa en l'assumpció de la càrrega d'unes reparacions que revertiran al particular (i que, per tant, han de ser valorades amb precisió).

3.13.- Habitatge buit, preferentment amb certs desperfectes o necessitats de manteniment. Contracte de masoveria urbana. Mediació o informació administrativa. (Fila 13)

1.- Els costos de gestió dels **expedients de requeriments** i els seus previsiblement minúsculs resultats aconsellen reservar-los **només per a casos específics amb inexistent causes de justificació d'una desocupació evident**. Per a la resta, recomanem **l'ús de l'arsenal de mesures d'estímul previst per l'art. 42 LH**. Ens obliga a això, a més, un criteri de **coordinació interadministrativa** exigit, entre d'altres, per l'art. 5.4 LH i, especialment, pel mateix art. 42.1 de la mateixa Llei, que assigna, a més, a la Generalitat un paper preeminent en l'activació de les polítiques de foment.

En aquest sentit, no es pot oblidar que la Generalitat ja s'ha manifestat en la línia d'enfortiment de certes mesures de foment, que han estat concretades en el Decret 75/2104, de 27 de maig, del Pla per al dret de l'habitatge. No és el moment d'entrar ara en el seu contingut, però recordem que inclou, entre d'altres, les següents previsions:

- Ajuts per al pagament de l'habitatge.
- Mediació en el lloguer social. Es preveu concretament una Xarxa de mediació, com a sistema integrat per

entitats i Administracions que impulsa l'ús d'habitatges desocupats. S'articula, a més, un mecanisme de cessió d'habitatges desocupats a l'Administració Pública (amb les pertinents contraprestacions).

- Habitatges d'inserció.
- Actuacions socials en àrees de risc d'exclusió residencial o amb degradació urbana.
- Programa específic d'habitatges amb protecció oficial.
- Suport a les oficines locals d'habitatge i borses de mediació per al lloguer social.

2.- A més, l'Ajuntament pot utilitzar els resultats derivats de la fase prèvia d'inspecció (abans de la incoació de qualsevol expedient de requeriment) com a **base documental** per a gestionar l'acompliment de dues de les mesures previstes a l'art. 42 LH:

- a) L'oferta de mesures de foment adequat, específic i, si fos possible, coordinat amb altres Administracions Públiques (especialment, la Generalitat de Catalunya).
- b) La correcta aplicació de les mesures fiscals, emprant les dades obtingudes per a sol·licitar a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya la inscripció dels habitatges al Registre d'habitatges buits (articulat a la disposició final de la Llei catalana de l'impost sobre habitatges buits).

3.- Com a darrera aportació pràctica per a resoldre el problema dels habitatges buits, s'han plantejat la institució de la **masoveria urbana**. Es tracta d'un contracte en el qual el propietari cedeix l'ús de l'habitatge al masover, a canvi de que aquest faci unes determinades obres de rehabilitació i millora. A diferència del lloguer, la prestació no és el pagament d'un cànon, sinó la realització de les actuacions indicades. En aquest cas, l'actuació de les Administracions locals pot ser doble. En primer lloc, la seva aplicació a immobles que ja integrin el parc públic d'habitatges (si es considera una fórmula socialment adequada). En segon lloc, es pot donar informació i assessorament bàsic a propietaris i interessats sobre els avantatges d'aquest contracte per a l'ús efectiu dels allotjaments. Per a aquesta finalitat, poden ser útils les oficines municipals de consum. No obstant, cal tenir en compte que la masoveria té un sentit social útil si s'aplica a immobles de renda reduïda o mitja o bé com a fórmula per a ocupants amb risc habitacional.

L'art. 3.k) de la LH defineix la masoveria urbana com "el contracte en virtut del qual els propietaris d'un habitatge en cedeixen l'ús, pel termini que s'acordi, a canvi que els cessionaris n'assumeixin les obres de rehabilitació i manteniment". D'altra banda, la Llei d'Arrendaments Urbans, en la reforma establerta per la Llei 4/2013, de mesures de flexibilització i

foment del lloguer d'habitatges, ha regulat la "rehabilitació per renda", com a contracte de lloguer d'habitatge en què la part arrendatària es compromet a realitzar obres de rehabilitació o reforma. Aquesta part no pagarà renda o ho farà de forma reduïda. Recentment (2017), ha estat publicat per la Diputació de Barcelona el llibre [Masoveria urbana. Guia metodològica](#). El text no només es refereix a les regles fonamentals de la institució, sinó que també exposa el paper de foment que, dins de certs límits, pot jugar l'Administració Local."

4.- CONCLUSIONS I DARRERES CONSIDERACIONS

1.- Al llarg del present treball, hem examinat la noció d'habitatge buit. D'acord amb la legislació catalana, té com a requisit la desocupació permanent durant dos anys, amb la inexistència de causes de justificació. Entre aquestes, hem examinat la possibilitat de que el particular al·legui que, malgrat que el pis estigui buit, ha formulat pertinent oferta de lloguer o venda amb preu raonable i amb els mitjans comercials habituals. Caldrà, a més, que l'allotjament estigui en condicions de seguretat, salubritat i ornat.

2.- La primera reacció contra els habitatges buits és el requeriment per a l'ocupació, que pot completar-se amb multes coercitives. També està prevista la sanció administrativa, encara que aquesta resolució presenta alguns dubtes de constitucionalitat.

3.- A partir d'aquest esquema, però, s'ha multiplicat les possibles reaccions administratives d'acord amb la legislació específicament promulgada als anys 2015 i 2016. En alguns casos, es pretén la solució immediata de situacions de desnonament i, en altres, la "mobilització" de l'immoble buit (venda o lloguer) o la seva gestió pública (almenys, durant un temps). El panorama és realment complex i, segons s'indica expressament, cal tenir en compte el principi de proporcionalitat. Al llarg del treball hem sintetitzat els diferents supòsits de fet i la possible resposta jurídica. En general, l'objectiu principal és aconseguir un conveni de cessió a l'Administració per part del cedent (o, en determinats casos, el reallojament del deutor).

