



Universitat Autònoma de Barcelona

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  http://cat.creativecommons.org/?page_id=184

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>

El règim jurídic de les mesures per a garantir el dret a l'habitatge en un context de crisi.

**Anàlisi i eficàcia de la diversitat de programes i instruments
jurídic administratius aplicats a Catalunya (2008-2018).**

Carles Sala i Roca

TESI DOCTORAL UAB / 2019

DIRECTOR DE LA TESI

Dr. Josep Ramon Fuentes i Gasó.

(Departament de Dret Públic de la Universitat Rovira i Virgili).

TUTORA DE LA TESI

Dra. Marta Franch Sagner

DEPARTAMENT DE DRET PÚBLIC I DE CIÈNCIES HISTORICOJURÍDIQUES

DOCTORAT EN SEGURETAT HUMANA I DRET GLOBAL

UAB
Universitat Autònoma
de Barcelona



**Universitat Autònoma
de Barcelona**

DEPARTAMENT DE DRET PÚBLIC I DE CIÈNCIES HISTORICAJURÍDIQUES

DOCTORAT EN SEGURETAT HUMANA I DRET GLOBAL

**El règim jurídic de les mesures per a garantir el dret a
l'habitatge en un context de crisi.**

-Anàlisi i eficàcia de la diversitat de programes i instruments jurídic
administratius aplicats a Catalunya (2008-2018)-

Carles Sala i Roca
Doctorand.

Dr. Josep Ramos Fuentes i Gasó
Director de la Tesi.

Dra. Marta Franch Saguer
Tutora de la Tesi.

A la Marta i en Pau.

Agraïments.

Quan un investigador defensa la seva Tesi doctoral el més raonable és pensar que aquesta serà l'inici d'un camí de recerca d'aquell que lluirà el noble títol de Doctor.

Aquest no és el cas. La Tesi que tenen a les seves mans representa ben bé el final d'una etapa que per diferents motius -impensables i atzarosos-, han portat a aquest doctorand a treballar per la defensa d'unes polítiques d'habitatge des de la responsabilitat pública, en un àmbit sectorial i en un context temporal ple de circumstàncies adverses i -m'atreveixo a dir- que les més severes en moltes dècades, amb la prioritat de voler donar solució al drama humà de la postbombolla. Un drama humà que encara avui s'arrossega, pel patiment generat per la crisi econòmica dels últims anys -cronificada en moltes llars-, que ha deixat a moltes famílies en situació d'exclusió residencial, i moltes petites empreses amb moltes dificultats per reeixir.

Deixin-me doncs, que agraeixi als Consellers Recoder i Vila i a la Consellera Borràs la confiança i l'oportunitat de desenvolupar aquesta responsabilitat pública. I després, a l'equip –solvent i preparat- que m'ha acompanyat en aquests temps difícils a la Secretaria d'Habitatge i, especialment a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya. Posar un nom aquí comporta deixar-se'n molts altres, però sota la direcció responsable i capacitada del Jaume Fornt he d'agrair el treball compromès de l'Albert, el Joan, la Sílvia, el Jordi, la Imma, l'altre Jaume, el Pep, el Xavier, la Lluïsa. Ells i elles, són la part més visible i estan al capdavant d'un pacífic 'exèrcit', de més de 500 persones perseverants en fer possible el dret a l'habitatge a Catalunya.

Als meus pares, a qui a banda de la seva estima els vull reconèixer l'esforç que van fer per a que pogués arribar fins aquí. Al meu pare, que amb la seva prematura marxa va capgirar tot l'ordre lògic de les coses fent –segurament- que aquesta tesi arribi de manera tardana. Estic convençut però, que també aquesta Tesi és un petit homenatge a la seva petjada en els anys de vida que vam compartir.

I en especial, a la meva mare. Sense la seva estima, dedicació i suport –silent, constant i sobretot incondicional-, molt probablement jo no estaria avui aquí presentant aquest treball.

Sóc conscient de totes i cadascuna de les hores manllevades a la meva família i que ben segur voldré compensar. A la meva esposa Tiron, que m'ha proporcionat suport i espai temporal i físic per poder dedicar les hores que ni ella ni jo teníem a aquest treball. Sense la seva paciència i comprensió tot el temps que ha durat la recerca, avui, tampoc estaria aquí. Als meus fills, la Marta i en Pau, massa petits per entendre encara que el pare marxés cap a la biblioteca o es tanqués al despatx per treballar hores i hores amb l'ordinador. No vull que els quedi la sensació que m'allunyava d'ells per a que no interferissin en l'activitat investigadora d'aquest doctorand, sinó que el que necessitava era espai per escampar els centenars de papers amb els que he treballat per elaborar la investigació que tenen entre mans. Espero que algun dia ho entenguin i disculpin les hores faltades.

Aquesta Tesi s'ha escrit essencialment a Barcelona, però també a Tarragona, a Agramunt i a l'Ametlla de Mar, sovint amb la companyia i els consells del Josep Maria i la Maria Assumpció. Gràcies.

Aquesta investigació, tampoc no hagués estat possible sense l'empenta del seu director, en Josep Ramon Fuentes, i l'encoratjament dels bons amics Josep Sanromà i Xavier Forcadell, empenyent per fer realitat aquest treball.

Aquesta Tesi s'ha escrit bàsicament, en la foscor i la tranquil·litat que llangueix totes les matinades en transició cap a la llum i brogit de la ciutat. Ignoro la pregonada recompensa de llevar-se d'hora més enllà de la satisfacció d'haver destinat un temps a un aprenentatge que mai s'acaba.

Vaig arribar a la posició de Secretari d'Habitatge i Millora Urbana de la Generalitat, pensant que ho sabia tot i vaig descobrir que encara em faltava molt per aprendre. Haurà passat una dècada, i malgrat les experiències, o aquesta investigació, segueixo

pensant que les millors lliçons són les que t'ofereix la realitat, la de les persones que humilment vols ajudar.

Que com la tranquil·litat de l'alba, desitjo que aquesta investigació contribueixi a fer una aturada reflexiva al treball diari de tots els qui en les propers temps els toqui gestionar i donar respostes a tots els professionals, empreses i especialment a aquelles famílies que es vegin afectades per problemes d'accés o permanència al seu habitatge.

RESUM

A Espanya, a finals de l'any 2007, amb l'esclat de la bombolla immobiliària, s'inicià una profunda crisi econòmica. Aquells fets van marcar l'inici d'una acumulació d'adversitats per a moltes famílies que havien adquirit un habitatge amb finançament hipotecari.

La prioritat de les polítiques públiques d'habitatge ja no era trobar fórmules per a disposar d'un habitatge en condicions de sostenibilitat econòmica familiar, sinó que la configuració legal de les execucions hipotecàries va comportar que mantenir-se a l'habitatge i evitar el llançament, o el desnonament en el cas dels arrendaments, és convertís en la principal de les preocupacions.

En el marc de la post-bombolla, les diferents administracions públiques han creat al llarg d'aquests anys una autèntica bombolla legislativa plena d'instruments, especialment coercitius, per aconseguir disposar d'habitatges per a solucionar l'emergència residencial, mesures que són objecte d'especial atenció i anàlisi en aquest treball..

L'ampliació i 'redefinició' de la funció social de la propietat ha estat clau per a intentar mobilitzar habitatges buits del parc immobiliari. Però tota aquesta regulació ha comportat novament, en l'àmbit sectorial de les polítiques públiques d'habitatge, unes intenses desavinences –resoltes pel Tribunal Constitucional- entre les administracions estatal i autonòmiques sobre la capacitat competencial de cada una d'elles per a regular en la matèria. S'analitzen en aquest treball els 14 procediments, que iniciant-se a l'any 2013, no han finalitzat fins l'any 2019.

En síntesi, en l'actual escenari de post-crisi, més de 10 anys després, la majoria de mesures, resten plenament efectives, i es posa de relleu en aquesta investigació quines són eficients per resoldre l'emergència residencial que apareix encara de forma cronificada per la insuficiència de recursos dels que disposa l'administració per a poder fer front a la necessitat d'habitatge de la ciutadania en situació de vulnerabilitat.

ÍNDEX

RESUM	ix
Llista de quadres	xxiv
Llista de gràfics	xxviii
Llista de taules	xxxii
Llista de il·lustracions	xxxv
Llista de mapes	xxxv
INTRODUCCIÓ.	1
1. ELS FONAMENTS, MOTIVACIONS I OBJECTIUS DEL PRESENT TREBALL	1
1.1 EL PLANTEJAMENT DEL PROBLEMA EN LA INVESTIGACIÓ	5
1.2 OBJECTIUS DE LA INVESTIGACIÓ	6
1.3 HIPÒTESI	7
1.4 METODOLOGIA	8
1.5 CAPÍTOLS DE LA INVESTIGACIÓ	9
1.6 RESULTATS ESPERATS	11
CAPÍTOL PRIMER.- ELS EXCESSOS DEL MERCAT IMMOBILIARI COM A DETONANT DE LA CRISI.	13
I. L'ORIGEN DE LA CRISI ALS EUA. EL COL·LAPSE IMMOBILIARI I FINANCER.	15
1. 1996-2005 LA DÈCADA PRODIGIOSA NORD-AMERICANA.	
1.1 PRINCIPALS ELEMENTS DE LA BOMBOLLA IMMOBILIÀRIA.	25
1.1.1 L'increment dels preus dels habitatges.	25
1.1.2 Els préstecs <i>subprime</i> .	28
1.1.3 Els tipus d'interès.	34
1.1.4 El canvi de la tipologia de préstecs d'interès fix a interès variable.	36
1.1.5 L'increment de la cobertura percentual, via préstec, de l'import necessari per a l'adquisició de l'habitatge.	39
1.1.6 El mercat secundari com a mecanisme de perversió del sistema creditici.	40
1.1.7 Les agències de <i>rating</i> .	47
1.1.8 Els <i>Credit Default Swap</i> .	49
1.1.9 La falta de regulació i control del mercat hipotecari.	51
1.2 LA CONSTATACIÓ DELS FACTORS ANALITZATS COM A ELEMENTS CLAU EN LA CRISI ALS EUA.	57
1.3 LES CONSEQÜÈNCIES DE LA CRISI.	61
II. SUPERAR LA CRISI HIPOTECÀRIA ALS EUA.	65

1.	QUÈ ES VA FER I QUAN ES VA FER?. L'ÈPOCA DE L'ADMINISTRACIÓ BUSH.	65
1.1.	UNA REACCIÓ RÀPIDA. UN FRACÀS ESTREPITOS.	68
1.1.1	El programa <i>Federal Housing Administration-Secure</i> .	68
1.1.2	L'aliança <i>Hope Now</i> .	69
1.1.3	El <i>Treasury Loan Modification Plan</i> : "Teaser Freezer".	70
1.1.4	El " <i>Mod in a Box</i> " de la FDIC.	71
1.1.5	<i>Hope for Homeowners Program</i> (H4H).	73
1.1.6	El programa de modificació simplificat.	74
2.	EL PLA OBAMA PER ALS DEUTORS HIPOTECARIS. <i>HOMEOWNER AFFORDABILITY AND STABILITY PLAN</i>: HAMP I HARP.	77
2.1	EL PROGRAMA <i>HOME AFFORDABLE MODIFICATION</i> .	79
2.1.1	Els mecanismes de funcionament del programa de modificació d'hipoteques.	80
2.1.2	Resultats de l'aplicació del programa. - Els paràmetres negatius del programa de modificació - Els conflictes judicials.	85
2.1.3	Valoracions de HAMP.	91
2.2	EL PROGRAMA <i>HOME AFFORDABLE REFINANCE</i> .	92
2.2.1	Els mecanismes de funcionament del programa de refinançament d'hipoteques.	92
2.2.2	Resultats de l'aplicació del programa.	94
2.2.3	Valoracions de HARP.	95
2.3	EL PROGRAMA <i>HOME AFFORDABLE FORECLOSURE ALTERNATIVE</i> .	97
2.3.1	Els mecanismes de funcionament del programa d'alternatives a l'execució hipotecària.	98
2.3.2	<i>Short sale</i> i <i>Deed-in lieu</i> (DIL).	99
2.3.3	Resultats de l'aplicació del programa.	101
2.4	LA MEDIACIÓ HIPOTECÀRIA. UNA MESURA ALTERNATIVA ALS EUA.	102
III.	ESPANYA, LA BOMBOLLA IMMOBILIÀRIA, CAUSA DE LA CRISI.	107
1.	1997-2007: LA "DÈCADA PRODIGIOSA" ESPANYOLA.	107
1.1	PRINCIPALS ELEMENTS DE LA BOMBOLLA IMMOBILIÀRIA.	111
1.1.1	L'increment dels preus dels habitatges.	112
1.1.2	L'augment de la demanda i la multiplicació de l'oferta.	116
1.1.3	Els tipus d'interès, el canvi de la tipologia de préstecs d'interès fix a interès variable i l'allargament del període d'amortització del préstec.	120
1.1.4	La sobretaxació com a factor <i>subprime</i> en la bombolla espanyola.	122
1.1.5	La pugna pel client minorista.	125
1.1.6	El mercat secundari com a mecanisme de perversió del sistema creditici.	127
1.1.7	La desmesura del mercat hipotecari.	137
1.2	LES CONSEQÜÈNCIES DE LA CRISI.	140

1.2.1	Les execucions hipotecàries.	145
1.2.2	Estimació del nombre de famílies que han perdut l'habitatge habitual (2008-2018).	150
CAPÍTOL SEGON.- LA NORMATIVA DE L'ESTAT PER A PROTEGIR EL DRET A L'HABITATGE.		158
I.	L'ESTRUCTURACIÓ DE LES COMPETÈNCIES EN MATÈRIA D'HABITATGE.	167
1.	LA NECESSÀRIA INTERPRETACIÓ DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL RÈGIM JURÍDIC DE LA DISTRIBUCIÓ COMPETENCIAL EN MATÈRIA D'HABITATGE.	167
1.1	ELS PRIMERS CONFLICTES EN L'ETAPA POSTERIOR AL TRASPÀS DE COMPETÈNCIES.	168
1.2	LA STC 37/1987. EL DEBAT SOBRE EL DRET A LA PROPIETAT.	173
1.2.1	El contingut essencial del dret de propietat.	175
1.2.2	El dret de propietat. Un dret real, propi del dret civil delimitat a les lleis sectorials.	176
1.2.3	La constitucionalitat de la desigualtat territorial en l'aplicació del dret de propietat.	177
1.3	LA STC 152/1988. LA SUBJECCIÓ DE LES POLÍTIQUES D'HABITATGE A L'ACTIVITAT ECONMÒMICA.	179
1.4	LA STC 13/1992. LA SUBVENCIÓ COM A EIX DEL CONFLICTE.	186
1.5	LA STC 32/2019. EL DRET A L'HABITATGE, POC MÉS QUE UNA POLÍTICA ASSISTENCIAL.	190
2.	CANVI DE RUMB: D'UNA POLÍTICA DE FOMENT ECONÒMIC A UNA POLÍTICA DE PROTECCIÓ SOCIAL.	194
II.	LA LEGISLACIÓ DESPLEGADA PER L'ESTAT EN EL CONTEXT DE CRISI.	198
III.	L'ESTAT DAVANT LA NECESSITAT DE GARANTIR EL DRET A L'HABITATGE EN EL CONTEXT DE CRISI.	209
1.	LES ACTUACIONS DE L'ESTAT PER A FACILITAR AL CIUTADÀ L'ACCÉS A L'HABITATGE. "LA RENTA BÁSICA DE EMANCIPACIÓN" I "LOS PLANES ESTATALES DE VIVIENDA"	209
1.1	FOMENT DE L'EMANCIPACIÓ A TRAVÉS DE LA "RENTA BÁSICA DE EMANCIPACIÓN".	211
1.1.1	Els requisits per optar a l'ajut.	216
1.1.2	La rebaixa de l'import i la desaparició de la mesura.	220
1.2	LA IMPORTÀNCIA DEL RÈGIM JURÍDIC DE LA RBE SEGONS EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.	222

1.2.1	La defensa de la competència autonòmica davant el TC.	222
1.2.2	La STC 129/2010, de 29 de novembre.	224
1.2.3	La STC 36/2012, de 15 de març.	227
1.2.4	Els altres pronunciaments sobre la RBE. SSTC 72/2012, 73/2012 i 77/2012	233
1.3	RESULTATS DE L'APLICACIÓ DEL PROGRAMA.	235
1.3.1	Les minorcions i la pèrdua del dret ha suposat més estalvi que despesa a l'Administració.	236
1.3.2	La reducció de l'esforç en el pagament del lloguer com efecte de la RBE.	238
1.4	VALORACIONS DE LA RBE.	239
2.	ELS PLANS QUADRIENNALS D'HABITATGE DE L'ESTAT.	242
2.1	LES MESURES I RECURSOS PER GARANTIR EL DRET A L'HABITATGE DELS PLANS.	242
2.1.1	Les dificultats del Pla 2002-2005.	242
2.1.2	Els principals objectius i programes dels Plans d'Habitatge del Govern de l'Estat de 2005 a 2016 (prorrogat a 2017).	243
2.1.3	El Pla 2005-2008.	246
2.1.4	El Pla 2009-2012.	247
2.1.5	El Pla 2013-2016.	248
2.2.	LA DESAPARICIÓ DELS PROGRAMES DE PAGAMENT ESTATAL.	250
2.2.1	La pèrdua de l'AEDE, de la RBE, i de la subsidiació dels préstecs pels adquirents d'habitatges de protecció oficial.	252
2.2.2	La Sentència del Tribunal Constitucional 216/2015, de 22 d'octubre.	257
3.	LES PRINCIPALS EINES PER EVITAR L'EXCLUSIÓ SOCIAL PER LA PÈRDUA DE L'HABITATGE. EINES PREVENTIVES I EINES PAL·LIATIVES.	261
3.1	L'OPORTUNITAT PERDUDA DE L'ANY 2008. LA MORATÒRIA EN EL PAGAMENT DE LES QUOTES DELS PRÉSTECES HIPOTECARIS.	262
3.1.1	Els requisits per poder optar a l'aplicació de la moratòria. - Tipologia, import i data de contractació de l'operació. - Els requisits del prestatari com a possible beneficiari de la moratòria.	264
3.1.2	Resultats de l'aplicació del programa: El fracàs de l'actuació.	265
3.1.3	Valoració del programa <i>ICO-Moratoria Hipotecaria</i> .	266
4.	UNA VIA EQUIVOCADA FINS AL 2012.	268
4.1	EL DESENCERT EN LES MESURES ARTICULADES ELS ANYS 2010 I 2011	268
4.1.1	Evitar l'exclusió social, evitar el deute residual.	269
4.1.2	L'increment de la inembargabilitat dels ingressos familiars. Els Reials Decrets-llei 6/2010 i 8/2011.	269
5.	A COPS DE REIAL DECRETS-LLEI.	277
5.1	LA RECEPTE DEL RDL 6/2012: <i>EL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS</i>	281

5.1.1	La reestructuració dels deutes, el quitament i la dació en pagament. - Primera fase: La reestructuració del deute. - Segona fase: El quitament com a mesura complementària. - Tercera fase: La dació en pagament com a mesura substitutiva.	283
5.1.2	Els requisits per poder optar a l'aplicació del <i>Código de Buenas Prácticas</i> . - La tipologia de préstec i situació de vigència. - El destí de l'habitatge i el seu preu d'adquisició. - Els requisits per considerar el llinar d'exclusió. - Segmentació dels requisits per accedir a la reestructuració del deute. - Conclusions sobre els requisits.	287
5.1.3	Resultats de l'aplicació del programa del <i>Código de Buenas Prácticas</i>	296
5.2	DE LA MORATÒRIA EN ELS PAGAMENTS A LA MORATÒRIA EN ELS LLANÇAMENTS. EL RDL 27/2012 I LA DERIVADA LLEI 1/2013.	302
5.2.1	Factors que originen la nova normativa. - La pressió mediàtica i els suïcidis. - Les dades de implementació del CBP, i les dades d'execucions hipotecàries del CGPJ - La ILP de la PAH, i la proposició de llei del Grup Parlamentari Socialista.	303
5.2.2	La suspensió dels llançaments. - Comentari del règim jurídic de la moratòria dels llançaments.	306
5.2.3	El Fondo Social de Vivienda	313
	<u>CAPÍTOL TERCER.- LA NORMATIVA DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES PER A PROTEGIR EL DRET A L'HABITATGE.</u>	323
I.	L'OPCIÓ PER LES MESURES COERCITIVES DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES DAVANT EL FRACÀS DE LES MESURES DE L'ESTAT.	325
1.	LES NORMES APROVADES PER LES COMUNITATS AUTÒNOMES QUE CONTENEN MESURES COERCITIVES PER ACTUAR DAVANT LA NECESSITAT D'HABITATGE.	325
1.1	PRINCIPALS FIGURES COERCITIVES QUE CONTENEN AQUESTES LLEIS.	330
1.1.1	Gradació dels instruments en funció de la limitació del dret de la propietat.	330
1.1.2	Relació dels instruments coactius presents a cada norma.	331
2.	LA MEDIACIÓ OBLIGATÒRIA.	336
2.1	CONTINGUT DE LES NORMES AUTONÒMIQUES QUE REGULEN UN INSTRUMENT DE MEDIACIÓ OBLIGATÒRIA PER EVITAR LA PÈRDUA DE L'HABITATGE HABITUAL.	336
2.2	ELS ORÍGENS DE LA MEDIACIÓ HIPOTECÀRIA EN LA POST-BOMBOLLA A L'ESTAT ESPANYOL.	337
2.3	UNA (INTER)MEDIACIÓ EN L'ÀMBIT DEL CONSUM.	345

2.4	LES BASES COMPETENCIAIS PER A LA REGULACIÓ I CREACIÓ D'AQUESTS SERVEIS DE MEDIACIÓ DE CONSUM.	354
2.5	EL DESENVOLUPAMENT DE L'OBLIGATORIETAT DE LA MEDIACIÓ PRÈVIA A UN PROCEDIMENT D'EXECUCIÓ HIPOTECÀRIA EN LA NORMATIVA CATALANA.	356
2.6	LA MEDIACIÓ A LA LLEI 24/2015.	360
2.6.1	Els procediments previstos en el marc de la Llei 24/2015.	364
2.7	EL PAPER D'OFIDEUTE EN LES 'CHASES' DERIVADES DE LA LLEI 4/2016.	367
2.7.1	Els procediments previstos en el marc de la Llei 4/2016.	368
2.8	LA MEDIACIÓ OBLIGATÒRIA A LA NORMATIVA DESENVOLUPADA A LA COMUNITAT AUTÒNOMA D'ARAGÓ.	373
3.	EL TANTEIG I RETRACTE.	374
3.1	CONTINGUT DE LES NORMES AUTONÒMIQUES QUE REGULEN UN INSTRUMENT DE TANTEIG I RETRACTE PELS HABITATGES SENSE PROTECCIÓ OFICIAL.	374
3.2	ELS ORÍGENS DEL TANTEIG I RETRACTE EN LA POST-BOMBOLLA A L'ESTAT ESPANYOL.	377
3.3	LA NATURALESA DEL TANTEIG I RETRACTE.	379
3.4	LES BASES COMPETENCIAIS PER A LA REGULACIÓ D'AQUESTS DRETS EN LA NORMATIVA AUTONÒMICA.	381
3.5	L'OBLIGATORIETAT A CATALUNYA DEL TANTEIG I RETRACTE EN LA POST-BOMBOLLA.	383
3.5.1	Els municipis considerats de demanda acreditada.	389
3.5.2	El tanteig i retracte d'aplicació a les segones i ulteriors transmissions.	392
3.6	EL TANTEIG I RETRACTE A POSTERIORI NORMATIVES: PAÍS BASC, ANDALUSIA, I EXTREMADURA.	394
4.	L'IMPOST SOBRE ELS HABITATGES BUITS.	395
4.1	APROXIMACIÓ A LES NORMES BASCA I CATALANA SOBRE L'ESTÍMUL IMPOSITIU A L'OCUPACIÓ D'HABITATGES BUITS.	395
4.2	ELS PRECEDENTS DE LA PENALITZACIÓ FISCAL SOBRE L'HABITATGE DESOCUPAT A L'IMPOST DE LA RENDA DE LES PERSONES FÍSiques	396
4.3	EL RECÀRREC DELS HABITATGES BUITS A L'IMPOST SOBRE ELS BÉNS IMMOBLES.	404
4.3.1	La solució dels Reials Decret-llei 21/2018 i 7/2019	414
4.3.2	Estimació de l'impacte del recàrrec de l'IBI a les capitals de l'Estat.	415
4.3.3	La independència fiscal dels territoris forals dins l'Estat espanyol. - El cas del País Basc. - La comunitat foral de Navarra.	419
4.4	LES EXPERIÈNCIES EUROPEES.	436
4.4.1	La <i>Council Tax</i> a Anglaterra.	436

4.4.2	L'IMI a Portugal.	440
4.4.3	El TLV i THLV a França.	444
4.5	L'EFICÀCIA DE LA UTILITZACIÓ D'UN IMPOST SOBRE ELS HABITATGES DESOCUPATS.	451
4.6	LA GESTACIÓ DE L'IMPOST SOBRE ELS HABITATGES BUITS EN LA NORMATIVA CATALANA	453
5.	LA MULTA COERCITIVA / SANCIONADORA SOBRE ELS HABITATGES DESHABITATS.	476
5.1	CONTINGUT DE LES NORMES AUTONÒMIQUES QUE REGULEN MULTES PER L'INCOMPLIMENT DE LA FUNCIÓ SOCIAL DE LA PROPIETAT, PER UNA SITUACIÓ DE DESOCUPACIÓ / DESHABITACIÓ.	476
5.2	ELS ORÍGENS I PROCEDIMENTS DE LES MULTES PER HABITATGE DESOCUPAT.	480
6.	EL LLOGUER OBLIGATORI.	495
6.1	CONTINGUT DE LES NORMES AUTONÒMIQUES QUE REGULEN EL LLOGUER OBLIGATORI.	495
6.2	LA INTRODUCCIÓ DE LA REGULACIÓ DEL LLOGUER OBLIGATORI VIA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR	501
6.3	LA FORMULACIÓ DEL LLOGUER OBLIGATORI EN LA NORMATIVA CATALANA	503
7.	L'EXPROPIACIÓ FORÇOSA.	508
7.1	CONTINGUT DE LES NORMES AUTONÒMIQUES QUE REGULEN L'EXPROPIACIÓ FORÇOSA. EN SITUACIONS DE LLANÇAMENT O DESNONAMENT.	508
7.2	CONTINGUT DE LES NORMES AUTONÒMIQUES QUE REGULEN L'EXPROPIACIÓ FORÇOSA. EN SITUACIONS DE DESHABITACIÓ / INHABITABILITAT.	519
7.3.	L'EXPROPIACIÓ PER GARANTIR EL DRET A L'HABITATGE.	522
7.3.1	Els antecedents de l'expropiació per obtenir habitatges.	522
7.3.2	L'expropiació de l'usdefruit a la llei del dret a l'habitatge de Catalunya.	524
7.3.3	Els orígens de l'expropiació temporal en la post-bombolla a l'Estat espanyol.	531
7.3.4	L'expropiació forçosa temporal en la normativa catalana de la post-bombolla.	535
	- L'expropiació de l'usdefruit prevista al Decret Llei 1/2015.	
	- Les expropiacions previstes a la Llei 4/2016.	
8.	LA SUSPENSÍO DELS LLANÇAMENTS.	539
8.1	CONTINGUT DE LES NORMES A L'ARAGÓ QUE REGULEN LA SUSPENSÍO DELS LLANÇAMENTS.	539
9.	LA CESSIÓ OBLIGATÒRIA DELS HABITATGES.	541
9.1	CONTINGUT DE LES NORMES AUTONÒMIQUES QUE REGULEN LA CESSIÓ OBLIGATÒRIA DELS HABITATGES.	541

9.2	ELS ORÍGENS DE LA REGULACIÓ DE LA CESSIÓ OBLIGATÒRIA EN LA POST-BOMBOLLA A L'ESTAT ESPANYOL.	544
9.3	LA GESTACIÓ DE LA CESSIÓ OBLIGATÒRIA EN LA NORMATIVA CATALANA.	551
II.	LA CONTROVÈRSIA DE LES MESURES AUTONÒMIQUES IMPUGNADES DAVANT EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.	559
1.	EL PERIPLE I RESOLUCIÓ DEL LLARG I INTENS ENFRONTAMENT ESTAT-ESTAT-COMUNITATS AUTÒNOMES.	561
1.1	ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 93/2015, DE 14 DE MAIG, SOBRE EL DECRET-LLEI 6/2013, DEL 9 D'ABRIL, DE MESURES PER ASSEGURAR EL COMPLIMENT DE LA FUNCIÓ SOCIAL DE L'HABITATGE. (ANDALUSIA).	563
1.1.1	Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.	563
1.1.2	L'inici d'una nova etapa de discrepàncies competencials.	564
1.1.3	L'habitatge deshabitat com a situació d'incompliment de la funció social.	565
1.1.4	Motius d'impugnació de l'Estat.	569
1.1.5	La resolució sobre les disposicions recorregudes.	571
1.1.6	Les veus discrepants. Vots particulars a la Sentència.	577
1.1.7.	Conclusió.	579
1.1.8	<i>Tempus fugit.</i> El Tribunal Constitucional.	581
1.2	ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 16/2018, DE 22 DE FEBRER, SOBRE LA LLEI FORAL 24/2013, DE 2 DE JULIOL, DE MESURES URGENTS PER A GARANTIR EL DRET A L'HABITATGE A NAVARRA.	583
1.2.1	Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.	583
1.2.2	La transcendència d'aquesta Sentència.	584
1.2.3	El suport del Consell d'Estat als arguments d'inconstitucionalitat.	585
1.2.4	El manteniment de la suspensió dels instruments impugnats.	587
1.2.5	Motius d'impugnació de l'Estat.	593
1.2.6	La resolució per unanimitat de les disposicions recorregudes.	594
1.2.7	Conclusió.	606
1.3	ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 32/2018, DE 12 D'ABRIL, SOBRE LA LLEI 4/2013, DE L'1 D'OCTUBRE, DE MESURES URGENTS PER ASSEGURAR EL COMPLIMENT DE LA FUNCIÓ SOCIAL DE L'HABITATGE. (ANDALUSIA).	609
1.3.1	Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.	609
1.3.2	El manteniment de la suspensió dels instruments impugnats.	611
1.3.3	Motius d'impugnació de l'Estat.	612
1.3.4	La resolució de les disposicions recorregudes.	613
1.4	ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 43/2018, DE 26 D'ABRIL, SOBRE 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 A GARANTIR EL DRET A L'HABITATGE.	617
1.4.1	Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.	617
1.4.2	La correspondència dels raonaments per mantenir la suspensió i resoldre el	

	recurs.	619
1.5	ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 54/2018, DE 24 DE MAIG, SOBRE LA LLEI 20/2014, DE 29 DE DESEMBRE, DE MODIFICACIÓ DE LA LLEI 22/2010, DE 20 DE JULIOL, DEL CODI DE CONSUM DE CATALUNYA, PER A LA MILLORA DE LA PROTECCIÓ DE LES PERSONES CONSUMIDORES EN MATÈRIA DE CRÈDITS I PRÉSTECES HIPOTECARIS, VULNERABILITAT ECONÒMICA I RELACIONS DE CONSUM.	623
1.5.1	Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.	623
1.5.2	La regulació de la mediació obligatòria com a mesura inconstitucional.	625
1.5.3	L'aixecament de la suspensió.	627
1.5.4	Inconstitucionalitat de la mediació obligatòria en els procediments judicials.	629
1.6	ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 97/2018, DE 19 DE SETEMBRE, SOBRE LA LLEI 3/2015, DE 18 DE JUNY, D'HABITATGE DEL PAÍS BASC.	630
1.6.1	Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.	630
1.6.2	Una Llei pel dret subjectiu aprovada en un moment de màxima confusió competencial.	632
1.6.3	Els elements de resolució del Tribunal als preceptes impugnats.	634
1.7	ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 4/2019, DE 17 DE GENER, SOBRE LA LLEI 14/2015, DE 21 DE JULIOL, DE L'IMPOST SOBRE ELS HABITATGES BUITS [...] A CATALUNYA.	638
1.7.1	Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.	638
1.7.2	La importància dels motius d'impugnació no contemplats en el recurs.	638
1.7.3	L'aval del Consell d'Estat al recurs per l'existència d'una doble imposició.	640
1.7.4	L'aplicació de l'impost malgrat el recurs d'inconstitucionalitat.	641
1.7.5	Es produeix la doble imposició prohibida per la LOFCA? - Les diferències respecte de l'Impost de Béns Immobles. - Les diferències respecte del recàrrec sobre l'Impost Local de Béns immobles.	644
1.7.6	La clarificadora disposició addicional primera de la llei de l'Impost.	653
1.8	ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 13/2019, DE 31 DE GENER, SOBRE LA LLEI 24/2015, DE 29 DE JULIOL, DE MESURES URGENTS PER AFRONTAR L'EMERGÈNCIA EN L'ÀMBIT DE L'HABITATGE I LA POBRESA ENERGÈTICA. (CATALUNYA)	656
1.8.1	Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.	656
1.8.2	Desistiments pre-recurs i post-recurs.	657
1.8.3	La inconstitucionalitat del procediment judicial per resoldre el sobreendeutament.	658
1.8.4	La inconstitucionalitat de les mesures proposades pels col·legis d'advocats.	659
1.8.5	La veu discrepant. Vot particular a la sentència.	660
1.9	ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 5/2019, DE 17 DE GENER, SOBRE EL DECRET-LLEI 3/2015, DE 15 DE DESEMBRE, DE MESURES URGENTS D'EMERGÈNCIA EN MATÈRIA DE PRESTACIONS ECONÒMIQUES DE CARÀCTER SOCIAL, POBRESA ENERGÈTICA I ACCÉS A L'HABITATGE. (ARAGÓ).	662

1.9.1	Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.	662
1.9.2	Desistiments pre-recurs i post-recurs.	663
1.9.3	La in/constitucionalitat de les singularitats que introdueix la norma.	665
1.10	ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 102/2018, DE 4 D'OCTUBRE, SOBRE LA LLEI 10/2016, DE 7 DE JUNY, DE REFORMA DE LA LLEI 6/2015, DE 24 DE MARÇ, DE L'HABITATGE DE LA REGIÓ DE MÚRCIA, I DE LA LLEI 4/1996, DE 14 DE JUNY, DE L'ESTATUT DELS CONSUMIDORS I USUARIS DE LA REGIÓ DE MÚRCIA.	668
1.10.1	Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.	668
1.10.2	La constitucionalitat de les mesures no coactives.	668
1.11	ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 21/2019, DE 14 DE FEBRER, SOBRE LA LLEI 10/2016, DE L'1 DE DESEMBRE, DE MESURES D'EMERGÈNCIA EN RELACIÓ AMB LES PRESTACIONS ECONÒMIQUES DE CARÀCTER SOCIAL, POBRESA ENERGÈTICA I ACCÉS A L'HABITATGE. (ARAGÓ).	672
1.11.1	Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.	672
1.11.2	Les variacions respecte del Decret-llei 3/2015.	673
1.11.3	La resolució sobre les disposicions recorregudes.	674
1.11.4	Les veus discrepants. Vots particulars a la sentència.	676
1.12	ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 8/2019, DE 17 DE GENER, SOBRE LA LLEI 4/2016, DE 23 DE DESEMBRE, DE MESURES DE PROTECCIÓ DEL DRET A L'HABITATGE DE LES PERSONES EN RISC D'EXCLUSIÓ RESIDENCIAL.	677
1.12.1	Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.	677
1.12.2	L'objectiu d'aquesta llei i l'ampli desistiment acordat.	678
1.13	ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 80/2018, DE 5 DE JULIOL, SOBRE LA LLEI 2/2017, DE 3 DE FEBRER, PER LA FUNCIO SOCIAL DE L'HABITATGE DE LA COMUNITAT VALENCIANA.	681
1.13.1	Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.	681
1.13.2	La in/constitucionalitat de les singularitats que introdueix la norma.	684
1.13.3	El vot particular que qüestiona la nova doctrina constitucional.	689
1.14	ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 106/2018, DE 4 D'OCTUBRE, SOBRE LA LLEI 2/2017, DE 17 DE FEBRER, D'EMERGÈNCIA SOCIAL DE L'HABITATGE D'EXTREMADURA.	692
1.14.1	Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.	692
1.14.2	Corol·lari de la nova doctrina sobre la distribució competencial del dret a l'habitatge.	694
	<u>CAPÍTOL QUART.- ANÀLISI I EFICÀCIA DE LA DIVERSITAT DE PROGRAMES I INSTRUMENTS JURÍDIC ADMINISTRATIUS APLICATS A CATALUNYA EN L'ESCENARI DE POST-BOMBOLLA I POST-CRISI (2008-2018).</u>	696

I.	LA CRISI IMMOBILIÀRIA A CATALUNYA.	698
1.	LA INSUFICIÈNCIA D'UN PARC PÚBLIC D'HABITATGE.	702
1.1	EL REGISTRE DE SOL·LICITANTS D'HABITATGE DE PROTECCIÓ OFICIAL.	706
1.2	EL PLA TERRITORIAL SECTORIAL DE L'HABITATGE.	710
2.	HABITATGES BUITS. UNA PERSECUCIÓ DESPROPORCIONADA.	713
2.1	ELS HABITATGES BUITS	714
2.1.1	El cas de Barcelona: De 88.259 habitatges buits a 10.052.	719
2.2	RESOLDRE L'ENIGMA DELS HABITATGES BUITS EN MANS DE LES ENTITATS FINANCERES.	721
2.2.1	El Registre d'Habitatges buits o ocupats sense títol habilitant.	723
II.	ELS PRINCIPALS PROGRAMES I ACTUACIONS NO COERCITIVES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA EN POLÍTIQUES PÚBLIQUES D'HABITATGE PER A FACILITAR EL COMPLIMENT DEL DRET A L'HABITATGE EN L'ESCENARI DE CRISI I POST-CRISI.	729
1.	L'AMPLIACIÓ DEL PARC D'HABITATGE GESTIONAT PER LA GENERALITAT.	729
1.1	LA CESSIÓ D'HABITATGES DE LES ENTITATS FINANCERES.	729
1.2	L'ADQUISICIÓ D'HABITATGES DEL PARC PRIVAT COM ALTERNATIVA A LA PROMOCIÓ.	732
1.2.1	L'intent d'adquisició de 500 habitatges a l'any 2008.	732
1.2.2	Els projectes de compra a la CA Valenciana.	737
1.2.3	Les adquisicions en l'àmbit municipal a la CA Valenciana.	738
1.2.4	Els concursos de la Comunitat Autònoma i del municipi de Madrid.	740
2.	ELS AJUTS AL PAGAMENT DEL LLOGUER.	743
2.1	LES AJUDES AL PAGAMENT DEL LLOGUER COM A MECANISME PER A MINIMITZAR LA VIA COERCITIVA.	743
2.1.1	Els ajuts ordinaris. Evitar l'agreuament de casos de potencial risc d'exclusió.	744
2.1.2	La reducció de l'esforç de les llars al pagament del lloguer per l'ajuda rebuda.	751
2.2	ELS AJUTS URGENTS: EVITANT DESNONAMENTS.	760
2.3	ELS AJUTS ALS RESIDENTS DEL PARC PÚBLIC: REDUINT LA MOROSITAT I EVITANT DESNONAMENTS.	766
3.	LA MEDIACIÓ HIPOTECÀRIA VOLUNTÀRIA.	770
3.1	EL MARC REFERENCIAL D'OFIDEUTE.	770
3.1.1	La mediació voluntària.	771
3.1.2	L'evolució de l'efectivitat del servei des de la seva creació. Expansió i consolidació d'un servei de referència.	774

3.1.3	El paper d'Ofideute en la lluita contra els desnonaments.	776
3.1.4	Els procediments bàsics de funcionament.	776
3.1.5	Possibles vies de solució o tancament de les mediacions.	781
3.1.6	Els assessoraments.	782
3.1.7	Els resultats d'Ofideute.	784
3.1.8	Alguns aspectes clau, en xifres.	785
4.	LA MESA DE VALORACIÓ PER A SITUACIONS D'EMERGÈNCIES ECONÓMIQUES O SOCIALS DE CATALUNYA: UNA MESURA NO COERCITIVA PER ALS CASOS URGENTS.	788
II.	LES PRINCIPALS ACTUACIONS EN POLÍTIQUES PÚBLIQUES D'HABITATGE A CATALUNYA DE CARÀCTER COERCITIU EN EL CONTEXT DE LA POST-BOMBOLLA I LA CRISI I POST-CRISI IMMOBILIÀRIA I ECONÒMICA.	794
1.	RESULTATS DE L'APLICACIÓ DE LES MESURES COERCITIVES DESENVOLUPADES A CATALUNYA.	794
1.1.	LES MULTES COERCITIVES I LES SANCIONS PER HABITATGES BUITS.	795
1.2.	L'EXPROPIACIÓ COM A MESURA COERCITIVA.	799
1.3.	LA MOBILITZACIÓ DELS HABITATGES DESHABITATS A TRAVÉS DE LA PRESSIÓ IMPOSITIVA.	800
1.4.	EL TANTEIG I RETRACTE.	810
1.5.	EL LLOGUER SOCIAL OBLIGATORI.	820
	CONCLUSIONS GENERALS	823
	BIBLIOGRAFIA	841

LLISTA DE QUADRES

- Quadre 1.1 Taula d'Estats on es va desenvolupar normativa per a la mediació hipotecària.
- Quadre 2.1 Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2007
- Quadre 2.2 Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2008
- Quadre 2.3 Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2009
- Quadre 2.4 Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2010
- Quadre 2.5 Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2011
- Quadre 2.6 Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2012
- Quadre 2.7 Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2013
- Quadre 2.8 Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2014
- Quadre 2.9 Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2015
- Quadre 2.10 Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2016
- Quadre 2.11 Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2017
- Quadre 2.12 Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2018
- Quadre 2.13 Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2019

Quadre 2.14	Relació dels conflictes competencials davant el TC sobre la RBE.
Quadre 2.15	Preceptes impugnats, contingut i resolució de la STC 129/2010
Quadre 2.16	Preceptes impugnats, contingut i resolució de la STC 36/2012
Quadre 2.17	Preceptes impugnats, contingut i resolució de la STC 72/2012
Quadre 2.18	Preceptes impugnats, contingut i resolució de la STC 73/2012
Quadre 2.19	Preceptes impugnats, contingut i resolució de la STC 77/2012
Quadre 2.20	Pressupost inicial, objectius i programes dels Planes de Vivienda de l'Estat. 2005-2016
Quadre 2.21	Proposta i esmena sobre l'eliminació de determinats programes de suport a l'habitatge
Quadre 3.1	Taula de resum de normes i mesures amb instruments coactius
Quadre 3.2	Previsions legals en matèria de mediació obligatòria. (Catalunya i Aragó)
Quadre 3.3	Serveis de (inter)mediació hipotecària a les CCAA. Any 2015.
Quadre 3.4	La regulació del tanteig i retracte (Catalunya, País Basc, Andalusia, Extremadura)
Quadre 3.5	Regulacions sobre imposició de taxes sobre habitatges buits (Catalunya i País Basc)
Quadre 3.6	Comparativa de la norma foral sobre Hisendes Locals 1995 vs. 2013.
Quadre 3.7	Recàrrecs previstos d'acord amb la Rating (Property in Common Occupation) and Council Tax (Empty Dwellings) Act 2018.
Quadre 3.8	Taula comparativa de canvis significatius entre el projecte de llei i la llei de l'impost del pisos buits aprovada
Quadre 3.9	La regulació de la multa coercitiva / sanció a Andalusia, Navarra, Canàries. (1 de 2)
Quadre 3.10	La regulació de la multa coercitiva / sanció al País Basc, C.Valenciana, Extremadura. (2 de 2)
Quadre 3.11	Resum comparatiu de la normativa que preveu recàrrecs econòmics a l'habitatge buit
Quadre 3.12	Variacions introduïdes al Decret llei 5/2019 en matèria sancionadora de la desocupació d'habitatges
Quadre 3.13	Comparativa de normativa que inclou el lloguer obligatori a Catalunya i a la Regió de Múrcia. (1 de 2)
Quadre 3.14	Comparativa de normativa que inclou el lloguer obligatori a Catalunya i a la Comunitat Valenciana. (2 de 2)

- Quadre 3.15 Resum de diversos aspectes regulats a la Llei 24/2015 sobre el lloguer obligatori.
- Quadre 3.16 Comparativa sobre l'enfocament de l'expropiació per situacions de llançament o desnonament a Andalusia, i Navarra (1 de 3).
- Quadre 3.17 Comparativa sobre l'enfocament de l'expropiació per situacions de llançament o desnonament a Canàries, País Basc i Catalunya (2 de 3).
- Quadre 3.18 Comparativa sobre l'enfocament de l'expropiació per situacions de llançament o desnonament a València i Extremadura (3 de 3).
- Quadre 3.19 Comparativa sobre l'enfocament de l'expropiació per situacions de deshabitació o inhabilitat a Navarra i Catalunya.
- Quadre 3.20 Comparativa sobre l'enfocament de l'expropiació per situacions de deshabitació o inhabilitat al País Basc i Catalunya.
- Quadre 3.21 Evolució del text de l'article 42.6 en la tramitació de la Llei 18/2007.
- Quadre 3.22 La normativa de la suspensió dels llançaments a l'Aragó.
- Quadre 3.23 Comparativa sobre la cessió obligatòria d'habitatges en diferents territoris.
- Quadre 3.24 Comparació del text del Decret-Llei 3/2015, respecte de la Llei 10/2016, de la mesura de la cessió obligatòria d'habitatges a la Comunitat Autònoma de l'Aragó.
- Quadre 3.25 Comparativa sobre la cessió obligatòria en diferents territoris.
- Quadre 3.26 Guia general sobre la normativa impugnada davant el TC (anys 2013-2019)
- Quadre 3.27 Disposicions impugnades del Decret-Llei 6/2013, d'Andalusia.
- Quadre 3.28 Taula de les disposicions impugnades de la Llei Foral 24/2013
- Quadre 3.29 Taula de les disposicions impugnades de la Llei 4/2013
- Quadre 3.30 Resum dels articles de la Llei 4/2013 impugnats i equivalència respecte els FJ de les SSTC 16/2018 i 93/2015
- Quadre 3.31 Comparativa de contingut, relacions i argumentacions de les disposicions impugnades del DL 6/2013 i la Llei 4/2013 de la CA d'Andalusia
- Quadre 3.32 Disposicions impugnades de la Llei 2/2014 (Canàries) i resultat.
- Quadre 3.33 Quadre comparatiu entre articles impugnats i posició FJ a SSTC 32 i 16 de 2018 i 93/2015.
- Quadre 3.34 Disposicions impugnades de la Llei 20/2014 (Catalunya) i resultat
- Quadre 3.35 Disposicions impugnades de la Llei 3/2015 (País Basc) i resultat

Quadre 3.36	Disposicions impugnades de la Llei 14/2015 (Catalunya) i resultat
Quadre 3.37	Comparativa entre fets imposables de l'IBI i l'impost sobre habitatges buits (Catalunya)
Quadre 3.38	Disposicions impugnades de la Llei 24/2015 (Catalunya) i resultat
Quadre 3.39	Disposicions impugnades del Decret-Llei 3/2015 (Aragó) i resultat
Quadre 3.40	Disposicions impugnades de la Llei 10/2016 (Múrcia) i resultat
Quadre 3.41	Disposicions impugnades de la Llei 10/2016 (Aragó) i resultat
Quadre 3.42	Equivalències entre el DL 3/205 i la Llei 10/2016 (Aragó)
Quadre 3.43	Disposicions impugnades de la Llei 4/2016 (Catalunya) i resultat
Quadre 3.44	Disposicions impugnades de la Llei 2/2017 (Comunitat Valenciana) i resultat
Quadre 3.45	Disposicions impugnades de la Llei 2/2017 (Extremadura) i resultat
Quadre 4.1	Distribució de la tipologia de suport i accés a les noves llars
Quadre 4.2	Distribució per ingressos de la tipologia de suport i accés.
Quadre 4.3	Distribució territorial del sòl de reserva existent per a desenvolupar habitatge assequible.
Quadre 4.4	Principals característiques dels convenis signats entre la Generalitat de Catalunya i les EEEF
Quadre 4.5	Evolució normativa sobre les prestacions al lloguer.
Quadre 4.6	Canvi de preus en segones notificacions.
Quadre 4.7	Canvi de preus en segones notificacions.
Quadre 4.8	Preus segons lot o venda individual.

LLISTAT DE GRÀFICS

- Gràfic 1.1 Índex S&P Case-Schiller (1996-2018) - National Home Price Index.
- Gràfic 1.2 Evolució 1996-2008 de l'índex (HPI) dels preus de l'habitatge a Espanya, Irlanda, Gran Bretanya, França i els EUA.
- Gràfic 1.3 Percentatge del risc de morositat dels préstecs hipotecaris segons any d'origen. Puntuació mitjana de la qualitat del préstec (FICO) segons any.
- Gràfic 1.4 Evolució del percentatge d'hipoteques qualificades com a subprime en el conjunt de préstecs amb garantia hipotecària entre els anys 1996 i 2009 als EUA.
- Gràfic 1.5 Taxa d'habitatges de propietat als EUA (%) (1965-2018).
- Gràfic 1.6 Evolució del tipus d'interès fixat per la FED en el període 1996-2015.
- Gràfic 1.7 Evolució de l'interès mig aplicat als préstecs Fixed-rate a 30 anys. Període 1971-2018.
- Gràfic 1.8 Evolució de la morositat de les hipoteques en funció de la seva tipologia (Préstecs amb impagaments de més de 90 dies i aquells que han entrat en execució).
- Gràfic 1.9 Evolució del volum i origen de titulització MBS entre els anys 2000 i 2009 als EUA.
- Gràfic 1.10 Evolució de l'emissió de titulització entre els anys 1999 i 2015 a la zona EURO, als EUA i a l'Àsia.
- Gràfic 1.11 Evolució del deute hipotecari pendent en relació al PIB als EUA, entre els anys 1996 i 2010.
- Gràfic 1.12 Evolució del percentatge del deute públic en relació al PIB als EUA i Espanya, entre els anys 1996 i 2015
- Gràfic 1.13 Habitatges iniciats (en milers) als EUA (1996-2017)
- Gràfic 1.14 Evolució de l'atur als EUA
- Gràfic 1.15 Evolució del PIB (creixement interanual) als EUA (1996-2016)
- Gràfic 1.16 Evolució de les execucions hipotecàries iniciades-concloues i percentatge d'habitatges afectats respecte al total d'habitatges EUA.
- Gràfic 1.17 Nombre de modificacions de préstecs hipotecaris del programa HAMP.
- Gràfic 1.18 Reconducció dels préstecs que han quedat fora de HAMP.
- Gràfic 1.19 Nombre de refinançaments de préstecs hipotecaris del programa HARP.
- Gràfic 1.20 Evolució increment dels preus reals dels habitatges 2000-2007 a

diversos Estats de la UE i als EUA.

- Gràfic 1.21 Evolució increment en termes reals dels preus dels habitatges 1996-2008 a diversos Estats de la UE i als EUA
- Gràfic 1.22 Evolució interanual de l'increment de preus de l'habitatge ESP-EUA. (Període 2003-2016)
- Gràfic 1.23 Habitatges iniciats a Espanya, Alemanya, França, Regne Unit i Itàlia (1997-2013)
- Gràfic 1.24 Evolució dels tipus d'interès a l'eurozona. (Període 1999-2018)
- Gràfic 1.25 Volum per tipologia de la titulització a Espanya, entre 1993-2017
- Gràfic 1.26 Increment de la constitució de préstecs hipotecaris, import concedit i saldo viu. (1998-2018)
- Gràfic 1.27 Variació entre sectors de la distribució del crèdit. (Interval 2000-2007).
- Gràfic 1.28 Comparació de l'evolució de la taxa d'atur a Europa-Espanya-EUA.
- Gràfic 1.29. Pressupost Estat espanyol en polítiques actives d'habitatge vs. despesa en estalvi fiscal habitatge.
- Gràfic 1.30 Evolució de l'esforç econòmic dels Estats europeus en l'etapa de post-bombolla en polítiques d'ajut a l'habitatge respecte del PIB (2008-2015).
- Gràfic 1.31 Reducció de la pobresa als Estats europeus per les ajudes a polítiques públiques d'habitatge (2008-2016)
- Gràfic 1.32 Evolució de les modificacions sobre préstecs hipotecaris sobre habitatges i novacions realitzades sobre tot tipus de finques (2006-2018)
- Gràfic 1.33 Evolució d'execucions i notificacions de llançaments rebuts en els serveis comuns dels Jutjats a Espanya (2007-2018)
- Gràfic 1.34 Evolució dels llançaments practicats segons el seu origen hipotecari o arrendatari.
- Gràfic 1.35 Pèrdua de l'habitatge habitual via judicial i via pacte. (Anys. 2012-2015)
- Gràfic 1.36 Evolució execucions hipotecàries segons l'estadística de l'INE.
- Gràfic 2.1 Beneficiaris i despesa econòmica del programa per CCAA.
- Gràfic 2.2 Esforç econòmic dels beneficiaris dels ajuts a l'emancipació (2008-2011)
- Gràfic 2.3 Recursos anuals del Pressupost liquidat de l'Estat - Habitatge, programa RBE, i pagaments a CCAA programes Plan Vivienda.
- Gràfic 2.4 Nombre de sol·licituds registrades per acollir-se al Codi de Bones

	Pràctiques.
Gràfic 2.5	Derivació dels expedients Codi de Bones Pràctiques.
Gràfic 2.6	Tipologia de resolució dels expedients aprovats.
Gràfic 2.7	Romanent pendent d'amortitzar de les sol·licituds registrades.
Gràfic 2.8	Temps residual i TAE del préstec pendent de les sol·licituds registrades.
Gràfic 2.9	Procedència geogràfica (per CCAA) de les sol·licituds registrades.
Gràfics 4.1. i 4.2	Llançaments rebuts i llançaments positius dels serveis comuns. TSJ. (2008-2018)
Gràfics 4.3. i 4.4	Llançaments execucions hipotecàries i desnonaments LAU. TSJ. (2013-2018)
Gràfic 4.5	Nous habitatges iniciats i la ponderació HPO vs. Hlliure
Gràfic 4.6	Habitatges iniciats i acabats per l'incasòl (1980-2016)
Gràfic 4.7	Inscripcions al Registre de sol·licitants d'HPO (2011-2018)
Gràfic 4.8	Inscrits per al RSHPO per edats (2011-2018)
Gràfic 4.9	Inscrits per al RSHPO per ingressos (2011-2018)
Gràfic 4.10	Inscrits al RSHPO per nacionalitat.
Gràfic 4.11	Evolució dels habitatges buits per CCAA. Període 2001-2011
Gràfic 4.12	Percentatge d'habitatges buits per CCAA. Any 2011
Gràfic 4.13	Percentatge d'habitatges buits per CCAA. Any 2011
Gràfic 4.14	Relació entre habitatges buits i habitatges principals per CCAA. Any 2011
Gràfic 4.15	Evolució del número total d'habitatges inscrits per les societats amb més de 500 habitatges registrats a l'any 2015.
Gràfic 4.16	Evolució del número d'ajuts ordinaris concedits i despesa pressupostària.
Gràfic 4.18	Evolució prestacions urgents concedides.
Gràfic 4.19	Evolució esforç de la renda disponible al pagament al lloguer dels beneficiaris de les prestacions urgents.
Gràfic 4.20	Evolució prestacions urgents concedides (Període 2010-2018)

- Gràfic 4.21 Evolució ajuts implícits atorgats i disminució de l'esforç per al pagament del lloguer.
- Gràfic 4.22 Motiu de tancament de les intermediacions.
- Gràfic 4.23 Activitat per demarcacions de la Mesa d'Emergències 2016-2017.
- Gràfic 4.24 Habitatges subjectes i quota de l'IHB, per anualitat.
- Gràfic 4.25 Distribució per demarcacions de les notificacions de tanteig i retracte rebudes per la Generalitat entre els anys 2015 i 2018.
- Gràfic 4.26 Distribució anual de les notificacions de tanteig i retracte rebudes per la Generalitat.
- Gràfic 4.27 Número de notificacions de tanteig i retracte, segregat per entitats i preu mig de transmissió comunicat per cada entitat.
- Gràfic 4.28 Superfície dels habitatges sotmesos a tanteig i retracte.

LLISTAT DE TAULES

Taula 1.1	Fluxos externs de capital cap als EUA. 1996-2006.
Taula 1.2	Taula d'anàlisi d'hipoteques prime i subprime 2004-2007 als EUA.
Taula 1.3	Resultats del programa HAMP.
Taula 1.4	Canalització de les peticions d'integrar-se en el programa HAMP.
Taula 1.5	Resultats del programa HAFA
Taula 1.6	Impacte de la crisi a Espanya.
Taula 1.7	Evolució pèrdua habitatge segons recompte del Banc d'Espanya. (2012-2015)
Taula 1.8	Evolució execucions hipotecàries segons <i>l'Instituto Nacional de Estadística</i> . (2014-2018) INE
Taula 2.1	Despesa anual del programa de la RBE.
Taula 2.2	Execucions hipotecàries a l'Estat per trimestres (2009-2012)
Taula 3.1	Estimació de la recaptació pel recàrrec de l'IBI a les capitals de província.
Taula 3.2	Estadístiques d'habitatges buits i buits de llarga durada a Anglaterra (2004-2017)
Taula 3.3	Impacte dels descomptes i recàrrecs sobre habitatges buits a Anglaterra (2013-2017).
Taula 3.4	Temps entre la realització de la proposta d'intermediació i tancament de l'acord
Taula.3.5	Evolució del nombre d'habitatges per categoria des de 1986 a 2016 a França.
Taula 3.6 i 3.7	Comparativa entre el projecte de llei i la llei en la determinació de la base imposable, la quota, i el tipus de gravamen.
Taula 3.8	Increment del gravamen entre el projecte de llei i la llei en simulació de l'increment de l'impost dels pisos buits, d'acord amb el mètode del projecte de llei presentat i el model aprovat definitivament en la llei, considerant una mitjana de 70m2
Taula 3.9	Comparativa entre el projecte de llei i la llei en la determinació de les bonificacions
Taula 4.1	Desnonaments evitats amb programes socials de la Generalitat (2008-2018)
Taula 4.2	Parc administrat per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya.
Taula 4.3	Evolució del número total d'habitatges inscrits per societats i trams al Registre d'habitatges buits o ocupats sense títol habilitant.

Taula 4.4	Total habitatge entitats amb més de 500 habitatges inscrit al 2015.
Taula 4.5	Evolució anual dels habitatges inscrits al Registre per municipis.
Taula 4.6	Habitatges conveniats amb entitats financeres igrau de compliment a finals de 2018
Taula 4.7	Relació d'habitatges inscrits vs. habitatges cedits a la Generalitat per part de les Entitats Financeres.
Taula 4.8	Recursos destinats per les CCAA a ajuts al lloguer. Any 2015.
Taula 4.9	Imports topall per accedir als a ajuts al lloguer.
Taula 4.10	Ingressos màxims permesos per accedir als a ajuts al lloguer.
Taula 4.11	Característiques dels ajuts al pagament del lloguer.
Taula 4.12	Perfil del perceptor dels ajuts al pagament del lloguer.
Taula 4.13	Característiques del programa de prestacions d'especial urgència.
Taula 4.14	Perfil del perceptor de les prestacions d'especial urgència.
Taula 4.15	Característiques del programa d'ajuts implícits.
Taula 4.16	Evolució de les llars ateses per Ofideute entre els anys 2012-2018.
Taula 4.17	Atenció Ofideute per comarques entre els anys 2012-2016.
Taula 4.18	Intermediacions iniciades distribuïdes per EEFF. (2012-2017)
Taula 4.19	Intermediacions tancades distribuïdes per EEFF. (2012-2017)
Taula 4.20	Activitat Mesa d'Emergències 2016-2017
Taula 4.21	Activitat Mesa d'Emergències per origen i destí dels habitatges 2012-2018
Taula 4.22	Multes coercitives imposades per l'Ajuntament de Terrassa. Període 2013-2017
Taula 4.23	Taxes imposades per l'Ajuntament de Terrassa. Període 2013-2017
Taula 4.24	Finalització expedients. Període 2013-2017
Taula 4.25	Càrrega administrativa de tramitació dels expedients. Període 2013-2017
Taula 4.26	Conflictivitat judicial contenciosa iniciada per les EEFF afectades.
Taula 4.27 i 4.28	Municipis que més recaptin i que tenen més habitatges subjectes a l'impost.
Taula 4.29	Evolució anual dels habitatges subjecte i recaptació de l'IHB.

- Taula 4.30 Quota mitjana per habitatge i any de l'Impost d'Habitatges Buits
- Taula 4.31 Habitatges en lloguer assequible dels subjectes passius de l'IHB, que donen dret a bonificació.
- Taula 4.32 Recaptació IBI i Impost d'Habitatges Buits – 2016 (72 municipis)
- Taula 4.33 Distribució territorial de les notificacions de tanteig i retracte rebudes entre els anys 2015 i 2018.
- Taula 4.34 Actuacions i principals característiques de les notificacions de tanteig i retracte rebudes per la Generalitat entre els anys 2015 i 2018.
- Taula 4.35 Entitats que han notificat més de 50 operacions de transmissió sotmeses a tanteig i retracte entre els anys 2015 i 2018.
- Taula 4.36 Llistat de municipis amb més de 500 notificacions de tanteig.
- Taula 4.37 Llistat de municipis amb un interval d'entre 250 i 500 notificacions de tanteig.
- Taula 4.38 Llistat de municipis amb un interval d'entre 100 i 250 notificacions de tanteig.

LLISTAT DE IL·LUSTRACIONS

- Il·lustració 3.1 Protocol d'aplicació-I de la Llei 24/2015, en el cas d'una llar en procés de llançament / desnonament i amb risc d'exclusió residencial.
- Il·lustració 3.2 Protocol d'aplicació-II de la Llei 24/2015, en el cas d'una llar en procés de llançament / desnonament i amb risc d'exclusió residencial.
- Il·lustració 3.3 Protocol d'aplicació-I establert d'acord amb la Llei 4/2016, en la seva primera fase.
- Il·lustració 3.4 Protocol d'aplicació-II establert d'acord amb la Llei 4/2016, en la seva segona fase.
- Il·lustració 3.5 Esquema del procediment de mediació instat pel deutor. Llei 4/2016.
- Il·lustració 3.6 Esquema del procediment de mediació instat pel creditor. Llei 4/2016.

LLISTAT DE MAPES

- Mapa 1.1 Comparativa de la variació de preus de l'habitatge EUA-Espanya entre períodes i per àmbits territorials
- Mapa 1.2 Taxa de variació de les execucions hipotecàries entre dos períodes: 2001-2007 i 2008-2014 a Espanya
- Mapa 1.3 Evolució temporal de les execucions hipotecàries en els anys 2009-2012 per partits judicials
- Mapa 4.1. Previsió de creixement de llars a Catalunya propers 15 anys
- Mapa 4.2. Distribució comarcal d'estimació d'habitatges buits. Any 2013
- Mapes 4.3 i 4.4 Casos atesos a Ofideute per comarca

INTRODUCCIÓ.

1. ELS FONAMENTS, MOTIVACIONS I OBJECTIUS DEL PRESENT TREBALL.

En els darrers setanta anys, el focus d'atenció de l'actuació de l'administració pública en matèria d'habitatge s'ha centrat en garantir la producció d'habitatge suficient per satisfer l'alta demanda generada en determinats períodes del segle XX. Aquesta concentració dels esforços va venir en bona part motivada per l'acceleració de l'èxode rural cap a les grans ciutats. L'Estat va intentar donar resposta a aquesta necessitat recolzant-se en el sector privat, i planejant un model -obstinat- d'accés a l'habitatge en règim de propietat.

La construcció residencial va agafar molta rellevància, tant en el percentatge d'ocupació que creava com en l'aportació del sector a l'economia, ambdues xifres molt per sobre del que seria la mitjana dels principals països europeus. Això va provocar que el marc d'actuació dissenyat des de la meitat del segle passat fes que les polítiques intentessin mantenir un equilibri entre satisfer la necessitat d'habitatge i preservar el dinamisme del sector de la construcció, qualsevol sotragada tenia efectes immediats en els vectors de l'ocupació i del producte interior brut.

Dels diferents períodes d'instabilitat que s'han produït en aquestes dècades, no hi ha cap dubte que l'etapa que s'analitza en aquest treball és la més extensa i intensa, tant per la durada de la fase expansiva d'increment de preus (1997-2007), com per la magnitud i conseqüències de la crisi posterior.

Les causes finals de la intensitat en el creixement dels preus cal buscar-les essencialment en la conjunció de dos factors, per una banda, l'especulació dels preus dels béns immobiliaris, i per l'altra, les facilitats financeres per costejar qualsevol dels costos associats al sector, sigui per a l'adquisició del sòl (urbanitzat, per urbanitzar, o en expectativa que algun dia pugui convertir-se en sòl urbanitzable), sigui per a la construcció i promoció d'edificacions, sigui per a la transmissió d'un habitatge a un

adquirent final, ambdós elements van contribuir a la creació d'una persistent bombolla immobiliària i financera de gran magnitud.

La immensa crisi del sector immobiliari iniciada a l'any 2008 va tenir unes conseqüències devastadores a l'estat espanyol. La post-bombolla, va comportar que empreses i professionals de tot l'àmbit sectorial que treballaven en la promoció, construcció, rehabilitació, o en la comercialització d'habitatges, van veure, en poc temps, com desapareixia qualsevol tipus d'activitat fins a pràcticament col·lapsar tot el sector. Paral·lelament, una quantitat ingent de persones que havien adquirit un habitatge mitjançant un préstec amb garantia hipotecària van veure com per diferents circumstàncies es trobava en una situació de sobreendeutament i en risc de perdre'l.

El detall de les circumstàncies que ens van portar a aquesta situació, cal que siguin analitzades a l'inici de la present investigació, ja que aquesta crisi ha comportat el desallotjament i la pèrdua de l'habitatge habitual de moltes famílies, comportant l'adopció de mesures considerades excepcionals per part dels governs i les cambres legislatives, que són estudiades també en aquest treball. En aquell moment es va assenyalar com a culpables d'aquella situació a les entitats financeres, i en genèric es va acusar a tot el sector immobiliari d'una activitat especuladora sense fi.

Avui, 10 anys després, en plena post-crisi, el dret a l'habitatge segueix en l'imaginari col·lectiu com un problema al qual no s'ha trobat solució. Al contrari, hi ha la convicció que la situació segueix sent extremadament complexa, tant per accedir a un habitatge, com per mantenir-s'hi. Proves d'aquest convenciment ho són, la mal nomenada 'bombolla' del lloguer, l'enduriment -lògic- dels requeriments per obtenir finançament per adquirir un habitatge i les incerteses que es desprenen de les xifres -encara elevades- de llançaments-desnonaments de famílies dels seus habitatges habituals.

Com a culpable de la situació actual, apareix l'Administració, que certament mai ha dedicat suficients recursos econòmics a les polítiques d'habitatge. I com a solució, encara hi ha opinions arrelades en la quimera que la situació es resoldrà carregant els costos sobre els propietaris privats, i en especial, sobre els considerats com a 'grans

tenidors'.

L'interès com a doctorant per a dur a terme aquesta investigació està directament relacionat amb l'activitat desenvolupada com a un dels responsables de les polítiques públiques d'habitatge del Govern de la Generalitat de Catalunya entre els anys 2011 i 2018.

El context descrit, complex, no ha canviat les creences inveterades de la ciutadania sobre quines són les fórmules més adequades d'accés a un habitatge. Inèrcies, que resulten difícils de modificar dins d'una seqüència en que, n'estic convençut, tan sols la successió generacional establirà nous costums, basats, no tant en la ràtio despesa/rendibilitat, com en la connexió entre la necessitat/usabilitat.

1.1 EL PLANTEJAMENT DEL PROBLEMA EN LA INVESTIGACIÓ.

L'habitatge en el sentit més ampli ha estat protagonista nuclear en la darrera crisi financera mundial. L'activitat econòmica al voltant del sector immobiliari residencial ha estat un dels elements fonamentals i desencadenants de la inestabilitat global. Des de les polítiques públiques s'ha tingut de donar resposta a les dificultats per les que han passat molts ciutadans per poder afrontar el pagament de l'adquisició o lloguer del seu habitatge, fet que ha suposat un canvi de paradigma en l'enfocament i el disseny d'instruments per garantir el dret a l'habitatge.

En els últims anys, la intervenció prioritària no s'ha centrat en la insuficiència d'habitatges, o en les dificultats d'accés per preu, sinó que les actuacions s'han focalitzat en poder garantir l'habitatge a les famílies que l'havien obtingut en la dècada anterior a la crisi econòmica, en moments d'expansió.

El problema objecte d'aquesta investigació ha estat doncs analitzar aquest canvi de paradigma provocat per una sacsejada econòmica sense precedents en les darreres dècades, que ha provocat canvis en el posicionament de les administracions respecte del l'enfoc de polítiques públiques per fer efectiu el dret a l'habitatge, i en conseqüència canvis en els instruments que s'han regulat que han influït en la configuració –tant des de la dimensió normativa com des de la dimensió fàctica o social- en el esbós d'un escenari de futur que hauria de situar aquest dret essencial en la primera línia de les prioritats d'actuació de qualsevol govern.

A la tradicional escassetat de mitjans públics destinats a les polítiques d'habitatge, amb la crisi econòmica i en plena etapa post-bombolla es van afegir la imposició de línies d'austeritat i sostenibilitat pressupostària que han ocasionat que les Administracions hagin hagut de concebre innovadores eines legislatives per revertir el drama de la pèrdua de l'habitatge, o almenys, limitar-ne la seva intensitat.

1.2 OBJECTIUS DE LA INVESTIGACIÓ.

La pregunta que cal respondre en aquesta investigació és, si com a conseqüència de l'intens i interminable cicle expansiu, i la posterior aparició de l'emergència residencial s'ha produït un canvi de paradigma en les polítiques públiques d'habitatge, i si aquest canvi és conjuntural o si definitivament hi ha un gir de caràcter estructural en el rumb d'aquestes polítiques. Un canvi on el protagonista emergent és el ciutadà com a titular del dret i, qui perd influència és el sector de la construcció, malgrat la importància i el pes del mateix en l'economia del país. També és pot donar resposta a la qüestió de si hauria servit que abans de 2008 tot el desplegament de mesures i enfoc actual, hagués servit per evitar la bombolla immobiliària.

Per tant, després d'aquest decenni, pot afirmar-se que aquest treball té quatre objectius diferenciats.

- a) Valorar l'afectació de la crisi en el seu aspecte de la cobertura residencial sobre la ciutadania, la reacció produïda i, l'encert del disseny dels instruments de suport per part de les diferents administracions públiques.
- b) Analitzar com s'ha gestionat i resolt des del punt de vista competencial.
- c) Apreciar si hi ha un canvi en les polítiques públiques d'habitatge, la seva intensitat, i preveure com aquesta situació pot estendre's i perdurar en el temps.
- d) Avaluar si les mesures que s'han adoptat –en molts casos de caràcter coactiu– han donat a la situació una resposta urgent i suficient.

1.3 HIPÒTESI.

La hipòtesi inicial és que la bombolla immobiliària va provocar canvis en els plantejaments tradicionals de les polítiques públiques d'habitatge i que aquesta nova realitat ha estat impulsada en l'etapa immediatament anterior a la crisi. Aquests canvis van intensificar-se amb les conseqüències de la post-bombolla.

I és així com des de les administracions es va passar de realitzar esforços -sempre insuficients- per oferir habitatge públic de lloguer, a elaborar una nova normativa de limitació del dret de la propietat sobre els habitatges en base a la necessitat de compliment de la funció social, i el dret a un habitatge digne i adequat.

Forma part de la hipòtesi que aquests canvis de polítiques públiques, i independentment del seu cost econòmic, sorgeixen, per una banda mesures coactives que comporten un alt valor reputacional polític i públic, però que tenen una escassa eficàcia resolutiva, i per altra banda, apareixen altres instruments de caràcter prestacional i voluntari que amb una quasi nul·la repercussió pública, aporten les solucions immediates que és requereixen en la satisfacció d'un dret bàsic com el de l'habitatge, en moments d'emergència com els viscuts.

Finalment la hipòtesi, considera que aquest nou règim jurídic de la política d'habitatge, amb una distribució competencial més clarificada, i amb uns instruments que tenen potencial poden perdurar en el temps i marcar objectius de llarg termini de caràcter estructural, que segurament no es podran desenvolupar exclusivament amb recursos econòmics de l'Administració, i que caldrà recolzar-se en eines de col·laboració públic-privada.

1.4 METODOLOGIA

La metodologia per contrastar la hipòtesi descrita consisteix per una banda en l'anàlisi del canvi de la tipologia de les eines que es posen a disposició del ciutadà en relació al dret a l'habitatge. Així, es fa una observació detallada de la transició dels programes de suport a l'accés a l'habitatge, que en algun cas fins i tot conviu amb els nous instruments per evitar-ne la seva pèrdua. L'examen d'aquest canvi servirà per confirmar el canvi essencial en el patró de l'actuació pública sobre aquest àmbit sectorial.

L'avaluació del règim jurídic de la normativa emesa per les Comunitats Autònomes ha de servir per a proporcionar-nos els indicis per conèixer si realment estem en una situació de canvi estructural en les polítiques d'habitatge a l'Estat espanyol, polítiques que s'havien presentat prou inalterables en les darreres dècades, i que amb la conclusió de la fase expansiva i la posterior contracció ha provocat aquest canvi certament profund.

Però resulta essencial en aquesta investigació avaluar els resultats de tota aquesta legislació, per poder establir si aquestes actuacions són eficients en la seva aplicació. Sortosament, l'accés a la informació i el recull sistemàtic d'alguns dels programes duts a terme, de ben segur permetrà fer valoracions, i establir conclusions sobre l'oportunitat de les actuacions, i la necessitat de reforçar-les per sortir d'aquesta situació cronificada d'emergència residencial.

1.5 CAPÍTOLS DE LA INVESTIGACIÓ.

Aquest treball es divideix en quatre capítols.

El **primer capítol**, conté uns apartats essencialment descriptius sobre les causes de la crisi soferta, tant en el seu punt d'origen, els EUA, com en el context espanyol que és bàsicament el marc d'estudi d'aquesta investigació.

S'ha considerat oportú analitzar en aquest mateix capítol, les actuacions dutes a terme per l'administració dels EUA per superar la crisi social de les execucions hipotecàries, fet que servirà per poder posar en comparació els models d'esforços i instruments posats a disposició de la ciutadania per fer front a la situació de dificultat per retornar els préstecs amb garantia hipotecària.

El **segon capítol** analitza els instruments que ha posat en marxa l'Estat per garantir el dret a l'habitatge, des de la doble vessant, per una banda de facilitar l'accés, eines bàsicament que s'utilitzen en el marc del cicle expansiu previ a l'esclat de la bombolla, i per l'altra des del punt de vista d'evitar l'exclusió residencial, on també es distingeixen les actuacions post-execució hipotecària, de les actuacions preventives per evitar l'execució hipotecària.

Ha resultat necessari analitzar prèviament la distribució competencial entre l'Administració de l'Estat i la de les Comunitats Autònomes, de les polítiques d'habitatge, que ha estat certament controvertit i complex en diferents etapes de les darreres dècades.

El **tercer capítol** es divideix clarament en dos apartats. El primer analitza de forma sistemàtica la totalitat de normes amb rang de llei que han promulgat les Comunitats Autònomes que contenen figures coercitives relacionades amb l'accés a un habitatge, i la protecció dels deutors hipotecaris en risc d'exclusió residencial i social. Cada un d'aquests instruments són analitzats, des del punt de vista de la seva regulació, el seu

origen, el seu àmbit competencial, i en alguns dels instruments es fa una comparativa de la mesura en altres àmbits d'aplicació especialment en l'entorn europeu.

El segon apartat d'aquest capítol està dedicat a l'anàlisi de la controvèrsia de les mesures autonòmiques impugnades davant del Tribunal Constitucional. De forma sistemàtica s'analitzen tots i cada un dels catorze pronunciaments que van iniciar-se al mes de maig de l'any 2015 amb la Sentència 93 sobre el Decret-Llei 6/2013 d'Andalusia, i que finalitza al febrer de l'any 2019, amb la Sentència 21/2019 que resol el recurs sobre la Llei 10/2016 d'Aragó.

Finalment el **quart capítol** analitza l'eficàcia de les mesures aplicades per la Generalitat de Catalunya durant el període 2008-2018, fa una descripció de les actuacions no coercitives per valorar-ne el resultat, i es posen en comparació amb els resultats de les mesures coactives (desenvolupades en el capítol tercer) aplicades a Catalunya.

1.6. RESULTATS ESPERATS.

Fruit de la investigació sobre els diferents programes s'espera que pugui observar-se en primer lloc que les polítiques d'habitatge precisen de molts més recursos públics per a que realment aquests resultin influents en la satisfacció del dret a l'habitatge.

S'espera també poder observar que en la ciutat construïda pot estar part de la solució que sovint s'ha focalitzat en la ciutat que està per construir.

Sobre l'aplicació dels instruments coercitius, cal entendre que el resultat serà mixt, amb tota una sèrie d'instruments on la càrrega de la tramitació no pot compensar de cap manera (des del punt de vista de la solució del problema) la seva aplicació. Amb la varietat d'instruments que s'han legislat, de ben segur que hi ha actuacions des del punt de vista de la proporcionalitat que resolen situacions fàctiques, sense requerir tramitacions interminables, i que a més, aniran acompanyades d'un alt índex de conflictivitat. En aquest sentit, un tanteig pot resoldre, tan o més ràpidament una situació de necessitat d'habitatge per donar resposta a una emergència, com una expropiació, si bé la reputació política tindrà més ressò en el cas d'una expropiació que en la situació de tanteig, i aquests són dos elements coercitius que tenen una intensitat diferent, un esforç diferent, i una conflictivitat en el cas del tanteig, pràcticament nul·la, i si comparem una actuació coercitiva com l'expropiació amb una actuació de cessió conveniada d'habitatge, el resultat és el mateix, i la càrrega administrativa i la probable càrrega de defensa davant el Tribunal contenciós, desapareix per complet.

**CAPÍTOL PRIMER.- ELS EXCESSOS DEL MERCAT IMMOBILIARI
COM A DETONANT DE LA CRISI.**

"Quant à la propriété, elle n'est plus dans le droit moderne le droit intangible [...] Mais la propriété n'est pas un droit; elle est une fonction sociale".

Léon Duguit (1912).

I. L'ORIGEN DE LA CRISI ALS EUA. EL COL·LAPSE IMMOBILIARI I FINANCER.

Resulta imprescindible començar aquesta investigació per observar els esdeveniments i els factors que ens va portar a la crisi financera, econòmica i hipotecària més gran que s'ha viscut en dècades.

De totes les anàlisis, estudis i investigacions realitzades i publicades sobre les causes i les conseqüències de la darrera crisi mundial, en podem extreure que tant en el seu origen -als Estats Units d'Amèrica (en endavant EUA)- com en l'àmbit territorial més proper, els excessos del mercat immobiliari en van ser el detonant.

La base d'aquesta darrera crisi ha quedat encertadament descrita per la "*La Comissió d'Investigació de la Crisi Financera*"¹ (FCIC, per les sigles en anglès) dels EUA, que va estar analitzant les causes del sisme financer, i que va fer-ne la següent síntesi:

"Si bé les vulnerabilitats que van crear el potencial per a la crisi van tardar anys en gestar-se, el col·lapse de la bombolla immobiliària -alimentada per les baixes taxes d'interès, les facilitats per disposar de crèdit, l'escassa regulació i les hipoteques tòxiques- va ser l'espurna que va disparar una cadena d'esdeveniments que van portar a una crisi en tota la seva extensió a la tardor de 2008. Bilions de dòlars en hipoteques de risc s'havien integrat en tot el sistema financer, ja que els valors relacionats amb hipoteques s'empaquetaven, re-empaquetaven, i és venien a inversors a tot el món.

Quan la bombolla va esclatar, centenars de milers de milions de dòlars de pèrdues en hipoteques i valors relacionats amb hipoteques van sacsejar els mercats, així com les institucions financeres que tenien exposicions importants a aquestes hipoteques i s'havien endeutat fortament recolzant-se en elles. Això no només va passar als Estats Units, sinó a tot el món. Les pèrdues van ser magnificades per derivats com ara els valors sintètics.

La crisi va assolir proporcions sísmiques al setembre de 2008 amb la fallida de Lehman Brothers i l'ensorrament del gegant d'assegurances American International Group (AIG). El pànic avivat per la falta de transparència dels balanços de les principals institucions financeres, juntament amb un embull d'interconnexions entre les institucions percebudes com "massa grans per fer fallida", va causar que els mercats de crèdit es paralizessin. El comerç es va estancar. El mercat de valors es va desplomar. L'economia es va enfonsar en una profunda recessió".²

¹ La Comissió neix a partir de la *Fraud Enforcement and Recovery Act (Public Law 111-21)*. Presidida per Phil Angelides, va estar formada per 10 membres, 6 nomenats pels Demòcrates i 4 pels Republicans. Les seves actuacions van desenvolupar-se entre el setembre de 2009 i el gener de 2011. Les conclusions no van poder ser consensuades, tan sols els representants proposats pels demòcrates van votar-hi favorablement.

² *United States Government Publishing Office. Financial Crisis Inquiry Commission Report. Official Government Edition.* 2011 p.xvi

Disponible a:

<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-FCIC/pdf/GPO-FCIC.pdf>

En aquesta succinta descripció, es delimiten les tres etapes: la formació, l'eclosió i les conseqüències de la crisi, i és en el seu preludi que emergeixen els elements essencials de la seva configuració.

Però per a que la crisi contagiés l'economia mundial, i és convertís en sistèmica, hi van concórrer molts altres motius. Cada un d'ells -considerats aïlladament- hagués alleujat la importància dels efectes de la crisi.

La Comissió d'Investigació conclou que aquesta era una crisi evitable. De fet, destaca la reiterada deixadesa i la "permissivitat sistemàtica" per part dels responsables públics i privats del sistema financer per ignorar i/o descartar tots els senyals d'alarma que hi va haver. Així ho exposa MANFRED NOLTE (2018) quan intenta resumir les conclusions de l'extens informe: "la crisi financera era evitable, fou el resultat de l'acció i la inacció humana, [...]. Una crisi d'aquesta magnitud mai hauria d'haver ocorregut [...] davant dels múltiples signes d'alerta descrits, tant la indústria bancària de *Wall Street* com l'establishment polític de Washington s'han blindat, al·legant que la crisi fou simplement impredecible."³

Com NOLTE, no són pocs els analistes que creuen que difícilment la crisi financera hagués assolit aquella magnitud si s'haguessin frenat a temps determinades actuacions de les agències de *rating* o la desregulació del sector financer als EUA. I així es podrien descriure molts altres factors que d'haver-los a, haguessin fet canviar, amb més o menys transcendència, la dimensió d'aquesta recessió històrica.

És podria resumir i concloure de forma simple però contundent que la darrera crisi mundial és un relat persistent d'avarícia i frau dels sectors immobiliari i financer. MARTÍNEZ ESTÉVEZ i PALLARDÓ LÓPEZ (2013) ho van definir com el resultat de la cobdícia del sector immobiliari i la supèrbia del sistema financer.⁴

³ Nolte, M. "*La década perdida. Escritos de un tiempo de crisis (2008-2018)*". Universidad de Deusto. 2018. p.534

⁴ Martínez Estévez, A. i Pallardó López, V. "*Los siete pecados capitales de la economía española. De la euforia al rescate*". Ediciones Nobel 2013. p.107-262

1. 1996-2005. LA "DÈCADA PRODIGIOSA" NORD-AMERICANA.

L'època de màxima expansió immobiliària dels EUA prèvia a la crisi cal ubicar-la a partir de l'any 1996, amb un increment sostingut tant del preu dels habitatges com de la demanda d'habitatges en propietat. Aquest inici de l'expansió immobiliària coincideix amb un període de gran desenvolupament de la riquesa a l'aixopluc de la nova economia que impulsaven les empreses relacionades amb les telecomunicacions i la informàtica. Qui capta l'atenció dels inversors especulatius en aquells moments no és el sector immobiliari sinó aquestes empreses tecnològiques que van augmentar espectacularment la seva valoració en el mercat borsari, precisament per l'actuació d'aquests inversors.

L'increment de preus i també de transmissions d'habitatges, s'accelera clarament a partir de l'any 2000. Paral·lelament, esclata la bombolla de les empreses tecnològiques en el mercat de valors. En un marc de temor d'una crisi financera rellevant, els EUA adopten decisions de política monetària expansiva per a evitar una situació de decreixement econòmic. Aquestes polítiques provoquen una atracció creixent d'inversors en el sector immobiliari.

No hi ha massa dubtes que en aquest entorn de temors i desconfiança econòmica de l'inici del segle XXI -especialment cap a sectors econòmics emergents- el sector tradicional de l'habitatge va salvar l'economia, com exposa SAMUELSON (2002) quan afirma: "farts del mercat borsari, els nord-americans ens vam lliurar a una orgia immobiliària" ⁵. Quan es va fer aquesta afirmació, -a finals de l'any 2002- als EUA encara no havien arribat als moments més intensos del creixement dels preus d'adquisició d'un habitatge ni de la contractació de préstecs hipotecaris.

L'augment dels preus i adquisicions d'habitatges a partir de l'any 2000 cal atribuir-lo a diferents factors, però els principals són: la baixada dels tipus d'interès, les facilitats

⁵ Samuelson, R.J. "Home Economics: The boom in my own backyard". Newsweek, 29.12.2002.

Disponible a:

<http://www.newsweek.com/home-economics-boom-my-own-backyard-141249>

creditícies sense una adequada regulació ni control i, molt especialment, en la creativitat i "originalitat" del sistema financer per a concebre nous instruments i mètodes per incrementar rendibilitats i ubicar fora del balanç de les entitats prestadores els riscos que s'assumien.

En aquest context, cal ressaltar un darrer factor: l'obtenció en els mercats internacionals del capital necessari per finançar les noves operacions de crèdit. Aquesta nova font d'arribada de cabals és el resultat d'un "excés d'estalvi en les economies emergents (sobretot a la Xina i els països exportadors de petroli)" ⁶. Certament pot observar-se aquesta "acceleració dels fluxos externs" d'inversió pública i privada. Els inversors privats destinen aquests recursos "principalment a l'adquisició de títols públics (lletres del Tresor fonamentalment) i privats (bons i accions), depòsits bancaris, títols hipotecaris i derivats", des de punt de vista dels inversors públics "sobresurt la participació creixent de la Xina en l'adquisició massiva de títols de deute pública del Govern dels Estats Units, com a peça central de la seva política canviaria orientada a la preservació de la devaluació del iuan"⁷.

⁶ Steinberg, F. "*La crisis financiera mundial: causas y respuesta política a la crisis*". Real Instituto Elcano. ARI núm. 126/2008

Disponible a:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/49b2db804f0198f58fb7ef3170baead1/ARI126-2008_Steinberg_crisis_financiera_respuesta_politica.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=49b2db804f0198f58fb7ef3170baead1

⁷ Dabat, A. "*La crisis financiera en Estados Unidos y sus consecuencias internacionales*" a *Revista: Problemas del desarrollo*. Vol. 40. Núm. 157. abril-juny 2009.

Disponible a:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362009000200003#notas

Taula 1.1: fluxos externs de capital cap als EUA. 1996-2006.
(milers de milions de dòlars)

Any	Total	fluxos públics	fluxos privats
1996	551	127	424
1997	707	19	688
1998	424	-20	444
1999	740	44	697
2000	1.047	43	1.004
2001	783	28	755
2002	768	14	654
2003	829	249	581
2004	1.440	395	1.045
2005	1.204	259	995
2006	1.859	440	1.419

*Elaboració pròpia. Font: Survey of Current Business. Jul-2007
Problemas del desarrollo. Vol. 40. Núm. 157*

Aquests factors, i el fet que l'actuació dels inversors gravités al voltant dels béns immobles, van facilitar el creixement desmesurat del sector i, així, "la 'bombolla immobiliària' va substituir la 'bombolla de la nova economia'." ⁸

No és pot passar per alt que la derivació de recursos d'inversió cap a béns arrels agafa la fase de més auge de forma coetània a grans turbulències als EUA. Cal destacar en aquesta etapa els atemptats a les Torres Bessones i al Pentàgon del 11 de setembre de 2001, i les conseqüències associades a aquests atacs, així com d'altres decisions sobre la seguretat nacional que comporten gran despesa pública i que s'allarguen durant molts anys, com els conflictes armats d'Afganistan, iniciat el mateix 2001, i el d'Iraq, que va arrancar a la primavera del 2003 i que va allargar-se fins a finals de l'any 2011. Per tant, la política monetària laxa, no cal atribuir-la tan sols a la punxada de la bombolla borsària de les empreses tecnològiques, sinó també a aquests fets de gran impacte i repercussió als que calia donar resposta per continuar amb la confiança en l'economia nord-americana.

En aquest entorn de dificultat afegida, sorgeixen veus com la de l'economista Paul Krugman, qui reclamava a la Reserva Federal dels EUA que per lluitar contra aquest context de recessió cal que promogui "un augment de la despesa de les famílies per

⁸ Guillén, A. "Crisis Global de las hipotecas a la recesión generalizada". Revista Análisis. Núm. 2 Enero-Abril 2009 p.62.

compensar la moribunda inversió empresarial. I per fer-ho, com va dir *Paul McCulley* de Pimco, Alan Greenspan ha de crear una bombolla immobiliària per a reemplaçar la bombolla del Nasdaq" ⁹.

Les decisions sobre política monetària que es van adoptar van aconseguir evitar una situació de deflació, principal preocupació fins al mateix any 2003. El mateix Greenspan exposava que "volíem cancel·lar la possibilitat d'una deflació corrosiva; estàvem disposats a arriscar-nos a que la rebaixa de tipus propiciés una bombolla, un boom inflacionari d'algun tipus, que tot seguit hauríem de solucionar" ¹⁰. Hi ha una posició majoritària entre els analistes econòmics que afirmen que el sector de l'habitatge va evitar en aquell moment un enfonsament de l'economia.

Les inversions en el sector immobiliari i l'increment de la valoració dels béns arrels van repercutir en altres àmbits del consum. Això va afavorir l'endeutament i es va produir una forta expansió creditícia i, de retruc, van aparèixer nous instruments financers per a donar resposta a aquesta demanda de crèdit. L'expansió d'aquestes innovacions financeres, com les entitat vehicle per a comerciar en el mercat amb les titulitzacions i altres derivats, van distribuir el risc del deute que fins aleshores assumien principalment les entitats bancàries, passant d'un model tradicional ("*originate to hold*") d'originar crèdit, retenir-lo, i obtenir-ne els beneficis via gestió i interessos, assumint els riscos que això comporta, a un altra model ("*originate to distribute*") ben diferent, en el que un cop originat el crèdit aquest és distribueix en forma d'instruments financers, traient el risc del balanç de l'entitat, assumint-ne el risc de les possibles pèrdues els inversors dels productes derivats.

Aquest canvi de model és una de les claus de la crisi. En l'emergent patró d'"*originate to distribute*", clarament desapareix l'interès de l'entitat financera per a l'avaluació de la capacitat del prestatari per tornar el préstec, o per fidelitzar-lo com a client, doncs resulta que en aquest nou marc el prestador valorava tan sols l'oportunitat i el benefici

⁹ Krugman, P. "*Dubya's Double Dip*". The New York Times, 02.08.2002

Disponible a:

<https://www.nytimes.com/2002/08/02/opinion/dubya-s-double-dip.html?pagewanted=1>

¹⁰ Greenspan, A. "*La era de las turbulencias. Aventuras en un nuevo mundo*". Edicions B. 2008. p. 258

que aportava l'operació de transferir el crèdit en el mercat. I aquesta és la causa que va fer que en aquests anys s'incrementés exponencialment la contractació de préstecs hipotecaris impossibles de retornar.

S'observa, doncs, que entre els dos models es produeixen interessos oposats en la relació que s'estableix entre prestador i prestatari, tant pel que fa a l'interès per conèixer les dades per establir la qualitat creditícia del client, com en la voluntat de la durada de la relació que s'estableix entre les dues parts. En el model de "*originate to hold*" l'entitat financera intentarà quedar-se amb el client per un llarg període de temps. Per tant, l'avaluació del risc com a prestatari serà el més rigorosa possible a l'hora de valorar la seva idoneïtat per a fer front al retorn del préstec a contractar. En canvi, en el cas d'"*originate to distribute*" no hi ha cap element que estimuli el rigor en l'obtenció dels antecedents i solvència del client, doncs l'entitat tan sols busca aconseguir tancar l'operació i mantenir la relació amb el prestatari com a client en el període que va entre la contractació del préstec i la seva comercialització via titulització que intentarà, a més, que sigui el més breu possible.

ROLDAN (2008) ja analitzava la importància d'aquest punt de vista en la crisi financera. L'afebliment de la relació entre les parts s'agreujava si l'entitat prestadora, a més, no era de les considerades tradicionals.

"si aquest risc de crèdit és concedit per intermediaris financers no bancaris (que tampoc es sotmeten a regulació prudencial), aquest afebliment és encara més gran, ja que l'interès d'aquests -la maximització de resultats- depèn directament del volum d'activitat creditícia generada, i no de la qualitat de la mateixa. [...]

De tots els problemes a què s'enfronta el model de "originar per distribuir", aquest és, probablement, el més profund i, al seu torn, el de més difícil solució. El més profund, perquè el debilitament dels incentius per a la correcta selecció del risc de crèdit és una conseqüència directa del model d' "originar per distribuir": hi ha una separació entre el que selecciona aquest risc de crèdit i el que assumeix les pèrdues quan aquest es materialitza".¹¹

¹¹ Roldán Alegre, J.M. "El papel del modelo de 'originar para distribuir' en la crisis financiera de 2007". Banco de España. Revista de estabilidad financiera. núm.15. Noviembre 2008 p.13

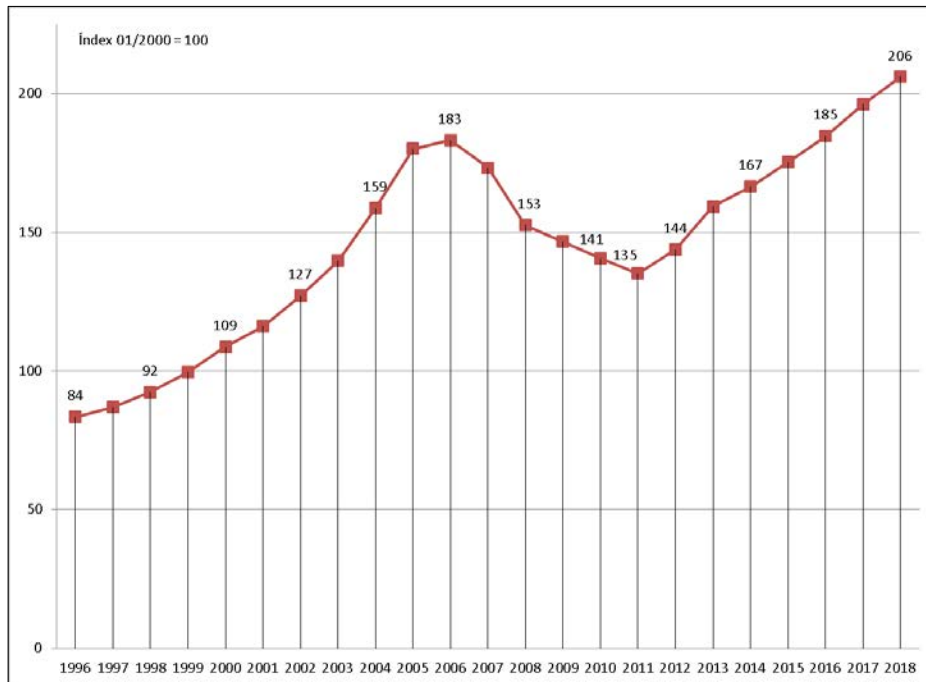
Disponible a:

<https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/08/Nov/Fic/IEF200815.pdf>

Als inicis de l'any 2006, i com a conseqüència de l'increment del cost dels préstecs per un increment de les taxes d'interès, es va produir una brusca frenada dels preus dels habitatges. Durant l'any 2007, i per primer cop en onze anys, aquests cauen clarament en un entorn on l'oferta supera la demanda existent.

"Entre desembre de 2006 i desembre de 2007, el preu dels habitatges va caure un 25%, i va donar inici a la 'crisi immobiliària' preparant l'escenari per a la crisi financera de 2008".¹²

Gràfic 1.1: Índex S&P Case-Schiller (1996-2018) - National Home Price Index



Elaboració pròpia. Font: Standard and Poors Dow Jones Indices LLC.

La crisi estava a punt per detonar. L'efecte dominó va ser immediat. Un constant augment de l'impagament dels préstecs hipotecaris va generar desconfiança i va contagiar al mercat secundari, començant pels derivats garantits pels préstecs amb més risc, els considerats com a més tòxics. Al llarg de l'any 2007 es van produir una cadena d'esdeveniments fent evident que res podia frenar el desastre.

L'impagament dels préstecs atorgats va acabar afectant no tan sols a les conegudes com a hipoteques "subprime", sinó també a les hipoteques de millor qualitat creditícia

¹² Pineda, L., "La crisis financera de los Estados Unidos y la respuesta regulatoria internacional". Revista Aequitas, Vol. I, Any 2011. p. 149
 Disponible a:
<https://revistaequitas.files.wordpress.com/2011/11/129-214.pdf>

o "*prime*", per la ràpida extensió de la crisi i les seves conseqüències sobre l'economia familiar -especialment pel creixement de l'atur-, que va impossibilitar de forma sobtada que moltes famílies poguessin fer front a les quotes del préstec concedit.

Moltes entitats de préstec van desaparèixer al no poder fer front a la situació a què s'havien sotmès i es va haver de donar suport financer -quan no rescatat-, institucions de gran pes i prestigi als EUA, com *Bear Stearns* o com l'asseguradora *AIG*. Fins i tot, les conegudes com a *Fannie Mae* i *Freddie Mac*¹³ - corporacions patrocinades pel Govern (GSE's per les seves sigles en anglès corresponents a '*Government-Sponsored Enterprises*') per a garantir la capacitat de préstec hipotecari en el mercat- van ser objecte d'una operació de salvament mitjançant la qual es va permetre que "el Tresor podia comprar accions de les dues empreses a la seva discreció [...] ampliar, també a la seva discreció, les seves línies de crèdit a les GSE's [...] que podran accedir a la finestra de descomptes de la FED [...] dos dies més tard, la SEC va anunciar la prohibició parcial de la pràctica de *naked short selling*, en el qual els inversionistes aposten per la caiguda d'una acció, sobre les accions de 19 bancs, incloent a les GSE's".¹⁴

Però el sisme va arribar definitivament quan es va produir un canvi d'orientació en aquestes decisions de salvament i de rescat d'aquestes grans estructures financeres, i ja al setembre de 2008, es va deixar caure el Banc d'Inversió *Lehman-Brothers*, per volum el quart banc d'inversió dels EUA. Aleshores, el pànic es va estendre de forma vertiginosa a tots els mercats financers mundials.

"Com a resultat, es va contreure la liquiditat en els mercats internacionals, les taxes d'interès del mercat interbancari van augmentar en forma important, i es va assistir a una deflació generalitzada dels actius financers en els mercats internacionals en les primeres setmanes d'octubre, amb caigudes importants en els preus de les accions i dels productes bàsics. Ja que no es coneixia l'exposició al risc dels altres agents financers, els bancs van preferir no prestar els seus fons, el que

¹³ Les dues conegudes corporacions, amb etiqueta de suport governamental, van haver de ser rescatades. Després dels rumors, turbulències, anuncis i dificultats borsàries que van patir les dues entitats durant l'estiu de 2008, durant el mes de setembre va iniciar-se el pla de rescat de les dues entitats, que amb posterioritat va haver de ser ampliat. Es calcula que les dues companyies asseguraven, en aquell moment, el 40% del deute hipotecari de tots els EUA.

¹⁴ Marshall, W.C. "*La quiebra de Fannie Mae y Freddie Mac vista desde la experiencia latinoamericana*". Revista *Ola financiera*. Vol. 1. Núm. 1. setembre-desembre 2008. p. 58.

Disponible a:

http://olafinanciera.unam.mx/new_web/01/pdfs/Marshall-OlaFin-1.pdf

va generar una significativa absència de liquiditat en els mercats interbancaris nacionals i internacionals, que va derivar en la contracció del crèdit. Amb això, la crisi financera va arribar finalment al sector real i als països en desenvolupament".¹⁵

¹⁵ Correia, F. i altres. "*Regulación y supervisión financiera: lecciones de la crisis para América Latina y el Caribe*". Revista CEPAL 99. Diciembre 2009. p.12
Disponible a:
<https://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/37898/RVE99Correiaetal.pdf>

1.1 PRINCIPALS ELEMENTS DE LA BOMBOLLA IMMOBILIÀRIA.

De la multitud d'elements que s'han analitzat, n'hi ha alguns que cal considerar com a essencials a l'hora d'estudiar la formació de la bombolla i la generació de la crisi.

Així, cal destacar els següents:

- L'increment dels preus dels habitatges.
- Els préstecs *subprime*.
- Els tipus d'interès.
- El canvi de la tipologia de préstecs, d'interès fix a interès variable.
- L'increment de la cobertura percentual, via préstec, de l'import necessari per l'adquisició de l'habitatge.
- El mercat secundari, com a mecanisme de perversió del sistema creditici.
- Les agències de rating.
- Els *Credit Default Swap*.
- La falta de regulació i control del mercat hipotecari.

1.1.1 L'increment dels preus dels habitatges.

En els anys del 'boom' immobiliari, els increments dels preus dels habitatges es va situar molt per sobre de les mitjanes dels cicles econòmics històrics als EUA. Diferents factors hi van contribuir, però l'acceleració a partir dels anys 2000-2001 va venir facilitada per una altra de les causes que s'analitzen: la baixada dels tipus d'interès. L'estalvi, amb una taxa tan baixa d'interès, estava poc retribuït i aleshores s'incentivava l'adquisició d'habitatges; com l'oferta d'aquests habitatges no es podia ajustar a curt termini, l'augment de demanda elevava el seu preu¹⁶ per una insatisfacció d'aquells que no veien resolta la seva voluntat d'adquisició. Aquesta és una situació que es repetia en molts altres països. En el cas dels EUA, va fer que

¹⁶ Novales Cinca, A. "Política Monetaria antes y después de la crisis financiera". Departament de Economia Quantitativa Universidad Complutense, març 2010. p.1

l'increment sostingut de la demanda -que venia succeint-se des de l'any 1996, amb les polítiques monetàries laxes adoptades a partir del 2001-, s'allargués i s'intensifiqués.

ARTURO GUILLEN (2009), destaca que en aquest darrer cicle expansiu del sector immobiliari, "els preus dels habitatges van incrementar-se vertiginosament als EUA un 93%, mentre que en els cent anys precedents, els preus immobiliaris van fluctuar entre el 10% i el 20% en cada cicle" ¹⁷.

Cal matisar, però, que la bombolla dels preus no és homogènia, ja que no té el mateix impacte en tots els territoris dels EUA. Així, hi ha Estats -els anomenats "sorrencs"- en els quals les oscil·lacions dels preus van fer-se notar de forma més agreujada. Califòrnia, Nevada, Arizona i Florida són els Estats on més fluctuació hi hagué entre l'increment de preus dels habitatges i la seva posterior pèrdua de valor. Alguns dels Estats "sorrencs" són els que en el moment de màxima 'eufòria' de creixement dels preus dels habitatges encapçalaven les classificacions dels paràmetres econòmics i laborals de tots els EUA.

Amb l'esclat de la bombolla, és precisament en aquests Estats on les conseqüències són més traumàtiques. En l'entorn de crisi, aquests estats són els que van acumular també més sol·licituds d'execucions hipotecàries de tots els EUA. "Quan els preus dels habitatges es van enfonsar l'activitat d'execucions hipotecàries va augmentar amb un ritme sorprenent. Mentre que aquest fenomen afectava a tot el país, ho va fer de manera més pronunciada als *Sand States*. Segons l'Associació de Banquers Hipotecaris els *Sand States* van representar més del 40% de totes les execucions hipotecàries iniciades el 2008"¹⁸ als EUA.

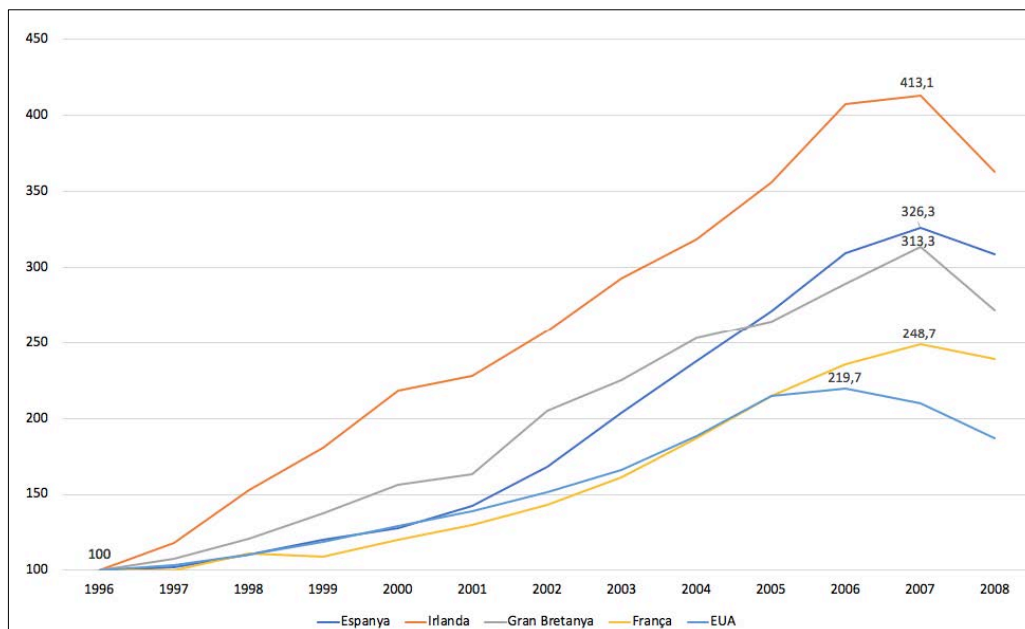
¹⁷ Guillen, A. "Crisi global: De las hipotecas a la recesión generalizada". Revista ola financiera. Núm.2, gener-abril 2009. p. 62
Disponible a:
http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/02/pdfs/Guillen-OlaFin-3.pdf

¹⁸ Federal Deposit Insurance Corporation. "The Sand States: Anatomy of a Perfect Housing-Market Storm". FDIC-Quarterly. Vol. 3, Núm. 1. 2009. p.31
Disponible a:
<https://www.fdic.gov/bank/analytical/quarterly/2009-vol3-1/vol3-1-sand-states.pdf>

Un efecte colateral d'aquests increments de preus en les compravendes és l'expansió i creixement del crèdit per a altres branques del consum, al estendre's una sensació de major riquesa i seguretat econòmica entre els ciutadans que són propietaris d'habitatges adquirits fa anys i que comparen els preus als quals ara s'estan fent les transaccions dels habitatges al seu entorn.

Com ja s'ha dit, l'increment insostenible dels preus dels habitatges en aquest període no és un fenomen exclusiu d'Amèrica del Nord. Altres països, com França, Irlanda, Regne Unit o Espanya -per citar-ne alguns dels més significatius i propers geogràficament-, també van patir augments dels preus de manera sostinguda i exagerada. I fins i tot, tant en termes reals, com en termes d'índex de preus, l'increment va ser més significatiu, que l'augment que es va produir als EUA. Incrementos que evidentment no responien a vectors objectius dels costos de construcció i promoció d'habitatge.

Gràfic 1.2: Evolució 1996-2008 de l'índex (HPI) dels preus de l'habitatge a Espanya, Irlanda, Gran Bretanya, França i els EUA.



Elaboració pròpia. Font: The Economist.

1.1.2 Els préstecs *subprime*.

Una nova fórmula utilitzada per a facilitar l'accés a un habitatge a partir de la dècada dels noranta va ser la proliferació d'entitats prestadores que oferien préstecs hipotecaris a clients que no reunien uns requisits de solvència per garantir el retorn del capital prestat, fiant l'increment del risc de l'operació a l'increment del valor del bé immoble que en aquests casos actua de garantia i així poder recuperar -en cas d'execució- l'import prestat. Aquesta relaxació de les condicions per a concedir el préstec comportava que el tipus d'interès aplicat fos superior a la mitjana. Aquest fet suposadament garantia una millor rendibilitat pels creditors. La recerca d'aquesta major rendibilitat via les operacions de préstec era una necessitat. "Els bancs americans consideren que el negoci bancari tradicional, representat per la diferència entre els tipus d'interès als que presten els bancs als particulars i els tipus d'interès amb els quals es paguen els dipòsits, no és tan rendible com abans perquè els tipus d'interès fixats pel banc central americà són molt baixos. El problema per als bancs és que el marge d'intermediació disminueix".¹⁹

Per conèixer si un préstec queda qualificat com a subprime cal fer una anàlisi de diferents paràmetres del prestatari, i valorar si la puntuació sobre els diferents elements analitzats comporten la classificació del préstec hipotecari. Els paràmetres que calen ser avaluats són l'historial creditici del prestatari, el grau d'acreditació dels ingressos que s'assegura poder disposar per a retornar el préstec, la valoració dels deutes de crèdit (als que ha de fer front mensualment) respecte dels seus ingressos -variable coneguda com a DTI per les seves sigles en anglès (*Debt to income*)-, i també cal obtenir la ràtio de valor del préstec respecte del valor de l'habitatge -element d'anàlisi conegut també com a LTV per les seves sigles en anglès (*Loan to Value*)-.

La relaxació sobre la comprovació d'aquests criteris va ser tan gran en plena bombolla immobiliària que "els préstecs hipotecaris tradicionalment requerien d'un pagament

¹⁹ Peláez, E. "Crisis financiera y crisis económica". Instituto de Estudios Financieros. Cuadernos de formación 12/2011. p.112

Disponible a:

http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cuadernos_formacion/12_2011/08_11.pdf

del 20% però el 2006 la suma per obtenir el préstec era de tan sols el 3% i la comprovació d'ingressos es va tornar opcional²⁰.

En tot cas l'aplicació objectiva d'aquestes valoracions comportava la classificació tipològica del préstec hipotecari en base a una puntuació que fluctuava entre els 300 i els 850 punts, que anava a càrrec de la *Fair Isaac Corporation* (FICO per les seves sigles en anglès).

La classificació formal dels préstecs hipotecaris més coneguda és la següent:

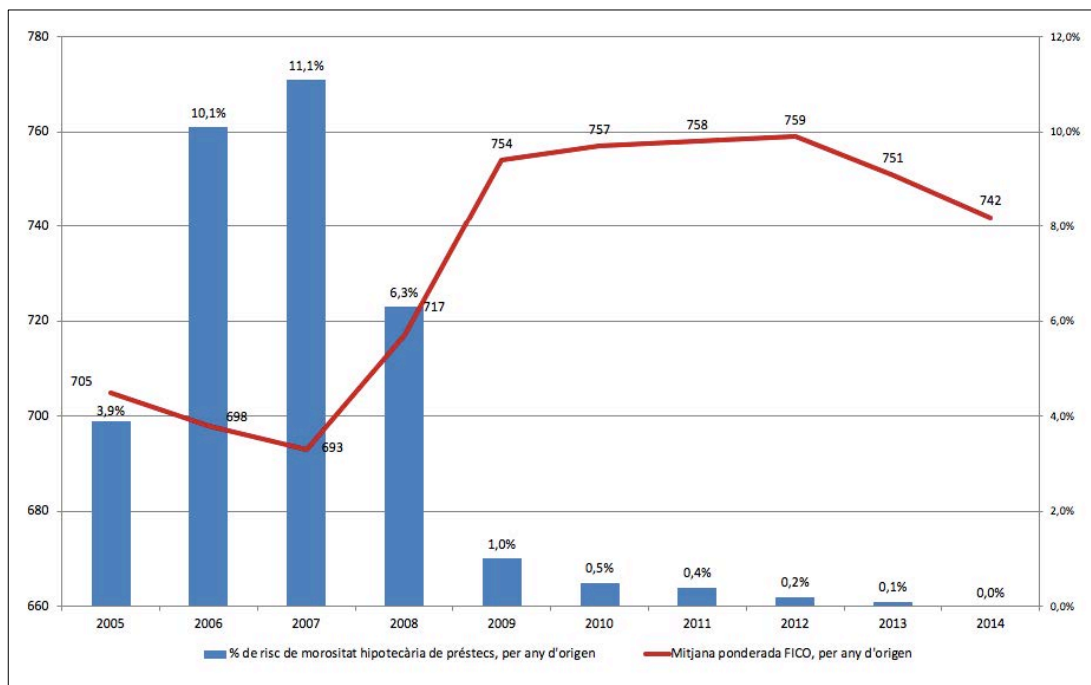
- Hipoteques *prime-conforming*: concedides a prestataris amb un bon historial creditici, una ràtio DTI d'un màxim del 40%, i una LTV inferior al 80%. Aquestes característiques els reportaven una puntuació FICO entre 700 i 850 punts.
- Hipoteques *prime-non conforming* (conegudes com a hipoteques JUMBO): són hipoteques concedides a prestataris considerats 'prime', però amb un import superior als límits de crèdit que estableix anualment l'Agència Federal de Finances per a l'Habitatge (FFHA) en funció de la ubicació de l'immoble²¹.
- Hipoteques *Alt-A*: cal entendre-les com a hipoteques que, si bé estan per sota dels imports màxims que estableix la FFHA i malgrat compleixen amb els paràmetres d'historial creditici, DTI i LTV, hi ha dubtes sobre la perdurabilitat dels ingressos acreditats al llarg de la vida del préstec hipotecari. Estan considerades com a hipoteques amb risc, encara que no tan elevat com els de les hipoteques *subprime*. La puntuació de la qualificació creditícia està entre els 620 i 700 punts FICO.
- Hipoteques *FHA/VA*: són les hipoteques que s'atorguen amb finalitats socials a prestataris amb poca capacitat econòmica i que venen concedides i garantides per la *Federal Housing Administration* (FHA) i la *Veterans Association* (VA).
- Hipoteques *subprime*: Són hipoteques que tenen un alt risc d'impagament, perquè els prestataris no tenen un bon historial creditici, o tenen un DTI superior al 55% i/o un LTV superior al 85%.

²⁰ Zurita González, J., i Rodríguez Montoya, J.F., La crisis de los créditos hipotecarios en Estados Unidos: algunas consideraciones. Revista de Análisis Económico, núm. 54, vol. XXIII. Tercer quadrimestre de 2008. p.336

²¹ Pot consultar-se el plànol dels límits de crèdit a:
<https://www.fhfa.gov/DataTools/Tools/Pages/Conforming-Loan-Limits-Map.aspx>

Una denominació informal dels préstecs *subprime* va ser "hipoteques NINJA", com acrònim de les característiques de poca solvència dels prestataris: persones sense ingressos, sense treball i sense actius -*No Income, No Job, No Assets*- . Aquestes operacions hipotecàries de clients NINJA, especialment dutes a terme per "*mortgage brokers*", tenien una qualificació de solvència molt baixa explícitament denominada com a *subprime*. La puntuació FICO estava per sota dels 620 punts, i moltes d'elles per sota dels 400 punts.

Gràfic 1.3: Percentatge del risc de morositat dels préstecs hipotecaris, segons any d'origen. Puntuació mitjana de la qualitat del préstec (FICO) segons any.



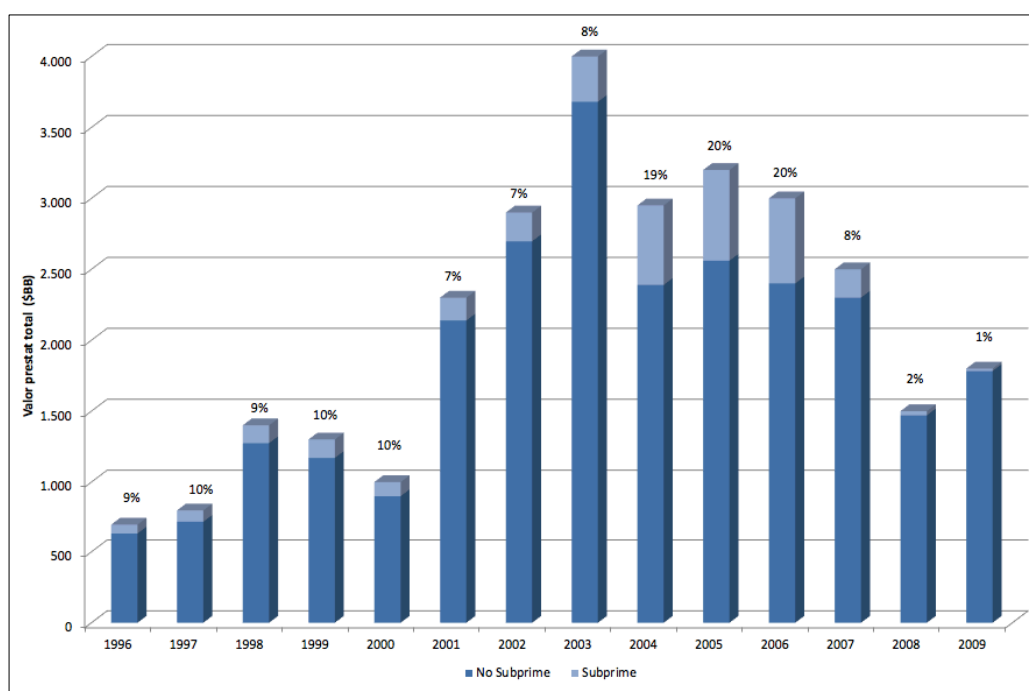
Elaboració pròpia. Font: Fannie Mae

Les hipoteques *subprime* presenten sovint algunes característiques específiques. Les més habituals són la incorporació de clàusules de protecció per al prestador -per a que pugui expropiar l'habitatge en el cas d'impagament-, un tipus d'interès variable (hipoteques ARM), i la incorporació d'una carència de pagament sobre el capital durant els primers anys per tal que el prestatari abonés tan sols els interessos en un primer període -tipus d'interès que a banda de la seva variabilitat per la relaxació de les condicions de concessió-, eren d'un tipus superior a la mitjana aplicada al conjunt dels préstecs hipotecaris. Així, "És important destacar que gairebé tots els préstecs *subprime* de tipus ARM tenen períodes d'introducció de tres anys o menys [...] mentre

que la majoria dels ARM *prime* tenen períodes d'introducció de cinc a set anys." ²². Això implicava que aquestes hipoteques híbrides van ser majoritàriament del tipus 2/28 o 3/27. És a dir, que en el cas de les hipoteques *subprime* amb termini de 30 anys per amortitzar el deute tenien una quota d'interès fixe els 2 o 3 primers anys, i la resta del període (28 o 27 anys) l'interès quedava referenciat per una determinada taxa d'interès flotant; a aquesta taxa calia sumar el diferencial o marge pactat. En el cas dels préstecs híbrids amb una qualificació *prime*, aquest interès fix inicial s'allargava fins als 5 o 7 anys inicials (generant préstecs hipotecaris híbrids del tipus 5/25 o 7/23).

Les hipoteques amb un prestatari *subprime*, van suposar de mitjana el 15% dels préstecs hipotecaris als EUA al llarg del cicle d'expansió del mercat immobiliari, però en els moments de més intensitat de la bombolla -període 2004-2006-, va arribar a suposar més d'un 20% dels préstecs atorgats.

Gràfic 1.4: Evolució del percentatge d'hipoteques qualificades com a subprime en el conjunt de préstecs amb garantia hipotecària entre els anys 1996 i 2009 als EUA.



Elaboració Pròpia. Font: *Inside Mortgage Finance. (The 2010 Mortgage Market Statistical Annual - Volume I: The Primary Market, Inside Mortgage Finance Publications, 2010, p. 4.)*

Els més beneficiats per la relaxació de les condicions per a l'obtenció de préstecs eren

²² Amromin, G. i Paulson, A. "Default rates on prime and subprime mortgages: differences and similarities". Profitwise. News and Views. Federal Reserve Bank of Chicago. Setembre 2010. p.3

normalment persones de col·lectius vulnerables i minoritaris, que accedien a la propietat per primera vegada. L'aleshores President de la Reserva Federal Alan Greenspan opinava que "aquesta expansió de la propietat va concedir a més gent alguna cosa que jugar-se en el futur del nostre país i era bona per a la cohesió de la nació [...] La propietat d'un habitatge té un repercussió tan forta en l'actualitat com fa un segle. Fins i tot en una era digital, el maó i el ciment (o el contraxapat i el pladur) són el que ens estabilitza i ens fa sentir a casa"²³. Aquestes afirmacions indueixen un raonament sobre l'actuació del sector financer a favor dels més vulnerables i del bé comú. Però res més lluny de la realitat. Molts dels que es van incorporar a les opcions de finançament *subprime* ho van fer de forma tardana en aquesta suposada "missió social" de la banca, i les execucions hipotecàries van arrasar amb el "somni americà". La constatació més evident d'aquest *reset* és el percentatge de ciutadans que són propietaris als EUA, percentatge que ha tornat als nivells de la sèrie històrica de les darreres dècades.

Però no tan sols era una opinió de Greenspan:

"Tant administracions republicanes com demòcrates van promoure la propietat de la llar com a part del somni americà. Des del 1994, el president Clinton va promoure la propietat de la llar: 'Més nord-americans haurien de posseir les seves pròpies cases, per motius econòmics i tangibles, i per motius emocionals i intangibles, però van al cor del que significa ampliar el somni americà'. El president George W. Bush va aprovar aquest enfocament i va animar a molts grups ètnics a convertir-se en propietaris de cases. Per descomptat, aquesta generalització de la propietat de la llar va requerir una expansió simultània dels préstecs hipotecaris.

També es va exigir una reducció de les normes en la subscripció d'hipoteques i, per tant, en una reducció de la qualitat de les hipoteques. S'ha produït un augment corresponent del risc de morositat de les hipoteques, que no podia ser assumit per la majoria dels prestadors. Per aquest motiu, les empreses patrocinades pel govern (GSE), com Fannie Mae, Freddie Mac i Ginnie Mae, van ser autoritzades a comprar les hipoteques cada vegada menys sostenibles dels prestadors per transformar-les en valors, generalitzant, externalitzant i internacionalitzant el risc".²⁴

Les facilitats per obtenir finançament fruit del relaxament esmentat i de l'excés de liquiditat obtingut pel sector financer, va fer que en molts pocs anys el percentatge de propietaris als EUA s'incrementés en un 3%, passant d'una quota del 66% a un

²³ Greenspan, A. "La era de las turbulencias. Aventuras en un nuevo mundo". Edicions B. 2008. p.259

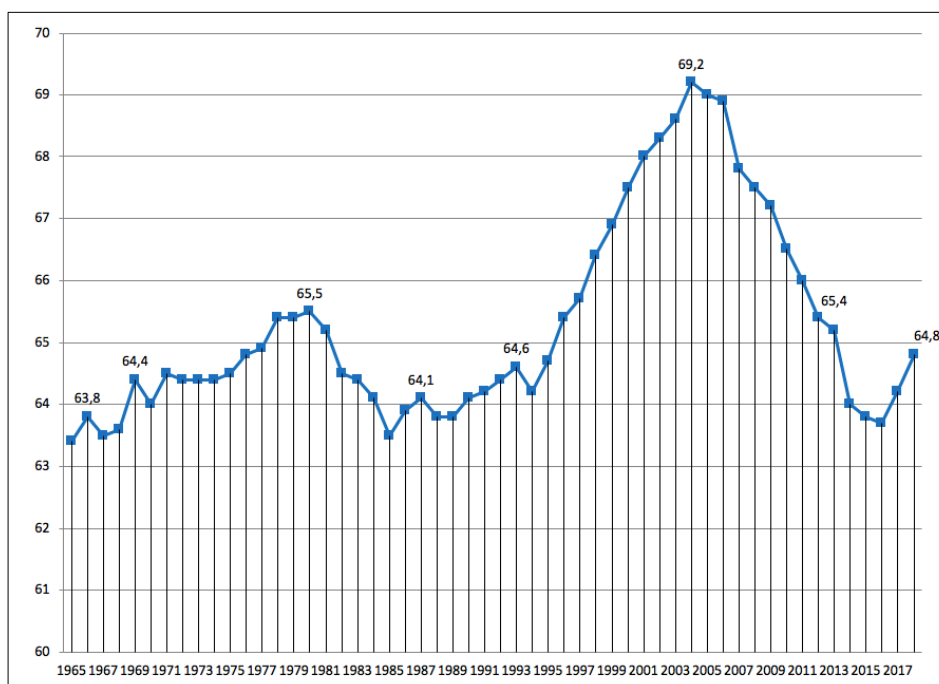
²⁴ Nasarre-Aznar, S. "A Legal Perspective of the Origin and the Globalizations of the Current Financial Crisis and the Resulting Reforms in Spain". Contemporary Housing Issues in a Globalized World. Padraic Kenna (Ed.), Ashgate Publishing, 2014, p.39

Disponible a:

<http://habitatgesocial.menorca.es/documents/documents/2981docpub.pdf>

percentatge desconegut en les darreres dècades que fregava el 70%.

Gràfic 1.5: Taxa d'habitatges de propietat als EUA (%) (1965-2018)



Elaboració Pròpia. Font: United States Census Bureau.

No resulta difícil imaginar que, per les característiques d'aquests deutors, l'import del préstec havia de ser igual o major al valor de l'immoble, per així poder fer front a totes les despeses inicials d'adquisició. No resulta difícil tampoc predir el que va suposar per als mercats de derivats d'origen hipotecari, per les entitats de finançament i per les asseguradores: la pèrdua de valor dels béns immobles que servien de garantia per aquells casos de préstecs concedits sota una valoració elevada, en la fase més crítica de la bombolla.

Tampoc resulta difícil sospitar les conseqüències sobre aquesta tipologia de préstec quan afegim a la pèrdua de valor de l'habitatge l'increment dels impagaments per part dels prestataris perquè els tipus d'interès, l'atur i la recessió econòmica van augmentar als EUA.

1.1.3 Els tipus d'interès.

Ja hem fet referència a que amb la punxada de la bombolla de les empreses tecnològiques de l'índex borsari NASDAQ a partir del març del 2000 i amb l'agregant de l'atac a les Torres Bessones de Nova York i al Pentàgon a Washington al setembre del 2001, es van anar adoptant mesures de "política monetària expansiva" per estimular i donar impuls a l'economia nord-americana.

La baixada dels tipus d'interès és la principal mostra d'aquesta política monetària, i en aquest context analitzat, es pot observar un calendari, en el que amb onze decisions consecutives de baixada de tipus, els baixa des del 6,5% amb que va començar l'any 2001, fins a situar-los a un 1,75%, en el darrera decisió del mateix any, mantenint una tendència a la baixa fins que va establitzar la taxa a l'1% durant l'any 2003 i el primer semestre del 2004. Que el preu del diner fixat per la FED baixés considerablement, va comportar, evidentment, que ho fes el tipus mig que s'aplicava als préstecs. "La taxa hipotecària fixa a 30 anys va baixar un 2,5%, passant d'un 8% a 5,5%; i les taxes d'interès ajustables a un any van passar del 7% al 4%."25.

Un tipus d'interès baix no tan sols va estimular l'adquisició d'habitatge, sinó també el refinançament del deute de tots aquells prestataris que tenien el préstec signat a un tipus d'interès fix (conegudes com hipoteques FRM, per les sigles en anglès corresponents a '*fixed rate mortgage*'). Van disparar-se els refinançaments perquè "resultava atractiu refinançar un deute per pactar-lo a una taxa més baixa i obtenir un nou préstec d'import superior per adquirir un altre habitatge o, el que gran part de les famílies residents a EUA van fer, augmentar el consum de béns i serveis"26.

²⁵ Pineda, L. "La crisis financiera de los Estados Unidos y la respuesta regulatoria internacional". Revista Aequitas. Vol. I. Any 2011, p.135.

Disponible a:

<https://revistaequitas.files.wordpress.com/2011/11/129-214.pdf>

²⁶ Osorio, J.A., "La Burbuja Inmobiliaria en Estados Unidos". Tópicos Económicos. Año 1, Núm.10. p.1

Disponible a:

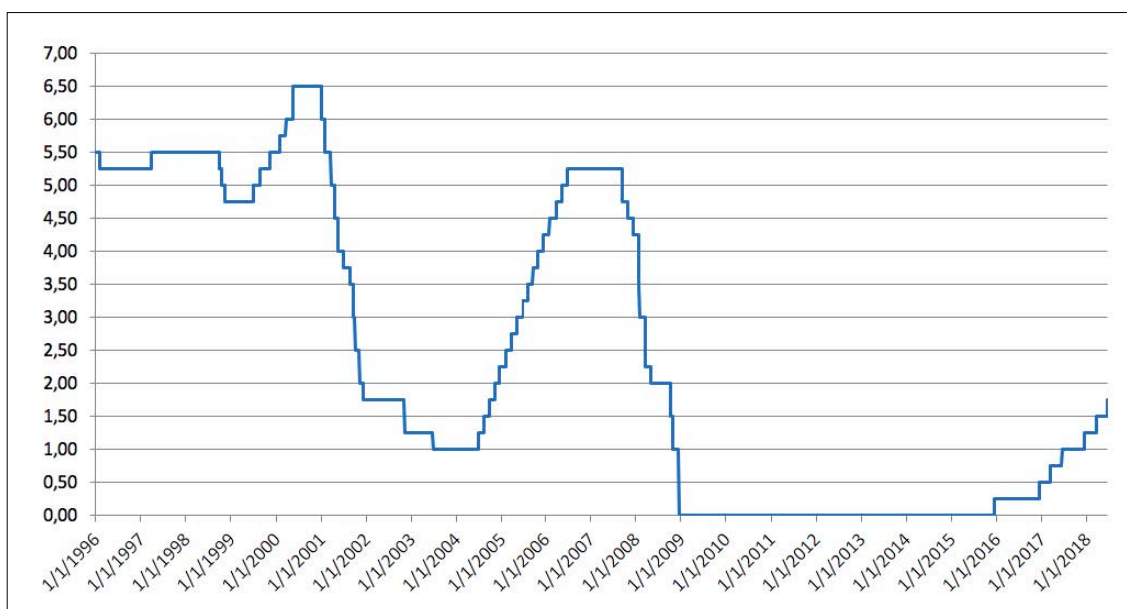
<http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1910288814.pdf>

L'extensió temporal dels tipus d'interès en aquesta taxa tan baixa ha estat tema de controvèrsia, i una de les qüestions que més s'ha posat d'èmfasi per justificar l'acceleració final de la bombolla immobiliària als EUA. Així GARCIA MONTALVO exposa:

"Després de la punxada de la bomba tecnològica, la Reserva Federal va decidir reduir els tipus d'interès en un moviment lògic per estimular una economia que es va anar debilitant ràpidament. El problema era el manteniment d'aquests tipus d'interessos baixos durant massa temps. (...) Seguint la regla de Taylor, -mecanisme habitual d'establiment dels tipus d'interès en els bancs centrals- el tipus d'interès de la Reserva Federal hauria d'haver començat a augmentar a principis de 2002 donada la recuperació observada a l'economia nord-americana. No obstant això, el banc central dels Estats Units va decidir continuar baixant els tipus d'interès fins arribar a l'1% a mitjans de 2003. El tipus d'intervenció no començarà a pujar fins a mitjans de 2004. Per llavors, el tipus d'interès segons la regla de Taylor hauria d'haver estat situat en el 4% en lloc del 1%".²⁷

Aquesta inacció sobre la taxa, paralitzada a l'1% fins al mitjans del 2004, va comportar uns elevats nivells d'inflació. La FED va adoptar aleshores polítiques constrictives i en conseqüència la decisió de pujar, també de forma consecutiva i fins a disset vegades, els tipus fins assolir la taxa del 5,25% a meitats del 2006. Un cop la crisi és va fer evident, la FED novament va prendre la decisió de baixar els tipus d'interès, arribant a l'històric 0% el 31 desembre del 2008.

Gràfic 1.6: Evolució del tipus d'interès fixat per la FED en el període 1996-2015.



Elaboració pròpia. Font: FED.

²⁷ Garcia Montalvo, J. "Financiación Inmobiliaria, burbuja crediticia y crisis financiera: Lecciones a partir de la recesión 2008-09". p. 5-6.

Disponible a:

<http://84.89.132.1/~montalvo/vivienda/financiacion%20inmobiliaria%20y%20crisis%20financiera.pdf>

En aquesta seqüència i alternança de les pujades i baixades del tipus d'interès, el fet de rebaixar l'any 2001 i en un sol any un total de 475 punts bàsics resulta clau. Aquest fet va disparar la demanda en el sector immobiliari, i va ser un dels motius que va provocar l'increment de preus dels habitatges que podien ser adquirits. Perquè és evident que en un entorn de disminució de la taxa d'interès pot portar a un endeutament familiar superior sense que aquest repercuteixi inicialment en l'economia de la llar. En tot cas, una visió de llarg termini de la variació dels tipus d'interès als EUA també ens indica que aquest no és l'únic factor ni el principal de la bombolla.

1.1.4 El canvi de la tipologia de préstecs d'interès fix a interès variable.

El préstec hipotecari característic als EUA ha estat durant molts anys atorgat a un tipus d'interès fix. És a partir de la dècada dels 80 que guanyen popularitat i quota de mercat els préstecs a tipus variable (conegudes com hipoteques ARM, per les sigles en anglès corresponents a *'adjustable rate mortgage'*).

Gràfic 1.7: Evolució de l'interès mig aplicat als préstecs Fixed-rate a 30 anys. Període 1971-2018



Elaboració pròpia. Font: Freddie Mac.

En aquell període, els tipus d'interès que s'aplicaven, com pot observar-se al gràfic 1.7, als préstecs hipotecaris amb tipus fix eren molt elevats, d'entre el 15% i el 20%. És aleshores que es va començar a optar pels préstecs amb taxa variable que ràpidament van resultar una opció molt beneficiosa, i al final de la mateixa dècada dels 80, els tipus van situar-se per sota del 10%.

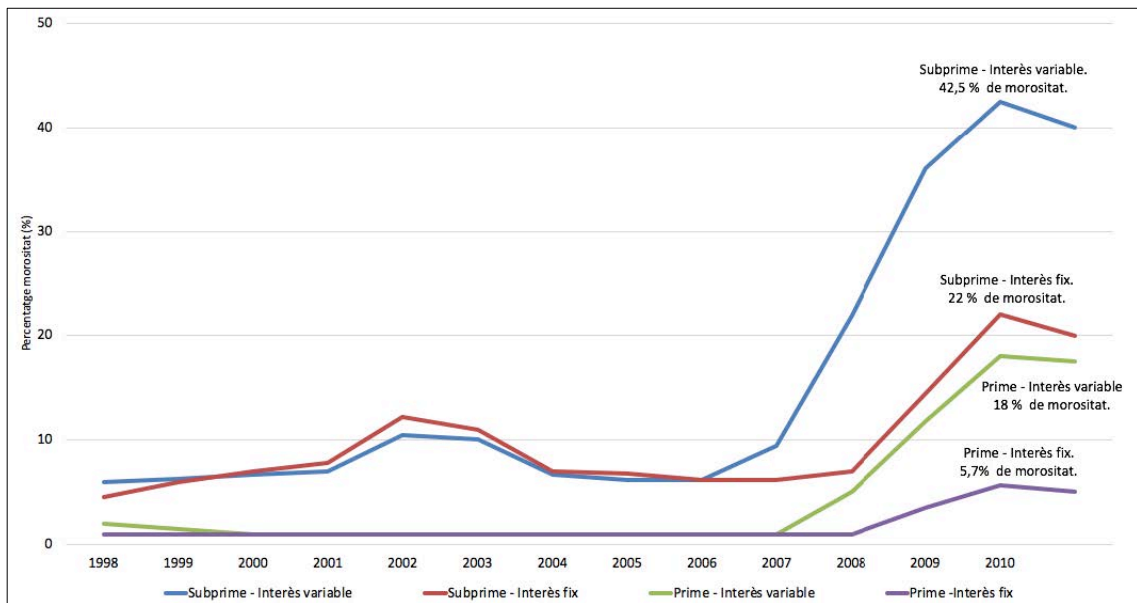
La popularització del producte, la bombolla i la relaxació de les condicions de concessió dels préstecs, va provocar l'abús amb diferents fórmules que van estendre's al llarg dels anys d'expansió, amb l'aparició de modalitats que permetien un sistema de quotes assequibles els primers anys, però que s'incrementaven substancialment quan s'actualitzaven a la referència de mercat (taxa d'interès al que cal afegir el diferencial respecte del tipus oficial).

A més a més, van anar apareixent diferents modalitats d'hipoteques d'interès variable: les híbrides (ARM-H), les de pagament exclusivament d'interessos (ARM-IO), les ARM Net-Am d'amortització negativa, i les Option ARM en plena eufòria creditícia.

- En les ARM-H (*hybrid*) o ARM de període fix s'estableix un tipus d'interès baix i fixe durant els primers anys, i la taxa a aplicar amb posterioritat és variable segons la referència de mercat (taxa d'interès + diferencial).
- En les ARM IO o *interest only* s'endarrereix el pagament del capital a la darrera quota, i al llarg de tot el període només és paguen els interessos. En les diferents modalitats de préstecs amb garantia hipotecària, aquesta és la coneguda com 'amortització americana'.
- En les ARM Net-Am o d'amortització negativa la quota mensual que paga el deutor és menor fins i tot que els interessos que li correspondrien abonar en aquella mensualitat. Els interessos que no és paguen passen a incrementar el nominal del préstec.
- Finalment, en plena bombolla, és van estendre les conegudes com a '*Option ARM*': un tipus d'hipoteca que van subscriure -segons la Comissió d'investigació de la crisi americana (FCIC)- 1 de cada 10 deutors hipotecaris al llarg dels anys 2005 i 2006, i on el prestatari podia anar escollint el tipus de pagament que

realitzava, triant entre les diferents opcions de l'amortització normal, la de solament pagar l'interès, i fins i tot podia optar-se pel sistema d'amortització negativa, en el que com ja s'ha vist, la quota ni tan sols cobria el pagament dels interessos del mes corresponent, i en la que deute anava fent-se cada cop més gran. En aquest context de constant creació de productes, suposadament beneficiosos per les parts contractants, en el moment de la crisi va produir un efecte de desbocat d'impagaments, que va provocar que més del 40% de determinada tipologia de préstecs presentés morositat, tan i com reflecteixen les dades de l'Informe elaborat per la Comissió d'Investigació i que és reflecteixen en la següent gràfica.

Gràfic 1.8: Evolució de la morositat de les hipoteques en funció de la seva tipologia.
(Préstecs amb impagaments de més de 90 dies i aquells que han entrat en execució)



Elaboració pròpia

Font: Associació de banquers hipotecaris. Enquesta nacional de morositat.
(The Financial Crisis. Inquiry Report, 2011 p. 217.)

1.1.5 L'increment de la cobertura percentual, via préstec, de l'import necessari per a l'adquisició de l'habitatge.

Una de les situacions més habituals, donades les especials circumstàncies dels prestataris i de l'increment dels preus dels habitatges, és que sovint la quantitat a prestar per poder adquirir els habitatges superava el 80% del valor de l'immoble.

I això que les taxadores -que determinaven quin era el valor de mercat de l'habitatge que constituïria la garantia hipotecària- van participar fraudulentament en intentar evitar que la ràtio LTV fos molt elevada. Aconseguir una LTV per sota del 80% ajudava a aconseguir una millor consideració en la valoració del préstec, i intentar evitar així que aquest es considerés com a *subprime*. I com que, al prestador, el que realment li preocupava era obtenir una bona qualificació per col·locar en el mercat secundari la hipoteca, millorar la puntuació dels préstecs amb una ràtio LTV adequada, ajudaria a l'òptima valoració per part de l'agència de qualificació.

Però en els casos en què la ràtio superava el 80%, es van posar en marxa mecanismes per a cobrir aquestes circumstàncies.

Aquests instruments de caràcter proteccionista per al prestador consistien, o bé en la contractació d'una assegurança, que es cancel·lava un cop amortitzat l'excés de capital prestat per sobre del 80% de la taxació de l'immoble, o alternativament es contractava una segona hipoteca (d'un interès superior) per l'import diferencial que es necessitava per sobre del LTV del 80% del valor que cobria la primera hipoteca.

Aquesta segona hipoteca, són les conegudes com *piggy-back mortgages*²⁸, i van ser les primeres afectades quan "els preus del mercat immobiliari es van estancar i ja no pujaven més", "els prestamistes van negar-se a refinançar" aquest tipus de préstec, a causa d'aquest fet.

²⁸ Nasarre Aznar, S. "La vivienda como causa y víctima de la crisis hipotecaria". Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico., Núm. 16. Any 2014. p.17

Evidentment, aquesta actuació de les taxadores és una de les 'males pràctiques' que s'intenta corregir amb posterioritat a la crisi. Per a fer-ho, les hipoteques garantides per les GSE's, a partir de la meitat de 2009, han de complir amb el *Home Valuation Code Conduct* (HVCC per les seves sigles en anglès).²⁹

1.1.6 El mercat secundari com a mecanisme de perversió del sistema creditici.

El protagonisme dels derivats en aquesta crisi cal entendre'l des del moment en què es massifiquen operacions de compravenda de préstecs hipotecaris amb el pretext inicial d'obtenir més recursos per part dels prestadors per tal de tenir més capacitat creditícia. Aquesta situació és produïda quan entitats de crèdit no poden donar resposta a la creixent demanda de finançament, i és per això que van caldre noves fórmules per obtenir els recursos necessaris per atorgar préstecs. Fins que aquesta descompensació no es va detectar, la liquiditat necessària s'havia aconseguit per la via tradicional dels dipòsits bancaris o emetent obligacions de deute del propi banc. Les noves fórmules comporten que siguin els inversors els que acaben facilitant el nou finançament de les línies de crèdit de les entitats prestadores. Encara que en realitat la titulització, "permet a les entitats obtenir no tan sols fons mitjançant la venda d'actius, sinó també elevar la rendibilitat de les operacions mitjançant el cobrament de comissions per a l'administració dels actius cedits sense arriscar efectiu"³⁰.

Des del punt de vista històric, a Europa, "la titulització comença en la segona meitat del segle XVIII a Alemanya: com a conseqüència de la crisi econòmica generada per la Guerra dels Set Anys, es van establir les "*Landschaften*" (la primera de les quals fou la de Silesia al 1770), que tenien per objecte l'emissió d'unes cèdules de crèdit amb garantia hipotecària"³¹.

²⁹ Pot consultar-se el Codi adoptat a:

http://www.freddiemac.com/singlefamily/pdf/122308_valuationcodeofconduct.pdf

³⁰ Alonso González, P. "*Titulización: mucho más que emitir bonos*". Cuadernos de Estudios Empresariales. Vol. 11. Any. 2001. p. 47

³¹ Valle Muñoz, J.L., "*La reforma del mercado secundario de hipotecas*". Comunicació presentada al III Congrés Nacional de Registradors. Granada. Any. 2006. p.12

Les primeres regulacions sobre el mercat secundari no són doncs properes en el temps, més contemporàniament apareixen novament com a conseqüència de la Gran Depressió de 1929. De les diferents reformes legislatives que van realitzar-se en diferents àmbits, resultava imprescindible dur-ne a terme en el sector de l'habitatge. El context de la depressió va comportar que en els anys immediatament posteriors a l'esclat, es produïssin dificultats de pagament en més d'un 20% dels préstecs hipotecaris. Per aconseguir recuperar la confiança van aprovar-se diferents reformes - entre elles de la llei d'habitatge- i, a més a més, va crear-se l'any 1938 la coneguda com a *Fannie Mae*³²: una estructura, inicialment pública, per aportar seguretat, garantia i liquiditat al mercat hipotecari.

Els primers moviments de la creació del mercat secundari cal considerar-los precisament coetanis a la creació d'aquesta corporació *Fannie Mae*, que va començar a adquirir hipoteques als bancs, assegurades per l'Administració Federal d'Habitatge.

Tres dècades després, i per a donar resposta a la necessitat d'incrementar l'activitat hipotecària i acabar amb el monopoli de la *Fannie Mae*, aquesta és va privatitzar i van crear-se dues noves entitats similars: una pública, l'any 1968, coneguda com a *Ginnie Mae*³³; i una altra l'any 1970, de privada, coneguda com a *Freddie Mac*³⁴. Així doncs, malgrat que *Fannie Mae* i *Freddie Mac* van quedar en mans d'inversors privats, sempre s'ha assumit que tenien el suport i la garantia de l'administració, al considerar-les empreses patrocinades pel govern.

Les tres entitats tenien l'objectiu de procurar finançament per les entitats dedicades a l'originació de préstecs, i és per això que es van crear bons que són el resultat de

³² En el seu origen, l'actual *Federal National Mortgage Association - Fannie Mae* (FNMA per les seves sigles en anglès) era una entitat pública, la *National Mortgage Association of Washington* (Associació Hipotecària Nacional de Washington) que va passar a mixta l'any 1950, i finalment, l'any 1968 va ser totalment privatitzada. La corporació va néixer com a un element clau per a superar la crisi del 1929, amb l'objectiu de promoure la recuperació del mercat hipotecari i afavorir el creixement del mercat financer per facilitar l'adquisició d'habitatges.

³³ El naixement de la *Government National Mortgage Association* (GNMA) és en realitat fruit de la divisió de l'original *Fannie Mae* en dues entitats. generant-se aquesta nova agència pública que és coneguda com a *Ginnie Mae*, mentre que la corporació privada conserva el nom de l'original.

³⁴ *Federal Home Loan Mortgage Corporation – Freddie Mac*. (FHLMC per les seves sigles en anglès)

l'empaquetament de préstecs hipotecaris coneguts com a MBS³⁵ (*Mortgage-Backed Security*), amb la finalitat de poder-los comercialitzar.

Així, és l'agència pública estatal *Ginnie Mae*, qui al febrer de 1970 garanteix la primera emissió de bons de titulització recolzada per préstecs hipotecaris³⁶. De forma paral·lela, *Fannie Mae* i *Freddie Mac*³⁷ van començar a adquirir hipoteques convencionals del sector privat que no estaven assegurades per l'Administració.

A partir dels anys 80, *Fannie Mae* i *Freddie Mac* van emetre també els seus títols a partir de MBS, títols cada cop més complexos per a comerciar mundialment amb una part de les hipoteques que adquirien i que van decidir no mantenir-les en el balanç. Així, al 1981 *Fannie Mae* va treure al mercat la seva primera titularització garantida amb hipoteques, i al 1983, va ser *Freddie Mac* qui va emetre les seves primeres obligacions d'hipoteca *col·lateralitzada*, conegudes com a CMO (*'Collateralized Mortgage Obligation'*)³⁸.

Cada títol MBS està garantit des de llavors per alguna d'aquestes agències del mercat secundari. Aquests títols es venien com a derivats en el mercat financer, i eren adquirits per fons d'inversió, fons de pensions, asseguradores, o altres actors del mercat financer que a vegades els tornaven a posar en negociació de forma agrupada i amb una nova *paquetització*, o amb una composició diferent respecte a la qualitat de la cobertura d'actius hipotecats; paquets que eren adquirits per altres inversors. Gran part d'aquests títols van acabar dispersos pels Estats Units, i també en mans d'inversors d'arreu del món, en especial d'Europa i d'Àsia.

Els bons MBS d'aquestes entitats patrocinades pel govern, les coneixem com els MBS

³⁵ Caldria diferenciar entre els RMBS (*Residential Mortgage Backed Securities*) dels CMBS (*Commercial Mortgage Backed Securities*)

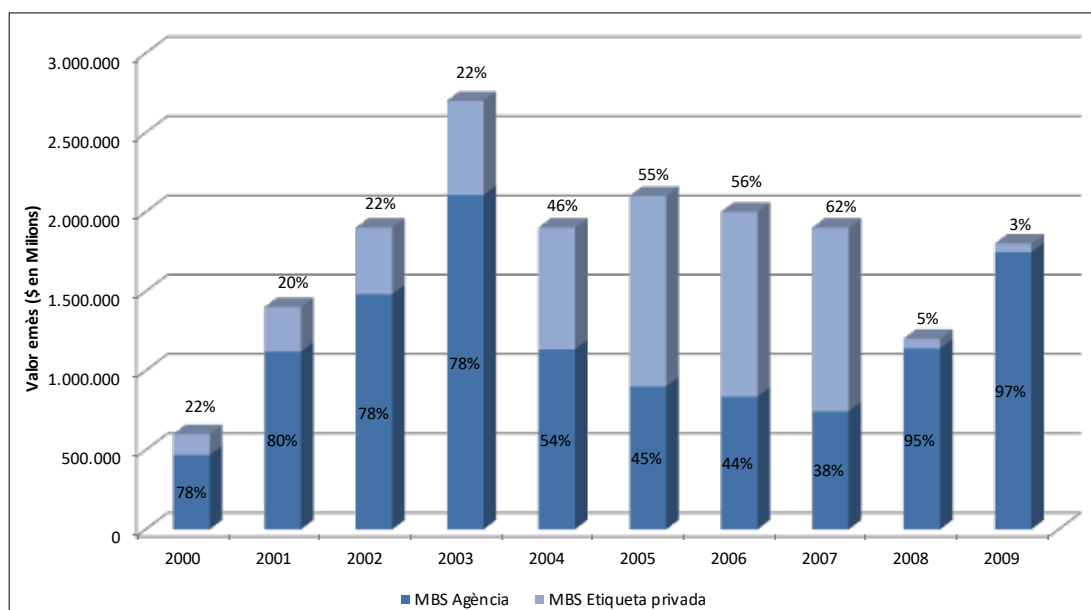
³⁶ Blanco Mendialdua, A. "Gestión de Entidades Financieras. Un enfoque práctico de la gestión bancaria actual". ESIC 2015 p.67

³⁷ *Government Sponsored Enterprises* ("GSEs"). La incorporació d'aquestes empreses, creades a instàncies del Congrés Nordamericà, que tenen el suport del Govern, sorgeixen en diferents moments del segle XX, però sempre com a eines necessàries de desenvolupament de les polítiques públiques d'habitatge, per donar impuls al mercat secundari.

³⁸ L'any 1986, la Llei de reforma fiscal de 1986 va permetre l'emissió de CMO en forma de conductes d'inversió hipotecària immobiliària (REMICs).

d'agència. Però també és possible trobar MBS d'etiqueta privada emesos per altres institucions financeres. Aquests MBS estaven recolzats en hipoteques que ni estaven assegurades per l'administració pública ni tenien la cobertura de les GSE's. El seu pes va ser minoritari dins del conjunt, fins que van incrementar-se de manera important des de l'any 2001. En el període 2005-2006 l'import de l'emissió de productes de titulització privada va superar en quantia la titulització emesa o garantida per alguna de les agències patrocinades pel govern.

Gràfic 1.9: Evolució del volum i origen de titulització MBS entre els anys 2000 i 2009 als EUA.



Elaboració pròpia. Font: Inside Mortgage Finance³⁹.

Així, al 1977, *Salomon Brothers* havia realitzat la primera emissió de bons de titulització hipotecària que no tenien la cobertura de les agències estatals. Aquesta data és clau, doncs "és va convèncer, per primera vegada, a les companyies d'assegurances i als fons de pensions per compartir algun dels riscos dels prestataris nord-americans. Això mai no havia passat"⁴⁰. Aquestes innovacions financeres han tingut una derivada gens ingènua: la de la dispersió del risc entre inversors de tot el món.

³⁹ Disponible a:

<http://www.mondaq.com/unitedstates/x/160294/Commodities+Derivatives/The+Use+Of+ABX+Derivatives+In+Credit+Crisis+Litigation>.

⁴⁰ Tempkin, A. "1977: US\$100m deal for Bank of America: the first private-label MBS". International Finance Review. Thomson Reuters. 2000TH Issue Special Report. Setembre 2013. p.8

En aquest relat de les primeres emissions de títols amb etiqueta d'agència o d'etiqueta privada, podem observar aquesta continua innovació de productes complexos, ja que dins dels MBS apareix aquest desdoblament entre els MBS anomenats de *Pass-through* i els de *Pay-through*, més coneguts com a *Collateralized Mortgage Obligations (CMO)*.

En els primers, els inversors que compren els títols són propietaris de la cartera de préstecs que s'han agrupat i venut "a través de" l'entitat que s'ha fet servir de vehicle entre creditor i inversor. Dit d'una altra manera, els MBS estan conformats per un paquet de préstecs hipotecaris en els quals el capital principal i els interessos passen als inversors, i aquests reben pagaments⁴¹ proporcionals de les quotes que paguen els deutors en la seva qualitat de compradors dels habitatges, i per tant contractants del préstec hipotecari.

Els CMO són MBS més complexos i són considerats multi-classe, ja que els títols no responen simplement als préstecs agrupats sinó que els préstecs són segmentats (*tranches*), i les emissions d'obligacions emeses es diferencien pel seu rendiment, vida mitja i amortització. L'emissor en serà el deutor obligat, ja que, en aquest cas, no hi ha una transmissió del préstec hipotecari. En funció de les seves característiques, les emissions tenen diferent rang i valoració de risc: a més risc que s'assumeix per part de l'inversor, aquestes emissions tenen una millor retribució. Els trams van des dels que tenen una més alta qualitat i garantia -que estan menys retribuïts (tram sènior)-, fins els de més risc i per tant de pitjor qualitat -més ben retribuïts, (tram sènior)-, passant per una zona intermèdia que vénen a constituir els trams coneguts com a *mezzanine*.

Uns anys més tard, a finals dels anys 80, apareix una variant dels CMO, els *Collateralized Debt Obligations (CDO)*. Aquestes obligacions, garantides per deute, són sempre d'etiqueta privada que, a més de tenir la consideració de multi-classe, solen tenir un caràcter multisectorial. Per tant, més que MBS sovint es recolzaven en altres tipus d'actius -en el que és conegut com *Asset-Backed Security (ABS)* per les seves sigles

⁴¹ Sobre aquests pagaments que reben els inversors cal descomptar una tarifa de servei o de gestió, però l'inversor rep la quota tant pel que fa al capital nominal que s'amortitza, com els interessos generats. Per això el risc principal d'aquesta tipologia de bons és l'amortització anticipada, doncs aleshores l'inversor rebrà de forma avançada el capital, però ja no podrà rebre els interessos previstos.

en anglès)- i poden incloure a banda de deute hipotecari, altres tipus de deute i altres tipologies de préstecs comercials sobre actius no immobiliaris⁴². Els trams de CMO de més risc i pitjor qualificació, van ser l'actiu sobre el que és van construir els CDO que més impacte van rebre quan va esclatar la bombolla.

Dels CDO originals van sorgir els CDO², ja que mentre "un CDO pot incloure un paquet de fins a 150 MBS, i cada MBS pot contenir milers de deutes hipotecàries. Els CDO divideixen els ingressos de les deutes hipotecàries dels MBS en paquets o *tranches* de diferents nivell de risc i els venen agrupats a inversors"⁴³, els CDO² utilitzen els diferents trams de diferents CDO de primer nivell que havien estat re-empaquetats, i aleshores apareixen també els CDO³ que es creen amb el recolzament de CDO² i CDO de primer nivell, i així successivament amb la formació d'altres CDOⁿ, que es composaven successivament d'empaquetaments dels CDO de les escales anteriors.

Posteriorment, ja als anys 2000, van aparèixer els CDO sintètics, que no és recolzaven en actius reals sinó tan sols en apostes sobre altres productes hipotecaris. Habitualment utilitzaven *Credit Default Swaps* d'incompliment creditici, i van ser utilitzats per ocultar apostes sobre l'incompliment de préstecs *subprime*.

Els CDO que estaven més ben retribuïts eren aquells que comptaven amb trams de risc recolzats en hipoteques del tipus Alt-A i *subprime*. Aquests títols tenien molta acceptació en el mercat. Així la Comissió d'Investigació de la crisi financera als EUA va detectar que mentre al 2002 la garantia hipotecària representava el 35% de les CDO, al 2005 superava el 50%. El volum de les vendes d'aquests CDO van passar "de 30 mil milions de dòlars l'any 2003 a 225 mil milions de dòlars el 2006. Omplir aquest gasoducte requeriria centenars de milers de milions de dòlars d'hipoteques *subprime* i Alt-A." ⁴⁴.

⁴² Aquests altres tipus d'actius son coneguts com a ABS (Asset-Backed Securities), on els valors vénen recolzats per exemple, per actius com crèdits per a l'adquisició d'automòbils o préstecs per a estudiants.

⁴³ Simon Malinowitz, S. "*Finanzas, crisis y los límites de las reformas en Estados Unidos*". Ensayos de Economía. núm. 47. Juliol-Desembre 2015. p.15
Disponible a: http://www.cadm.org/IMG/pdf/DP_USA.pdf

⁴⁴ *Financial Crisis Inquiry Commission Report. Official Government Edition. 2011 p.130*
Disponible a: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-FCIC/pdf/GPO-FCIC.pdf>

Els estudis conclouen que la inclusió de garanties de baixa qualitat relacionades amb el mercat immobiliari residencial és una de les principals causes del col·lapse de les CDO, però no l'únic, ja que "els problemes del mercat de CDO sorgeixen d'una combinació de CDO mal construïts, pràctiques d'assegurament irresponsables i procediments de qualificació creditícia defectuosos" ⁴⁵.

De les investigacions posteriors s'ha pogut acreditar que molts inversors, professionals o institucionals, no coneixien realment la composició de la garantia dels títols adquirits. Simplement havien fiat les seves inversions als criteris i qualificació dels productes per part de les agències de rating. La dualitat del desconeixement del que contenien, i el fet que estiguessin escampats arreu del món, va ser clau per a que la bombolla s'allargués fins al 2006. Es va calcular que les adquisicions de paquetitzacions que incloïen préstecs subprime superava la xifra de 450.000 milions de dòlars.

Es pot concloure, que la titulització és, avui en dia, un sistema necessari per obtenir el finançament suficient per a donar resposta a la demanda de nou crèdit. Ara bé, la seva utilització inadequada el va convertir en un dels elements clau de l'evolució de la crisi. S'ha considerat la titulització com el principal factor propagador de la crisi financera i econòmica pel seu inadequat ús.

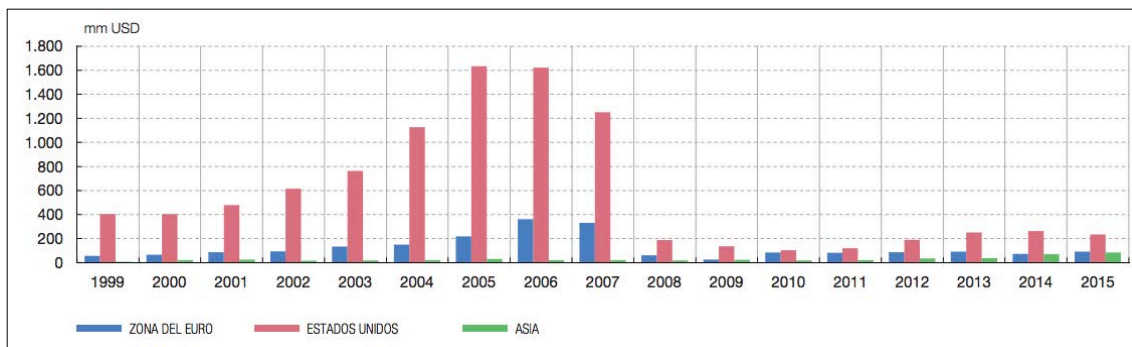
Com ja s'ha remarcat, quan la bombolla va esclatar, la desconfiança es va escampar arreu, precisament pel desconeixement de les garanties que cobrien els instruments sobre els que s'havia invertit, i la repercussió que podien tenir els impagaments que estaven augmentant sobre els préstecs hipotecaris.

L'ús impropï del mercat secundari va venir fomentat per la -volguda- falta de preceptes de vigilància específiques per als nous productes financers, i també, per la desregulació general del sistema financer que es va desenvolupar als EUA a partir dels anys '80 i que es va allargar durant les dècades següents.

⁴⁵ Barnett-Hart, A.K. "The Story of the CDO Market Meltdown: An Empirical Analysis". Harvard College Cambridge, Massachusetts. 2009. p.98
Disponible a: <https://sites.hks.harvard.edu/m-rcbg/students/dunlop/2009-CDOmeltdown.pdf>

Les males pràctiques respecte dels derivats, ha provocat que "des de l'esclat de la crisi financera l'activitat del mercat de titulacions ha disminuït dràsticament a nivell global de forma generalitzada, el que evidencia la falta de confiança cap a les característiques generals d'aquests productes."⁴⁶

Gràfic 1.10: Evolució de l'emissió de titulació entre els anys 1999 i 2015 a la zona EURO, als EUA i a l'Àsia.



Font: Dealogic. Revista de estabilidad financiera.⁴⁷

1.1.7 Les agències de rating.

Sobre aquests productes més complexos, els inversors, bancs, asseguradores, fons de pensions, i gestors dels fons d'inversió, es van deixar portar per les qualificacions dels productes de prestigioses agències privades i independents, com *Moody's*, *Standard & Poors* o *Fitch* per valorar la garantia que tenien i els riscos que assumien.

Aquestes agències de rating, que competien entre elles i rebien la remuneració pels seus treballs de les mateixes entitats que emetien els productes financers, amb mètodes de valoració del risc que han estat amb posterioritat àmpliament criticats, per

⁴⁶ Alonso, A. i Marqués, JM. "Los bonos garantizados y las titulaciones: situación actual, marco global y perspectivas futuras". Banco de España. Revista de estabilidad financiera. Mayo 2016. núm.30 p.95

Disponible a:

<https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/16/MAYO%202016/restfin2016304.pdf>

⁴⁷ Disponible a:

<https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/16/MAYO%202016/restfin201630.pdf>

inapropiats.

En aquest sentit resulta il·lustratiu l'article de LOWENSTEIN d'abril de 2008, on realitza el seguiment de la valoració de la titulització d'un encàrrec d'un banc d'inversió que havia dissenyat un vehicle d'inversió per a un prestador no bancari que havia concedit, a l'inici de 2006, un conjunt de 2.393 hipoteques per un import de 430 milions de dòlars. Les hipoteques atorgades en el punt més àlgid de la bombolla tenien una puntuació *subprime*, i majoritàriament eren tipus *ARM-teaser* i per a primera residència. De la valoració feta per l'agència (*Moody's*) en va resultar un risc molt contingut, que va permetre agrupar en diferents graons (*tranches*) els productes financers resultants, i atorgar la qualificació de màxima solidesa i garantia (sol·licitada pel banc d'inversió) als *tranches* de la part superior de l'estructura. El resultat va ser que, als sis mesos, un 6% dels préstecs hipotecaris empaquetats estaven en mora (quan l'històric habitual era de l'1%), al cap d'un any (2007), la mora d'aquests préstecs hipotecaris era del 13%, i a l'inici del 2008, poc mesos abans de la publicació d'aquest article d'investigació, la mora era del 27%, el que suposava unes pèrdues pel *pool* d'hipoteques empaquetades, d'aproximadament un 15%, el triple de l'anàlisi de possible pèrdua feta per l'agència de qualificació. Els bons estructurats resultants de l'empaquetament, van perdre un total de cinc graons en la seva qualificació, de l'Aa3 inicial, a Ba2. "Durant l'estiu i la tardor de 2007, *Moody's* i els altres organismes van reforçar la seva metodologia per valorar els títols hipotecaris, però va ser massa tard. Van haver de rebaixar desenes de milers de milions de dòlars de valors".⁴⁸

Aquest exemple posa de relleu la inadequada praxis de les agències de rating, que utilitzaven uns sistemes de càlculs estadístics que van resultar erronis. Les puntuacions/qualificacions elevades, que no es corresponien amb la realitat del producte, i això va fer creure a molts inversors que no estaven assumint pràcticament cap risc. Com diu GARCIA MONTALVO (2008), "antigament, les agències de qualificació treballaven per als compradors dels títols i no per als venedors. En aquest cas tenien molt interès en que la seva qualificació reflectís realment el risc del títol. Els incentius

⁴⁸ Lowenstein, R. "Triple-A failure". New-York Times Magazine, 27 d'abril de 2008.

Disponible a:

<https://www.nytimes.com/2008/04/27/magazine/27Credit-t.html>

eren els correctes. La situació actual és molt diferent, al treballar per al venedor i cobrar només si reben la nota que ells volen, els incentius que tenen són totalment perversos" ⁴⁹

1.1.8 Els *Credit Default Swap*.

Addicionalment, en el mercat hipotecari es desenvolupa un instrument d'assegurança de cobertura de riscos, que s'anomena *swap* d'incompliment de crèdit, CDS per les seves inicials en anglès (*Credit Default Swap*), i es tracta d'un contracte entre dues empreses pel qual el comprador del CDS realitza una sèrie de pagaments (primes) al venedor, per a que aquest cobreixi el crèdit assegurat en el cas que aquest no sigui assumit i cancel·lat pel deutor.

Aquest mecanisme va acabar resultant un instrument d'inversió especulativa, gràcies a una actuació en el que per una banda es compraven títols amb recolzament de deute hipotecari o d'altre tipus, i per cobrir-ne els possibles riscos derivats, per exemple, d'un impagament, aquests títols quedaven assegurats amb la signatura d'una cobertura CDS. Així, l'inversor, a banda de cobrir riscos, es garantia un guany, bé per la via del cobrament dels interessos a mesura que el deute era pagat pels prestataris i aquest s'anava cancel·lant, o bé perquè davant d'una situació d'impagament del deute, aleshores quedava garantit el cobrament gràcies a l'assegurança contractada.

Els CDS contractats van disparar-se de forma paral·lela a com ho va fer el mercat secundari, i fins i tot, com ja s'ha esmentat, l'asseguradora més important dels EUA, AIG, va haver de ser rescatada per la seva alta exposició a aquest producte financer.

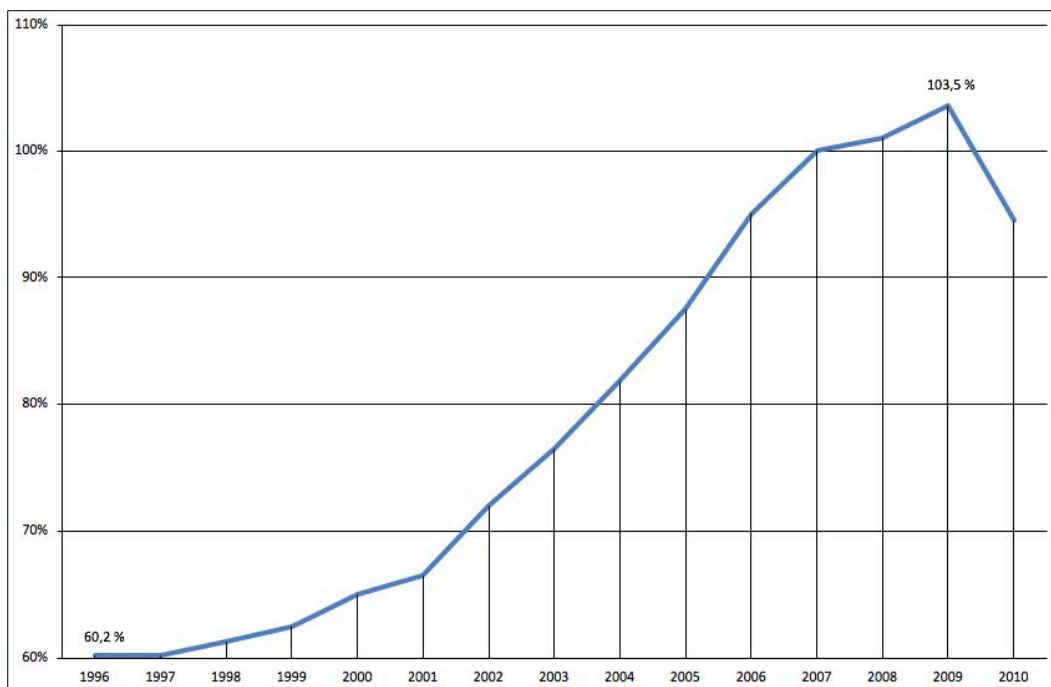
Els CDS donaven també una oportunitat nova i diferent a les entitats del sistema financer generadores de préstecs. Aquestes sempre tenien la possibilitat de tenir, a través dels CDS, una cobertura de les possibles pèrdues. Tenir assegurat el deute, es va convertir en una alternativa al mecanisme d'empaquetar-lo i vendre'l als mercats

⁴⁹ Garcia Montalvo, J. "*De la quimera immobiliària al colapso financiero. Crónica de un desenlace anunciado*". Antoni Bosch Editor. 2008. p.178-179

financers. En definitiva "les innovacions financeres, com ara la titulització i els CDS, han separat el risc de la responsabilitat, contribuint a un deteriorament de la qualitat dels préstecs i, per tant, a una major fragilitat"⁵⁰, doncs és evident que aquestes entitats, gràcies a aquests instruments, ja no tenen una especial inquietud pel què passarà amb el capital prestat si el deutor no el retorna.

Així doncs, l'aplicació desbocada dels mecanismes de titularització o d'assegurança del deute hipotecari, i la seva transferència del risc, té molt a veure l'increment també amb l'augment desbocat de la contractació de préstecs hipotecaris. Així, el deute hipotecari de la societat nord-americana, l'any 1996, suposava el 60% del producte interior brut nord-americà, i l'any 2009, l'import assumit de deute hipotecari va superar el 100% sobre el producte interior brut durant el període 2007-2009. D'aquest, més d'un 70% corresponia a deute hipotecari residencial.

Gràfic 1.11: Evolució del deute hipotecari pendent en relació al PIB als EUA, entre els anys 1996 i 2010.



Elaboració pròpia. Font: Bureau of Economic Analysis.

⁵⁰ Nersisyan, Y. i Wray L.R, "The Global Financial Crisis and the Shift to Shadow Banking". Working Paper No. 587. Febrer 2010. Levy Economics Institute of Bard College. p. 9

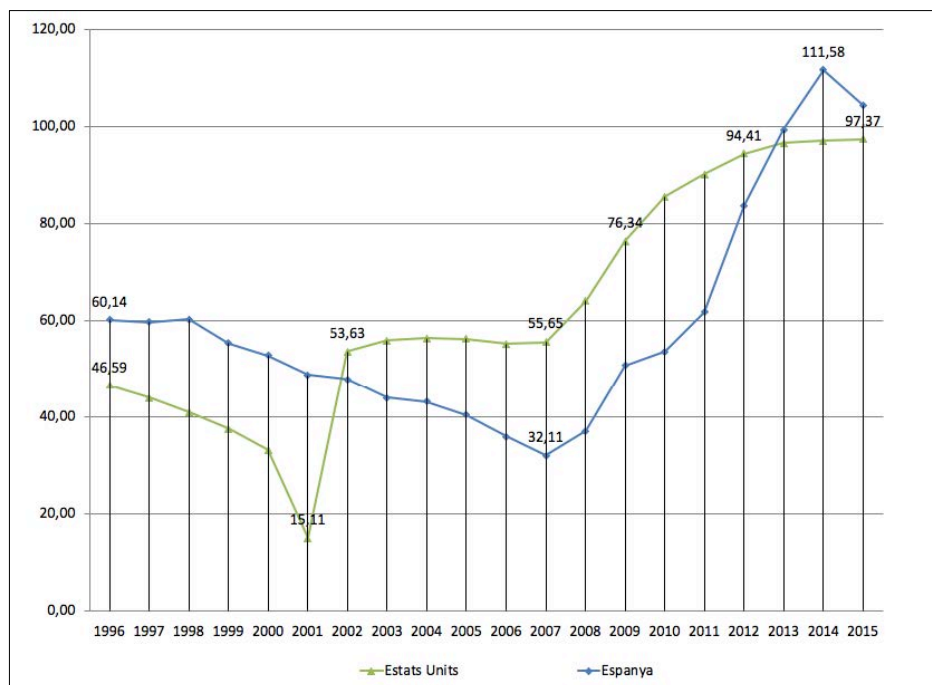
Disponible a:

http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_587.pdf

Durant els anys de més acceleració de la bombolla immobiliària, els prestadors, van apuntar-se de forma massiva al mercat secundari d'etiqueta privada, perquè hi podien vendre els actius que no complien els criteris que exigien les GSE.

I mentre això succeïa, el deute públic nord americà respecte del PIB, també augmentava de forma alarmant. En la següent gràfica, s'observa el comportament diferent del deute públic, respecte del PIB, entre les economies americana i espanyola.

Gràfic 1.12: Evolució del percentatge del deute públic en relació al PIB als EUA i Espanya, entre els anys 1996 i 2015.



Elaboració pròpia. Font: Banc Mundial.

1.1.9 La falta de regulació i control del mercat hipotecari.

Novament cal remuntar-se a la crisi del 1929 per a poder explicar les conseqüències de la desregulació en la nova crisi del segle XXI.

S'ha fet referència a la importància de les mesures que es van adoptar arran de la crisi del 1929, per a superar el que va anomenar-se "la Gran Depressió". Doncs un dels

principals motius de la crisi d'aleshores va ser la dedicació de la banca comercial a activitats d'inversió. Les entitats financeres van començar a utilitzar els fons de dipòsit, no tan sols com a recursos per atorgar nous préstecs, sinó que van entrar en inversions més arriscades, com l'adquisició de títols de renda variable que cotitzaven al mercat borsari, i també a l'adquisició d'empreses. La crisi del 1929 va provocar la desaparició de milers d'entitats financeres, en el que va considerar-se com a una fallida generalitzada del sector bancari.

Una de les mesures que més repercussió i efectes va tenir per tal d'evitar la repetició d'un col·lapse similar, va ser la coneguda com a Llei *Glass-Steagall*, del 1933, d'aquesta norma se'n poden destacar tres elements: la separació de les activitats i serveis de la banca comercial respecte de la banca d'inversió, l'establiment de límits als tipus d'interès i la creació de la *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), per a protegir els estalviadors.

El sistema va mantenir-se en ordre durant dècades, però als anys 70, no tant per factors legislatius com per circumstàncies tecnològiques⁵¹ i per les audàcies de determinades corporacions empresarials, van començar a donar-se circumstàncies exògenes que acabarien per desembocar en la desregulació legislativa que agafa més significació a la dècada dels anys 80, quan s'adopten decisions de caràcter legislatiu que van resultar fonamentals per arribar, i fins i tot entendre, aquesta darrera crisi, "perquè com més es busquen els orígens del desastre actual, més clar queda que el principal gir equivocat -el que va fer que la crisi fos inevitable- es va donar a principis de la dècada de 1980, en els anys de Reagan"⁵².

Tot i aquesta 'acusació', just en el darrer any de l'administració Carter, l'any 1980, el Congrés aprovava la Llei *Depository Institutions Deregulation i Monetary Control*,

⁵¹ Diferents autors destaquen des del punt de vista tecnològic l'aparició dels caixers automàtics, la millora dels sistemes d'informació i l'increment de l'emmagatzematge de les computadores, i des del punt de vista estratègic, es destaquen activitats que tendeixen a esborrar les barreres entre finançament i comerç per l'adquisició de tot tipus de béns. Un bon exemple en seria el crèdit atorgat per fabricants d'automòbils als compradors. Ja no són tan sols les entitats financeres les que tindran el 'monopoli' del finançament.

⁵² Krugman, Paul. "La culpa la tiene Reagan". Tribuna Economía. El País. Juny 2009. "Reagan Did It". The New York Times. 31 de maig de 2009.

(DIDMCA), que va difuminar moltes de les distincions entre els serveis que podien prestar els bancs comercials respecte d'altres institucions financeres, com els bancs d'estalvi i les associacions d'estalvis i préstecs (*Saving&Loans*), S&L per les seves sigles en anglès. Amb l'aprovació d'aquesta llei aquestes altres institucions bancàries no van poder competir amb els bancs comercials en l'atorgament de préstecs als consumidors o en l'apertura de comptes remunerats (comptes *Now*). "L'aprovació d'aquesta llei suposa l'anul·lació de quasi tota la regulació creada per a mantenir separats els bancs comercials i els d'inversió, que s'havia iniciat el 1933, amb el que arranca el sistema de desmantellament del sistema de regulació bancari."⁵³

Ja amb l'administració Reagan, a l'any 1982 es va aprovar la Llei *Gran-St. Germain* que va augmentar aquesta competència entre les diferents tipologies d'entitats, permetent actuacions d'inversió amb risc, i eliminant més restriccions a l'atorgament de préstecs comercials i de consum, a les S&L i els bancs d'estalvi.

Tota aquesta desregulació, va provocar que diferents bancs i S&L no poguessin sobreviure, veient-se obligats a tancar o a participar de la reestructuració del sector. "Des de l'1 de gener de 1986 a finals de l'any 1995, el nombre d'institucions d'estalvi assegurat federalment als Estats Units es va reduir de 3.234 a 1.645, aproximadament un 50 per cent"⁵⁴. Molts economistes han valorat com a profitosa i necessària la "desaparició dels competidors més ineficients"⁵⁵. En tot cas, la crisi d'aquestes institucions financeres, que fins a la data va ser la més important des de la Gran Depressió, no va fer reflexionar les successives administracions governamentals respecte a la conveniència de seguir tirant endavant amb la desregulació del sector financer.

Cal destacar, també, l'aprovació l'any 1984 de la *Secondary Mortgage Market Act*

⁵³ Niño Bercerra, S. "La Economía. Una historia muy personal". Los libros del Lince. 2015. En Cronología de Oferta de Modelo 2.0 Any.1980

⁵⁴ Curry, T. i Shibut, L. "The Cost of the Savings and Loan Crisis: Truth and Consequences." FDIC. Desembre 2000. Disponible a: https://www.fdic.gov/bank/analytical/banking/2000dec/brv13n2_2.pdf

⁵⁵ Ebert, R.J. i Griffin, R.W. Business Essentials. Prentice Hall, 2000 p.412

Enhancement que "va eximir les emissions privades de MBS, d'obligacions de registre i informe, tant els bancs com altres (i menys regulades) institucions prestadores van augmentar les seves emissions de MBS, i totes les classes d'institucions financeres entraven en transaccions amb els MBS."⁵⁶

El FMI considera, en un informe de l'any 2007, que el desenvolupament del mercat hipotecari *subprime*, prové precisament d'algunes de les regulacions que s'esmenten.

"Diverses fites legals van facilitar el desenvolupament del mercat hipotecari subprime modern. Els topalls de tipus d'interès imposats pels Estats van ser reemplaçats per la legislació federal l'any 1980, mentre que els creditors podien oferir hipoteques de tipus ajustable des del 1982. També la Llei de reforma fiscal de 1986 va deixar les hipoteques residencials com els únics préstecs de consum sobre els quals l'interès era deduïble dels impostos".⁵⁷

Amb l'administració Clinton també es van produir desregulacions que tindrien un impacte important. Així, al 1994, s'aprova la llei, *Riegle-Neal*, que va permetre que els bancs dels EUA poguessin establir sucursals en qualsevol Estat del país.

"Finalment Estats Units estava en posició de tenir una estructura bancària que no fos de disseny fràgil: enlloc de desenes de milers de bancs unitaris que no podien distribuir el risc entre regions, podia tenir un sistema més estable que consistia principalment en bancs més grans, amb centenars o milers de sucursals cada un d'ells"⁵⁸. El resultat de la llei va ser immediat, amb importants canvis en l'estructura en el sistema bancari, amb importants fusions i adquisicions.⁵⁹

Amb l'aprovació, l'any 1999, de la llei *Gramm-Leach-Bliley* es pren la decisió de derogar definitivament les disposicions que encara quedaven vigents de la llei *Glass-*

⁵⁶ Simon Malinowitz, S. "*Finanzas, crisis y los límites de las reformas en Estados Unidos*". Ensayos de Economía. núm. 47. Juliol-Desembre 2015. p.15
Disponible a: http://www.cadtm.org/IMG/pdf/DP_USA.pdf

⁵⁷ Kiff, J. i Mills, P. "*Money for Nothing and Checks for Free: Recent Developments in U.S. Subprime Mortgage Markets*". IMF Working Paper. Juliol 2007. p.3

⁵⁸ Calomiris, C.W. i Haber, S.H. "*Fragile by Design: The Political Origins of Banking Crises and Scarce Credit*". Princeton University Press 2004. p.203

⁵⁹ Calomiris i Haber, destaquen la creació del *JPMorgan Chase* com a resultat de la fusió de quasi 40 bancs, o el Bank of America, que havent-se creat a Califòrnia, va adquirir o fusionar-se amb més de 50 bancs.

Steagall, del 1933. NIÑO BECERRA (1999), en destaca "la possibilitat que els bancs d'inversió puguin adquirir bancs comercials i a l'inrevés. A més la nova legislació permet inversions creuades de la banca, les firmes d'inversió, els fons d'alt risc, els inversors institucionals, els fons de pensions i les companyies d'assegurances"⁶⁰.

Amb l'aprovació d'aquesta llei quedaven autoritzades les fusions d'activitats bancàries comercials, borsàries i d'assegurament⁶¹.

Finalment, l'any 2000, es va aprovar la *Commodity Futures Modernization Act* (CFMA). Amb aquesta llei, "es va assegurar oficialment la desregulació de productes financers coneguts com a derivats de venda lliure"⁶² en el mercat extra borsari. A aquesta desregulació del mercat de derivats en el mercat OTC, la llei hi afegeix la impossibilitat que l'activitat en aquest mercat sigui supervisada o regulada per part de la CFTC o la SEC. Cap de les agències de regulació va poder avaluar els productes innovadors que estaven circulant fora del mercat borsari. Justin Fox opina que si cal "triar una actuació governamental que fes més que cap altre per agreujar les coses, probablement escolliria aquesta llei"⁶³.

Hi ha unanimitat sobre el fet que la desregulació va imposar una profunda reforma del sistema bancari nord-americà; qualsevol banc, independentment del seu perfil en el seu origen, d'inversió o comercial, podia realitzar qualsevol actuació i prestar nous serveis financers que fins a la data els hi estaven prohibides segons la seva tipologia, i a més sense pràcticament cap limitació reguladora.

Però afirmar que la desregulació va ser realment un dels motius de la crisi financera té

⁶⁰ Niño Bercerra, S. "La Economía. Una historia muy personal". Los libros del Lince. 2015 a la "Cronología de Oferta de Modelo 2.0. 1999"

⁶¹ La llei "blanquejava", la fusió duta a terme un any abans entre l'entitat bancària Citicorp amb l'asseguradora *Travelers Group*, per generar *CitiGroup*. Aquesta fusió no podia dur-se a terme amb la regulació encara vigent de la *Glass-Steagall*, però per la que la FED va atorgar una exenció temporal, fins que la *Gramm-Leach-Bliley* va autoritzar aquestes fusions.

⁶² *Commodity Futures Trading Commission* (CFTC). "US Commodity Futures Trading Handbook Strategic Information and Regulations". International Business Publications. 2013 p. 220

⁶³ Fox, J. "The financial crisis blame game. Pointing fingers". Revista *Time*. Desembre de 2008.

detractors que expliciten la seva línia argumental contrària a aquesta afirmació tot proclamant que quan van aprovar-se les principals lleis descrites en aquest apartat els principals productes i actius que formen part nuclear del glossari d'aquesta crisi financera ja estaven feia temps en el mercat. Així, a tall d'exemple es poden citar instruments com els MBS, els CMO o els CDO. Per altra banda, també s'afirma que els bancs d'inversió que van convertir-se en el símbol principal de la importància d'aquesta crisi, *Bear Stearns* i *Lehman Brothers*, no havien participat de cap fusió ni aliança amb la banca comercial, fet que els permetien les lleis de desregulació aprovades, i situació que d'haver-se produït amb anterioritat al seu deteriorament, hagués pogut salvar la seva situació. En aquest sentit, Peter Wallison, de l'*American Enterprise Institute*, exposa al *The Wall Street Journal*: "Cap dels bancs d'inversió que han tingut problemes: Bear, Lehman, Merrill, Goldman o Morgan Stanley, estaven afiliats amb els bancs comercials"⁶⁴.

Fins i tot l'expresident *Bill Clinton*, al programa *Business Week* de la CNBC, al 2008, va presumir de l'aprovació de la norma: "De fet, una de les coses que ha ajudat a estabilitzar la situació actual és la compra de *Merrill Lynch* per part de *Bank of America*, la qual cosa va ser molt més fàcil del que hagués estat si jo no hagués signat aquesta llei".

⁶⁴ Wallison, P.J. "Obama Voted 'Present' on Mortgage Reform. The only banking 'deregulation' in recent years was that of *Fan and Fred*". *The Wall Street Journal*. 15 d'octubre de 2008.
Disponible a: <https://www.wsj.com/articles/SB122403045717834693>

1.2 LA CONSTATACIÓ DELS FACTORS ANALITZATS COM A ELEMENTS CLAU EN LA CRISI ALS EUA.

Per concloure i observar la transcendència de tots els factors que s'han analitzat com a detonants de la crisi hipotecària dels EUA és bàsic i d'utilitat portar a aquesta investigació l'estudi d'AMROMIN i PAULSON publicat a la revista "*Profitwise. News and Views*" de setembre de 2010⁶⁵.

De les dades extretes dels més de 120.000 préstecs hipotecaris, qualificats com a *prime* i *subprime* -escollits aleatòriament-, préstecs originats entre els anys 2004 al 2007, es constata la versemblança de les situacions en què la contractació d'aquests préstecs abocava a la morositat i en molts casos l'execució per la impossibilitat de fer front a les quotes de pagament per a retornar les quantitats prestades. En especial es pot observar l'impacte d'aquesta afirmació en els préstecs *subprime*.

⁶⁵ *Profitwise. News and Views* és una publicació de la *Federal Reserve Bank of Chicago*. L'article d'investigació analitza els paràmetres i el context de concessió de préstecs hipotecaris als EUA en els moments de més pressió de la bombolla. Sota el títol de "*Default rates on prime and subprime mortgages: differences and similarities*" Amromin, G. i Paulson A. constaten la realitat de la situació que s'ha exposat en aquest treball.

Disponible a:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewjTxby0huDbAhWFbRQKHZNZBgMQFggnMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.chicagofed.org%2F~%2Fmedia%2Fpublications%2Fprofitwise-news-and-views%2F2010%2Fpnv-aug2010-reed-final-web-pdf.pdf&usg=AOvVaw3WB9JJp9xsAffxu6hYTSJ->

Taula 1.2: Taula d'anàlisi d'hipoteques prime i subprime 2004-2007 als EUA.

		Hipoteques prime				Hipoteques subprime			
		2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
1	Quantia inicial del préstec	173.702\$	200.383\$	211.052\$	205.881\$	167.742\$	172.316\$	179.003\$	172.667\$
2	Puntuació FICO	710	715	708	706	617	611	607	597
3	Ràtio de préstec vs. valor (LTV)	75,92%	74,89%	75,99%	77,75%	79,63%	80,69%	80,40%	80,56%
4	Ràtio d'endeutament (si disposa) DTI	35,95%	37,87%	37,25%	38,74%	39,55%	38,35%	39,78%	40,72%
5	Ràtio d'endeutament no disponible (fracció dels préstecs) DTI	52,8%	32,1%	27,6%	20,8%	41,0%	30,9%	27,2%	8,0%
6	Tipus d'interès inicial	5,6%	6,0%	6,7%	6,5%	7,1%	7,5%	8,5%	8,4%
7	Augment de la taxa al reiniciar préstecs ARMs.	2,3%	2,4%	2,9%	2,7%	5,2%	5,4%	5,5%	5,3%
Part dels préstecs són:									
8	Hipoteca d'interès variable (ARMs)	26,45%	26,04%	23,16%	12,93%	73,31%	69,49%	61,78%	38,92%
9	Restabliment > 3 anys	14,52%	13,32%	12,11%	10,38%	1,05%	0,96%	1,93%	6,63%
10	Restabliment <= 3 anys	11,93%	12,71%	11,05%	2,55%	72,26%	68,53%	59,85%	32,28%
11	Penalització per pagament avançat	2,67%	9,82%	10,91%	5,56%	70,98%	75,42%	73,70%	48,52%
12	Préstecs de compra	44,89%	50,12%	53,33%	49,68%	41,12%	43,47%	40,21%	29,46%
13	Préstecs de refinançament	40,51%	41,92%	40,70%	45,44%	53,83%	53,65%	57,34%	70,04%
14	Préstecs de refinançament amb diners en efectiu	12,19%	20,65%	20,85%	20,97%	35,03%	42,95%	46,59%	57,47%
15	Refinançament sense diners en efectiu	6,69%	1,93%	1,26%	2,14%	0,27%	0,65%	0,80%	0,16%
16	Refinançament desconeixent si hi ha diner en efectiu o no	21,63%	19,35%	18,59%	22,32%	18,53%	10,05%	9,95%	12,41%
17	Préstecs d'inversió immobiliària	4,90%	7,31%	7,72%	7,15%	2,82%	3,82%	4,24%	3,17%
18	Préstecs de conformitat	60,68%	66,50%	66,18%	57,82%	28,89%	24,47%	23,67%	13,40%
D'acord al seu registre d'origen :									
19	Venut GSE / titulació Agència	31,10%	34,75%	34,42%	45,76%	3,34%	4,22%	5,96%	32,52%
20	Venut / titulació privada	18,20%	27,63%	28,25%	12,84%	53,65%	66,51%	64,07%	42,60%
21	Préstec en cartera	50,44%	37,61%	37,32%	40,66%	43,01%	29,27%	29,96%	24,88%
D'acord al seu registre 12 mesos després del seu origen :									
22	Venut GSE / titulació Agència	74,17%	70,72%	72,30%	82,83%	4,09%	5,76%	8,63%	40,12%
23	Venut / titulació privada	19,08%	23,73%	23,08%	10,56%	90,92%	91,89%	88,59%	55,06%
24	Préstec en cartera	6,75%	5,55%	4,56%	6,40%	4,99%	2,35%	2,78%	4,81%
25	% d'impagats primers 12 mesos	2,43%	2,39%	4,33%	4,93%	11,19%	16,22%	23,79%	25,48%
26	% d'impagats primers 18 mesos	3,90%	3,74%	7,67%	6,86%	15,92%	23,35%	34,91%	33,87%
27	% d'impagats primers 21 mesos	5,11%	4,91%	10,51%	6,40%	23,35%	31,72%	43,75%	32,15%
28	Creixement House Price Index (12 mesos després)	13,44%	9,10%	1,94%	-4,19%	13,99%	9,70%	1,52%	-3,94%
29	Creixement House Price Index (21 mesos després)	20,98%	10,89%	-1,39%		18,85%	11,06%	-2,80%	
30	Taxa d'atur (12 mesos després)	5,15%	4,70%	4,45%	4,80%	5,28%	4,83%	4,55%	4,81%
31	Ingressos mitjans a l'àrea (en 100.000\$)	50.065\$	49.486\$	48.417\$	48.221\$	45.980\$	44.965\$	43.790\$	43.817\$
32	Nombre de préstecs a la mostra	11.604	18.388	15.992	15.039	6.889	20.778	18.189	8.562

Elaboració pròpia. Font: Dades de la taula de la revista Profitwise News and Views Setembre 2010. Federal Reserve Bank of Chicago. Setembre 2010. p.4

Dels 7 primers ítems, destaca la mitjana de la puntuació FICO obtinguda en la valoració dels prestataris. Així s'observa (fila 2), que els préstecs *subprime* tenen, de mitjana, una valoració que està 100 punts per sota dels préstecs *prime*. Aquests darrers, en els diferents anys, obtenen sempre més de 700 punts, mentre que en els de pitjor qualitat, en alguna de les anualitats, la mitjana arriba a situar-se per sota dels 600 punts.

Per altra banda, d'aquest primer bloc, també cal subratllar la diferència del tipus d'interès inicial del préstec (fila 6), més elevat en el casos en que el prestador assumeix més risc, però sobretot, en el cas dels préstecs del tipus ARM, destaca la diferència de l'augment de la taxa de reinici dels préstecs *subprime* (fila 7) que tenen una taxa de reinici que es situa entre els 250 i 300 punts bàsics per sobre als dels préstecs *prime*. Els préstecs de més risc tenen al llarg dels quatre anys analitzats una taxa de reinici que gira al voltant del 5,2% - 5,5% , mentre que els préstecs de més qualitat, aquesta taxa, està a l'entorn del 2,3% - 2,9%.

Del següent bloc, destaca la gran diferència sobre la tipologia de préstecs contractats en funció de la qualificació creditícia (fila 8). Així, mentre els préstecs *subprime* de tipologia ARM suposen més del 60-70% en el període de màxima expansió, amb una important reducció, per a l'any 2007, en que la contractació en la franja *subprime* cau per sota del 40%, en la franja *prime* les hipoteques ARM es situen a l'entorn del 25% dels contractes analitzats. En aquest sentit, veure com quasi el 100% dels préstecs ARM tenen un reinici inferiors als 3 anys, si tenen qualificació *subprime*, i aquest període és superior als 3 anys, en un percentatge superior al 50% dels casos en la qualificació *prime* (files 9 i 10).

També en aquest segon bloc, destaca la presència de clàusules de penalització per prepagament de deute en els casos de préstecs amb més risc, clàusules que s'entén que hi són per evitar situacions de nou refinançament. Aquestes multes pràcticament apareixen en un percentatge molt inferior en els casos d'una situació creditícia més solvent (fila 11).

Finalment, del segon bloc, a la darrera fila (18), podem observar com la gran majoria dels préstecs *subprime* no tenen les característiques de conformitat de les GSE's, mentre aquesta conformitat sí s'obté, encara que no de forma generalitzada, en el cas de les hipoteques *prime*.

En el tercer bloc, podem observar, i per tant acreditar, que la pràctica totalitat dels préstecs queden titulitzats, alguns de forma immediata (files 19-21), i passats 12 mesos, la pràctica totalitat dels contractes hipotecaris han sortit del balanç de l'entitat, en el cas dels préstecs de més qualitat han estat titulitzats a través d'agència, i en el cas dels *subprime* ho són, de forma generalitzada, a través de titulització d'etiqueta privada. Al final del període, tan sols entre el 2% i el 6% dels préstecs queden a la cartera de l'entitat financera. Queda, així, altament acreditada la situació de "*origine to distribute*".

Finalment, del darrer bloc, destaca l'elevat índex d'impagaments dels préstecs *subprime*, especialment quan en l'any d'origen el valor de l'habitatge ha caigut per sota del preu d'adquisició, fet que pot observar-se posant en relació les files d'impagament 25 a 27, amb les de l'evolució del *House Price Index*, a les files 28 i 29.

1.3 LES CONSEQÜÈNCIES DE LA CRISI.

"Va ser la pitjor calamitat financera des de 1930. Durant els 19 mesos que va durar es van perdre fins a 8,7 milions llocs de treball, més de la meitat dels adults van veure, o perdre el seu treball, o retallat el seu salari o obligat a treballar a temps parcial. El consum i el producte interior brut es van contraure per l'escassetat de crèdit i l'increment del cost dels préstecs. El S&P 500 va perdre la meitat del seu valor. [...] Una dècada després, els tipus d'interès es mantenen històricament baixos i els bancs centrals segueixen comprant deute per sostenir l'economia".⁶⁶

La crisi és una seqüència que comença amb els impagaments de les hipoteques *subprime*, com a resultat, com ja s'ha dit, dels alts tipus d'interès i la finalització de l'escalada dels preus dels habitatges. Les xifres constaten aquesta seqüència, i entre els anys 2006-2008 els endarreriments en els pagaments de les quotes hipotecàries van créixer, i afectaven entre el 6% i el 8% de totalitat de préstecs hipotecaris. Aquest percentatge es disparava per sobre del 20% en els casos de préstecs *subprime*. A mesura que s'incrementaven aquests impagaments, de forma successiva quedaven afectades desenes de companyies que donaven préstecs hipotecaris. PINEDA (2014) ressalta que tan sols al mes de febrer de 2007, més de 25 empreses dedicades a donar préstecs hipotecaris van declarar la seva fallida, a més de les posteriors dificultats de gegants com la del *Hong Kong and Shanghai Banking Corporation* (HSBC), la companyia *Bear Stearns*, o la *Countrywide*, entre moltes altres, i noves fallides anunciades com la del *New Century Financial Corporation* (NCFC) o la companyia de préstecs hipotecaris, *American Home Mortgage*. De retruc, es produeix una aturada en el sector de la promoció residencial i la pèrdua de molts llocs de treball dependents de la construcció, la indústria auxiliar i els professionals de tot tipus que aquest àmbit precisa. La crisi arriba als mercats financers, per les incerteses originades en l'observació de la necessitat del rescat de corporacions emblemàtiques dels EUA, i pel contagi sobre el desconeixement de la garantia dels nous productes financers que estan en mans dels inversors. Tot plegat contrau l'economia dels EUA, i com sigui que la dimensió és global, el contagi acaba produint-se a nivell mundial.

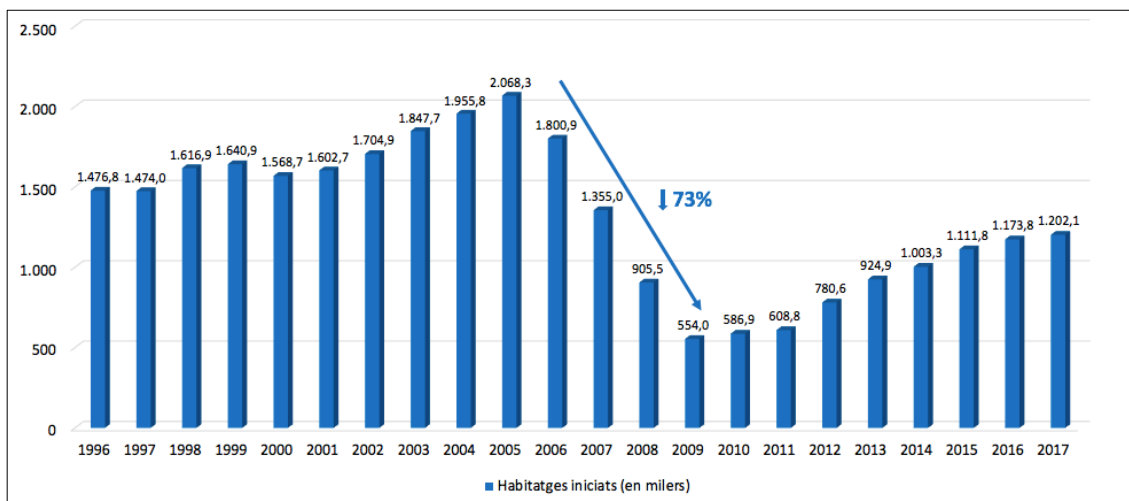
⁶⁶ Pozzi, S. "Hipotecas subprime: La crisis con la que comenzó todo". El País. 6 d'agost de 2017.

Disponible a:

https://elpais.com/economia/2017/08/05/actualidad/1501927439_342599.html

Com s'ha dit, el sector de la construcció residencial se'n va ressentir, i això va comportar que la caiguda de la construcció de nous habitatges als EUA patís un degoteig al llarg de quatre anys. Fins al punt que a l'any 2009, s'iniciaven tan sols al voltant del 25% dels habitatges que s'havien començat a construir a l'any 2005.

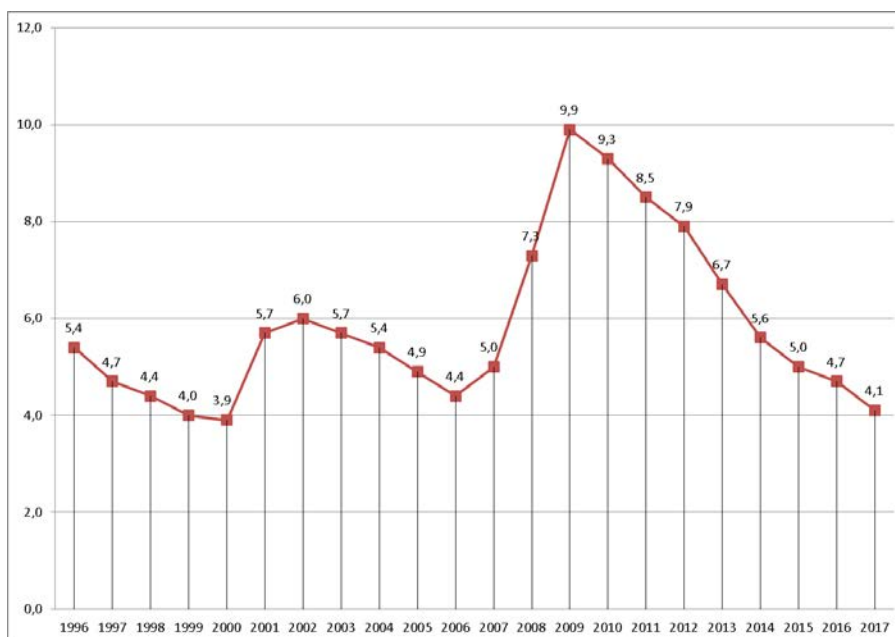
Gràfic 1.13: Habitatges iniciats (en milers) als EUA (1996-2017)



Elaboració pròpia. Font: United States Census Bureau.

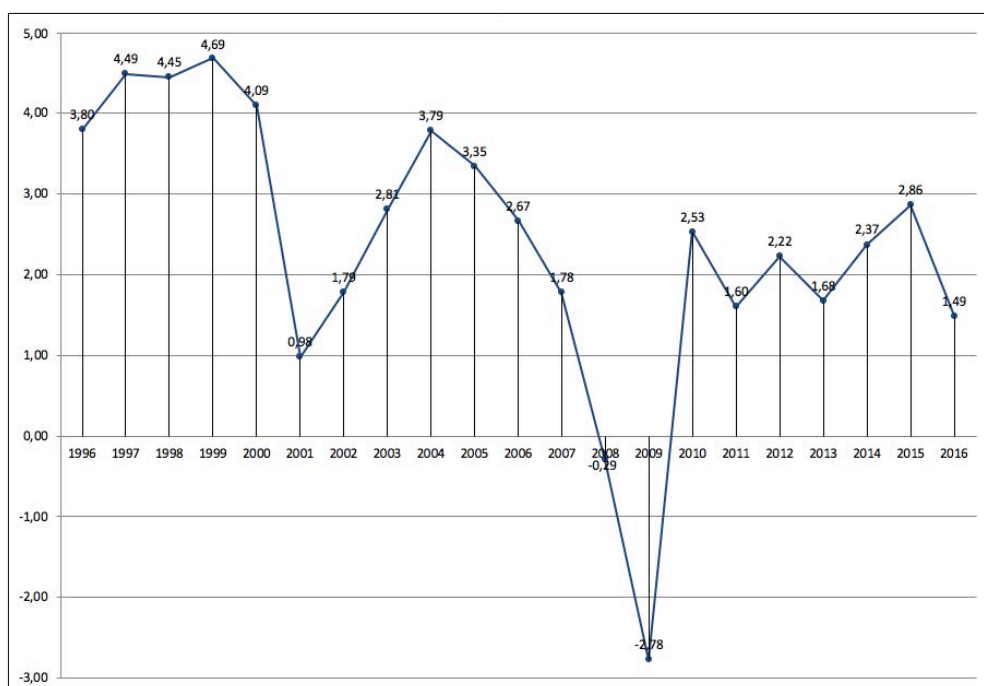
L'impacte de la crisi sobre vectors, com l'atur i el PIB, són enormes, tal i com pot comprovar-se en les següents dues gràfiques.

Gràfic 1.14. Evolució de l'atur als EUA



Elaboració pròpia. Dades a desembre de cada any.
Font: United States Census Bureau

Gràfic 1.15: Evolució del PIB (creixement interanual) als EUA (1996-2016)



Elaboració pròpia. Font: Banc Mundial

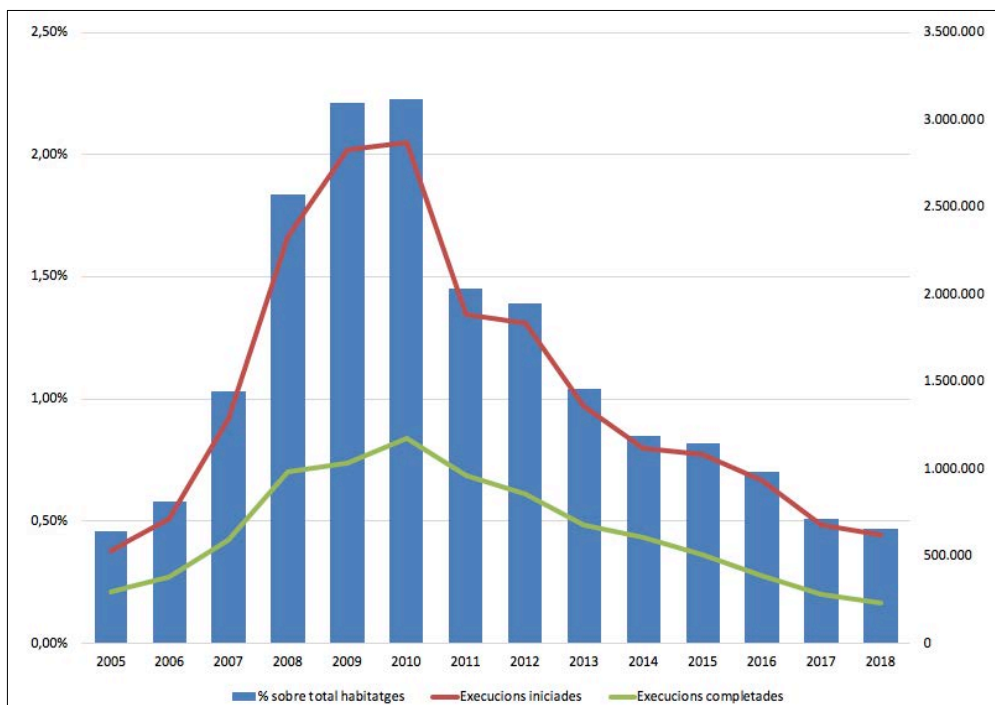
Com exposa BOSCH MEDA (2011) "la taxa d'atur es va duplicar, va passar del 5% al 10%, i la proporció de la població en situació de pobresa es va multiplicar per 2,5 [...] en els anys anteriors a la crisi la proporció de població en situació de pobresa oscil·lava entre el 4% i el 6%, però el 2008, aquesta xifra havia augmentat fins al 13,2%, i va arribar al 14,3% durant el 2009"⁶⁷.

I en aquesta seqüència es provoca als EUA, un conflicte sense precedents en l'àmbit hipotecari, les taxes d'execució van multiplicar-se per tres respecte la Gran Depressió⁶⁸, amb un gran impacte, encara que no de forma homogènia, en gairebé tots els estats del país.

⁶⁷ Bosch Meda, J. "L'estat del malestar". Editorial Milenio. p.96-97

⁶⁸ Tokarz, K., Kim L., i Vail, J. "Foreclosure Mediation Programs: A Crucial and Effective Response by States, Cities, and Courts to the Foreclosure Crisis". The St. Louis Journal. Núm. 1. Any. 2012. p. 28

Gràfic 1.16: Evolució de les execucions hipotecàries iniciades-concloues i percentatge d'habitatges afectats respecte al total d'habitatges EUA.



Elaboració pròpia. Fonts: RealtyTrac/AttomData.

D'aquesta darrera gràfica, caldrà destacar la gran diferència entre les execucions iniciades i les completades. Les execucions completades, es mouen entre un 35% a un 55% del total de les execucions iniciades. Una xifra que entre els anys 2008-2018 (període d'anàlisi d'aquesta investigació), s'apropa a 10 milions d'hipoteques⁶⁹.

⁶⁹ Cal citar que la diferència entre execucions iniciades i completades és de 8,5 milions entre els anys 2009-2018. La importància de destacar aquest període, és per la posada en marxa i finalització dels principals programes adreçats a evitar el desallotjament per execució hipotecària.

II. SUPERAR LA CRISI HIPOTECÀRIA ALS EUA.

1. QUÈ ES VA FER, I QUAN ES VA FER?. L'ÈPOCA DE L'ADMINISTRACIÓ BUSH.

Vèncer la crisi als EUA va suposar un esforç considerable, tant en la destinació de recursos econòmics com en l'impuls de mesures en l'àmbit legislatiu. Així, resulta imprescindible destacar-ne, d'entre les moltes disposicions que van adoptar-se, la *Housing and Economic Recovery Act* (HERA per les seves sigles en anglès) de juliol de 2008⁷⁰, i l'*Emergency Economic Stabilization Act*⁷¹ (EESA per les seves sigles en anglès) aprovada a l'octubre de 2008. L'EESA va autoritzar, inicialment, una despesa de fins a 700.000 milions de dòlars mitjançant l'anomenat *Troubled Asset Relief Program* (TARP per les seves sigles en anglès), que constituïa un autèntic rescat financer per actuar sobre els actius problemàtics, actius que va servir fins i tot per salvar i reflotar corporacions privades i la compra de molts actius d'entitats financeres⁷². Tot i que en el cas de la crisi dels EUA injectar recursos no va resultar sinònim de perdre'ls. Així, a l'informe "*The financial crisis: five years later*"⁷³ de setembre de 2013, i elaborat per

⁷⁰ *Housing and Economic Recovery Act of 2008*. En especial Títol IV, *HOPE for Homeowners* Sec. 1402

És una llei tipus òmnibus, on s'adopten diferents decisions sobre l'administració i modernització de la *Federal Housing Administration* (FHA per les seves sigles en anglès). Però en aquesta llei s'hi destaca el programa, "*Hope for Homeowners*" que possibilita, precisament a la FHA garantir a prestataris, noves hipoteques a tipus fix, fins un import total acumulat de 300.000 milions de dòlars.

Disponible a:

<https://www.govtrack.us/congress/bills/110/hr3221/text>

⁷¹ *Emergency Economic Stabilization Act of 2008*.

L'EESA, derivada del conegut com a Plan Paulson, va ser aprovada per la majoria demòcrata però signada encara per l'administració republicana. Aquesta llei pretén l'adquisició dels actius tòxics a través del programa *Troubled Asset Relief Program* (TARP per les seves sigles en anglès), i és precisament, que part d'aquests recursos s'utilitzarien per als programes inclosos en el "*Homeowner Affordability and Stability Plan*" (HASP per les seves sigles en anglès) anunciat pel ja president Obama, al febrer de 2009.

Disponible a:

<https://www.govtrack.us/congress/bills/110/hr1424/text>

⁷² Vinculats al programa TARP, -doncs se n'utilitzen recursos-, cal posar en relleu dos programes de rescat, el primer d'ells, el *Term Asset-Backed Securities Loan Facility* (conegut com a TALF per les seves sigles en anglès) i el *Public-Private Investment Program* (conegut com a PPIP per les seves sigles en anglès), aquests dos programes oferien financiació i suport a inversors i entitats financeres amb l'objectiu final, en el primer cas, d'estimular el crèdit a petites empreses i consumidors, i en el segon cas, reactivar el préstec i el mercat secundari.

⁷³ Executive Office of the President. "*The financial crisis: five years later*". Setembre de 2013. p.4

Pot consultar-se l'informe a:

<https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/20130915-financial-crisis-five-years-later.pdf>

l'oficina del President dels EUA, es destaca els guanys obtinguts sobre els més de 400.000 milions de dòlars invertits en salvar la situació financera. En la data d'elaboració de l'informe, de tots els recursos TARP, aquells que van destinar-se a les entitats financeres el "Tresor ha recuperat 28.000 milions de dòlars més del que s'havia desemborsat en les seves inversions bancàries, rebent 273.000 milions després d'invertir 245.000 milions, tot assolint els objectius polítics originals d'estabilitzar els bancs i preservar els préstecs".

Per altra banda, per reordenar el sector financer, és va aprovar, al juliol de 2010, la *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*.⁷⁴ La llei, segons consta en el breu preàmbul, pretén "promoure l'estabilitat financera dels Estats Units mitjançant la millora de la rendició de comptes i la transparència del sistema financer", protegir el ciutadà de les pràctiques abusives del sector, i acabar amb les polítiques de rescats.

Molts autors han considerat la reforma com a "tèbia" tenint en compte que no hi ha canvis en l'arquitectura del sector, ni es reverteixen molts dels elements de desregulació que van succeir-se al llarg de les dècades anteriors. Malgrat aquesta tèbiesa, a l'any 2017, l'administració Trump, mitjançant la *Financial Choice Act* ⁷⁵ va eliminar moltes de les 'proteccions' que proporcionava la legislació aprovada l'any 2010.

Superar l'"altra" crisi, la hipotecària, que és objecte medul·lar d'aquesta investigació, als EUA va passar, també, per salvar i reflatar corporacions privades o patrocinades pel govern, com les GSE's, i el disseny i aprovació de normes i diferents programes, de resultat irregular, amb una costant ampliació dels terminis d'aplicació i dels criteris objectius i subjectius per a permetre que se'n poguessin beneficiar el màxim nombre de persones. Els primers intents d'actuar per a fer front a l'onada d'execucions

⁷⁴ Disponible a:

<https://www.govtrack.us/congress/bills/111/hr4173/text> i <https://www.congress.gov/111/plaws/publ203/PLAW-111publ203.pdf>

⁷⁵ Disponible a:

<https://www.govtrack.us/congress/bills/115/hr10/text>

hipotecàries als EUA van ser immediats. Els fracassos, també.

No són pocs els projectes que es van iniciar quan hi va haver els primers símptomes de la tragèdia. Durant els anys 2007 i 2008, per intentar aturar la sagnia d'execucions hipotecàries als EUA, es van aprovar programes que, basats habitualment en el refinançament o la modificació de les condicions dels préstecs hipotecaris, van tenir un impacte molt limitat, que cal, però, considerar i analitzar en la present investigació, perquè precisament aquests primers programes van anar configurant les bases dels instruments que es van acabar implementant l'any 2009 i que van tenir una vigència més perllongada en el temps, alguns d'ells, a base de pròrrogues, allargant-se fins al desembre de 2018.

Els principals instruments aprovats en tot aquest període són:

- El programa *Federal Housing Administration Secure* (conegut com *FHA Secure*).
- La *Hope Now Alliance*.
- El *Treasury Loan Modification Plan - Paulson Plan: Teaser Freezer*.
- El "*Mod in a Box*" de la FDIC.
- El programa *Hope for Homeowners (H4H)* inclòs a la *Housing and Economic Recovery Act of 2008*.
- El *Streamlined Modifications Program - GSE's*.
- *Homeowner Affordability and Stability Plan: Make Home Affordable: HAMP / HARP / HAFA*.

1.1 UNA REACCIÓ RÀPIDA. UN FRACÀS ESTREPITÓS.

1.1.1 El programa *Federal Housing Administration-Secure*.

El darrer dia d'agost de 2007 el president Bush va fer una crida a la necessitat de millorar la legislació i els programes per evitar l'increment de les execucions hipotecàries⁷⁶, emplaçant al diàleg per a dur a terme accions efectives, en les que el sector privat s'hi havia d'implicar. Aquell mateix dia, junt amb el Secretari del Tresor, va anunciar-se el primer dels programes, el conegut com a *FHA-Secure*, de la *Federal Housing Administration*. Un conjunt de mecanismes per a refinançar-se en una hipoteca assegurada per la FHA. El principal objectiu eren les hipoteques *subprime* tipus ARM per aconseguir pagaments assequibles quan transcorregut el període inicial del contracte hipotecari es produïen grans increments en l'import de la quota hipotecària com a conseqüència de les especials característiques i condicions, ja esmentades en aquest treball, amb les que s'atorgaven aquests préstecs.

En la presentació del programa el president dels EUA reconeixia que:

"hi ha hagut alguns excessos en la indústria creditícia. Un dels esdeveniments més preocupants ha estat l'augment de les hipoteques de tarifes ajustables que comencen amb una taxa d'interès molt baixa i que després d'alguns anys es reinicia a una taxa més alta. Això ha portat a alguns propietaris a contractar préstecs més grans del que es podrien permetre a partir d'hipòtesis excessivament optimistes sobre el rendiment futur del mercat de l'habitatge. Altres poden haver estat confosos pels termes del seu préstec, o enganyats pels prestadors irresponsables. Sigui quin sigui el motiu pel qual hagin escollit aquest tipus d'hipoteca, alguns prestataris ara no poden fer els pagaments mensuals o s'enfronten a una execució hipotecària. [...] Un rescat federal dels prestadors només fomentaria una recurrència del problema. No és la tasca del govern de rescatar els especuladors, o els que van prendre la decisió de comprar una casa que sabien que mai podrien pagar. No obstant això, [...] demano als prestadors que treballin amb els propietaris per ajustar les seves hipoteques. Crec que els prestadors tenen la responsabilitat d'ajudar a aquestes bones persones a renegociar perquè puguin romandre a casa seva.

En els pròxims dies, la FHA llançarà un nou programa anomenat *FHA-Secure*. Aquest programa permetrà als propietaris d'habitatges nord-americans que tenen un bon historial de crèdit, però no poden permetre's els seus pagaments actuals per refinançar-se en hipoteques amb assegurança de la FHA. Això significa que moltes famílies que estan lluitant ara podran refinançar els seus préstecs, complir els pagaments mensuals i mantenir les seves llars. En altres paraules, anem a començar a arribar i assegurar-se que la gent sap que aquesta opció està disponible perquè puguin romandre a casa seva".⁷⁷

⁷⁶ Full de ruta del president Bush, Disponible a:

<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/08/20070831-4.html>

⁷⁷ Pot consultar-se la intervenció a:

Així, doncs, dins d'aquests refinançaments hipotecaris amb assegurança de la FHA, la prioritats eren els prestataris que ja estaven en situació de mora per intentar evitar la seva execució. La posada en marxa del programa, de caràcter voluntari per les parts, va resultar un fracàs per l'oposició del sector hipotecari, i malgrat les expectatives i les proclamacions d'èxit del Departament de l'Habitatge i del Desenvolupament urbà⁷⁸ a final de l'any no van arribar a 300⁷⁹ els préstecs *subprime* amb morositat que van poder ser refinançats, i quan un any i mig després es va decidir tancar el programa, a finals de 2008, tan sols s'havien pogut refinançar poc més de 4.200 préstecs en situació de mora, molt per sota de les expectatives.

1.1.2 L'aliança *Hope Now*.

Dos mesos més tard de la crida al diàleg del president Bush, es va presentar *Hope Now Alliance*⁸⁰. L'aliança és una associació formada –principalment– per proveïdors, assessors i també inversors hipotecaris dels EUA⁸¹. L'associació presenta xifres molt importants que exhibeix com a resultat de les seves actuacions. La implicació del sector hipotecari sembla que va resultar bàsic per poder tirar endavant bona part d'aquests programes, però també les modificacions privades de contractes hipotecaris per evitar que les xifres d'execucions completades fossin més elevades. Així, l'associació ha presentat, a final de 2018, que des del 2007 s'havien dut a terme més

<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/08/20070831-5.html>

⁷⁸ La nota de premsa a desembre de 2007, del Departament d'Habitatge i Desenvolupament urbà, indueix a la confusió quan cita que més de 53.000 prestataris haurien refinançat els préstecs *subprime* a final d'any, quan tot sembla indicar, que d'aquests, tan sols 266 estaven en situació de mora, i per tant de risc de caure de forma imminent en execució hipotecària.

Disponible a:

<https://archives.hud.gov/news/2007/pr07-175.cfm>

⁷⁹ Pot consultar-se el comunicat de *Reuters* i la informació del canal *Housingwire*:

<https://www.reuters.com/article/usa-subprime-secure/u-s-government-subprime-effort-off-its-pace-idUSN1742859420071217?sp=true>

<https://www.housingwire.com/articles/fhasecure-will-real-numbers-please-stand>

⁸⁰ Pot consultar-se la Declaració de la constitució de l'Aliança a:

<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp599.aspx>

⁸¹ Poden consultar-se les entitats que en formen part, per especialitat:

<http://www.hopenow.com/members.php>

de 6,9 milions de modificacions hipotecàries permanents, al marge dels programes públics⁸².

1.1.3 El *Treasury Loan Modification Plan* : "*Teaser Freezer*".

Un altre cop, dos mesos després de presentar l'aliança, el 6 de desembre de 2007, l'administració Bush donava a conèixer un pla pel "rescat del sector de l'habitatge"⁸³ amb l'ambició objectiu d'evitar l'execució hipotecària a un milió de propietaris. En aquest cas, *Hope Now* conjuntament amb la *Federal Reserve Board*, la *Federal Deposit Insurance Corporation*, l'*Office of Thrift Supervision*, l'*American Securitization Forum* i el *Treasury Department* dels EUA, van presentar el conegut com a "*Paulson 'teaser freezer' Plan*", pensat bàsicament perquè els prestadors es posin en contacte amb els prestataris i acordin modificacions o refinançaments del préstec hipotecari, abans que, en els préstecs ARM, finalitzi el període inicial de tipus d'interès fix i es reiniciï amb el resultat d'una quota molt més elevada a la que els prestataris no podrien fer front. Per a fer-ho, en el pla destacava el mecanisme anomenat "*Teaser Freezer*", que precisament pretenia congelar durant cinc anys la taxa d'interès d'inici de tots aquells préstecs ARM amb fórmules de taxa fixa inicial de 36 o menys mensualitats.

Per aconseguir-ho calia complir una sèrie de requeriments:

- el préstec hipotecari havia de ser de tipus ARM.
- al tenir caràcter voluntari no contemplava opcions viables per a situacions d'alt risc d'impagament o situacions de mora que es considerin inviables.
- la propietat havia de ser l'habitatge habitual del propietari.
- el préstec hipotecari havia d'haver estat titulitzat.
- el préstec hipotecari havia de ser posterior a l'1 de gener de 2005 i anterior al 31 de juliol de 2007, i que el reinici de la taxa d'interès estigués prevista entre l'1 de

⁸² Disponible a:

[http://www.hopenow.com/industry-data/HopeNow.FullReport.Updated\(December-2018\).pdf](http://www.hopenow.com/industry-data/HopeNow.FullReport.Updated(December-2018).pdf)

⁸³ Disponible a:

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7129990.stm>

gener de 2008 i el 31 de juliol de 2010.

En base a aquests requeriments, es feia una segmentació del tipus de prestatari, i d'acord amb la seva qualificació, calia oferir un refinançament una modificació de préstec, o prendre les mesures oportunes per minimitzar les pèrdues. Aquestes mesures podien consistir en la modificació del préstec reduint el tipus d'interès o realitzant quitaments o aplaçaments sobre el capital principal, la venda de la garantia (habitatge) per un valor inferior al deute del principal, o la mateixa execució hipotecària.

Els estudis que s'han realitzat sobre l'impacte de les mesures en el mercat hipotecari no són negatius. La FDIC va avaluar que van modificar-se més de un milió i mig de préstecs hipotecaris, però "els efectes positius del pla van ser ofegats pel continu deteriorament del mercat de l'habitatge".⁸⁴

El Pla va rebre dues importants crítiques:

"En primer lloc, perquè les modificacions del préstec representen un cost directe no compensat als administradors, és possible que no contactin, identifiquin o modifiquin els préstecs als prestataris de forma agressiva si això comporta un augment significatiu dels seus costos. Com a resultat, els administradors podrien tenir menys incentius per participar en activitats que condueixin a una reducció de les execucions hipotecàries. Una segona crítica dirigida al pla era que els seus requisits d'elegibilitat eren massa estrictes en comparació amb el nombre de prestataris que necessitaven assistència, limitant el seu impacte en les execucions hipotecàries".⁸⁵

1.1.4 El "Mod in a Box" de la FDIC.

En aquest repàs cronològic de les actuacions de l'administració nord-americana per actuar contra l'allau d'execucions, cal destacar especialment el programa de

⁸⁴ Gerardi, K., Li, W.. "Mortgage foreclosure prevention efforts, *Economic Review*". Reserva Federal Banc d'Atlanta. Any 2010 Vol. 95. p.4
Disponible a:
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/57666/1/683563610.pdf>

⁸⁵ Balla, E., Carpenter, R., Robinson, B. "Assessing the Effectiveness of the Paulson "Teaser Freezer" Plan: Evidence from the ABX Index." Working Papers Series. WP 10-06. The Federal Reserve Bank of Richmond.
Disponible a:
https://www.richmondfed.org/~media/richmondfedorg/publications/research/working_papers/2010/pdf/wp10-06.pdf

modificació de préstecs impulsat per la *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC per les seves sigles en anglès) que va implementar quan va prendre el control per la fallida de l'*IndyMac Federal Savings Bank* l'agost del 2008.⁸⁶

Aquest programa, com és veurà, serà la base d'importants instruments que es dissenyaran amb posterioritat.

El "*Mod in a Box*" ataca la base de la problemàtica, el sobreendeutament, que si bé havia estat el cavall de batalla d'anteriors programes que he descrit, cap havia perfilat clarament quin eren els termes objectius sobre els que calia situar el context d'aquest sobreendeutament, i fer-ho en un procediment clarament esquematitzat.

L'objectiu de la modificació del préstec, és que la nova quota resultant, (que ha de mantenir-se durant els cinc anys posteriors a l'aplicació de l'instrument), situï l'esforç econòmic entre el 31% i el 38% respecte dels ingressos bruts del prestatari, considerant per a calcular aquest percentatge tan sols els deutes vinculats al préstec hipotecari, el que és coneix com a *Front-End Debt-to-Income ratio*.

I els requisits d'elegibilitat estaven clarament enfocats a les persones amb més dificultats, així, el prestatari havia d'estar en mora per un període d'almenys 60 dies, la relació *Loan-to-Value ratio* (LTV per les seves sigles en anglès) havia de ser superior al 75%, i el *Front-End DTI* superior al 38%.

Per avaluar en quin nivell de LTV es troba la hipoteca respecte del valor real de l'immoble el valor del qual havia caigut amb posterioritat a l'esclat de la bombolla, utilitza un procediment de càlcul, anomenat *Net Present Value* (NPV per les seves sigles en anglès). Si el NPV és positiu resulta oportú realitzar una modificació. El NPV va establir-se com a mètode per valorar si realment el cost d'una execució hipotecària resultava superior al d'una actuació per la qual modificant les condicions contractuals

⁸⁶ La FDIC va completar almenys 5.300 modificacions d'un total de 23.000 possibles en el procés d'implementació per la fallida d'*IndyMac Federal Savings Bank*.

Disponible a:

<https://www.fdic.gov/news/news/press/2008/pr08121.html>

del préstec hipotecari, aquestes fossin més “rendibles” per a tothom.

Per reduir l'esforç del prestatari, s'utilitzaven de forma successiva els següents mecanismes:

- reducció dels tipus d'interès (mai per sota del 3%).
- si amb la primera mesura no s'assolia una quota inferior al 38%, es podia incrementar el termini d'amortització fins als 40 anys.
- si tampoc així s'assolia una quota que pogués resultar sostenible en el temps, calia dirigir-se a mesures més contundents, relacionades amb pagaments parcials de la quota retardant el retorn del pagament de part del capital, o fins i tot acordar quitaments.

1.1.5 HOPE for Homeowners program (H4H).

El penúltim programa de l'administració Bush també resulta ser un programa de refinançament singular de la *Federal Housing Administration* (FHA per les seves sigles en anglès), presentat en el darrer trimestre de 2008, inclòs en la *Housing and Economic Recovery Act* de juliol de 2008⁸⁷.

Aquest refinançament comportava la contractació d'una hipoteca per al prestatari, que quedava assegurada per la FHA, a interès fix, amb un termini d'amortització d'entre 30 i 40 anys. Podia ser elegible qualsevol model d'hipoteca, de tipus fix o variable, categoritzades com a *prime*, *Alt-A* o *subprime*, i també aquelles que tenien el suport del govern.

Per aconseguir-ho calia complir una sèrie de requeriments:

- la hipoteca havia d'estar originada amb anterioritat a l'1 de gener de 2008.

⁸⁷ La Llei de la recuperació econòmica i l'habitatge va establir al TÍTOL IV sec.1402 el programa “Esperança per als propietaris”, tot afegint al Títol II de la Llei nacional d'habitatge la sec. 257

Disponible a:

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-110publ289/html/PLAW-110publ289.htm>

- s'havien d'haver realitzat almenys sis pagaments en la hipoteca primària.
- havia de ser l'habitatge principal.
- el DTI del prestatari havia d'estar per sobre del 31% i acreditar les dificultats per fer front al pagament de les quotes hipotecàries.
- l'import màxim no podia superar el 90% del valor de l'habitatge.

L'element distintiu del programa H4H, és que si és procedeix a la venda de l'habitatge un cop aquest ha estat refinançat, caldrà compartir amb la FHA la diferència resultant entre l'import del préstec i el valor real de l'habitatge, segons la següent escala:

- el primer any la FHA rep el 100% del benefici sobre el patrimoni net.
- el segon any la FHA rep el 90% i el propietari el 10%.
- el tercer any la FHA rep el 80% i el propietari el 20%.
- el quart any la FHA rep el 70% i el propietari el 30%.
- el cinquè any la FHA rep el 60% i el propietari el 40%.
- a partir del sisè any la FHA rep el 50% i el propietari l'altre 50%.

Si en el moment de la venda no hi ha guanys en els termes exposats, no hi ha cap mena de remuneració per la FHA.

El programa, sense massa èxit, va estar vigent fins el 20 de setembre de 2011, i van introduir-se modificacions mitjançant l'*Emergency Economic Stabilization Act of 2008*, i també per la *Helping Families Save Their Homes Act of 2009*.⁸⁸

1.1.6 El programa de modificació simplificat.

El *Streamlined Modification Program*, (SMP per les seves sigles en anglès), comença a aplicar-se el 15 de desembre de 2008, tot just en el moment en que s'ha de produir el canvi de legislatura i de president als EUA.

⁸⁸ La Sec. 202 d'aquesta llei, modifica la Sec. 257 de la *National Housing Act*.

Disponible a:

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-111publ22/html/PLAW-111publ22.htm>

Aquest programa és el resultat de la col·laboració de la *Federal Housing Finance Agency* (FHFA per les seves sigles en anglès), el *Departament of Treasury*, les GSE's, i la *Hope Now Alliance*.

El "*Streamlined Modification Program*" i el "*Mod in a Box*", seran claus per les polítiques més estables en el temps que implantarà l'administració Obama.

L'estructura del disseny d'aquestes noves actuacions comença a reiterar-se en determinats paràmetres, i el que procura cada nou programa que s'anuncia és intentar corregir els errors comesos en els programes anteriors per a poder aconseguir un nivell d'eficàcia més elevat.

Aquest model de modificació agafa especialment elements del "*Mod in a Box*", i l'objectiu és aconseguir situar la quota hipotecària per sota del 38% dels ingressos.

Per aconseguir-ho calia accomplir una sèrie de requeriments, que resulten similars a programes anteriors:

- la hipoteca havia d'estar assegurada per una de les GSE's.
- havia de ser l'habitatge principal.
- el propietari havia d'estar amb una mora d'almenys 90 dies.
- el LTV havia d'estar per sobre del 90%, i el DTI del prestatari per sobre del 38%.

Els administradors hipotecaris, encarregats de recollir els pagaments dels prestataris i trametre els recursos als inversors, hauran d'actuar de forma successiva de la següent manera:

- estendre el termini del préstec per aconseguir que el DTI quedi per sota del 38%
- poder reduir la taxa d'interès en "*tranches*" de 0,125 punts, sense que aquest pugui baixar del 3%, amb el mateix objectiu.
- si encara no s'assoleix l'objectiu, convindrà analitzar la possibilitat d'aplaçar part del retorn del capital, per recuperar-lo més endavant.

Per primer cop, s'utilitza un estímul de caràcter econòmic per aconseguir la implicació del sector hipotecari, i per això, per cada hipoteca modificada, el gestor rebrà una compensació econòmica de 800 dòlars.

2. EL PLA OBAMA PER ALS DEUTORS HIPOTECARIS. *HOMEOWNER AFFORDABILITY AND STABILITY PLAN: HAMP I HARP.*

El 18 de febrer de 2009, el president anuncia el *Homeowner Affordability and Stability Plan* (HASP per les seves sigles en anglès) de rescat per a les llars amb dificultats per a fer front a l'hipoteca als EUA, amb la següent argumentació:

"les execucions hipotecàries que estan desarrelant famílies i desarrelant vides a tots els Estats Units són tan sols una part de la crisi de l'habitatge [...] Les empreses de la vostra comunitat que depenen del mercat de l'habitatge -empreses de construcció, botigues de mobiliari, pintors i jardiners- estan disminuint i acomiadant a gent. El nombre de treballs de construcció residencial ha disminuït en més d'un quart de milió des de mitjans de 2006. A mesura que les empreses perden ingressos i les persones perden ingressos, es redueix la base imposable, que significa menys diners per a escoles i departaments de policia i bombers. I, a més, els costos del govern local associats a una única execució hipotecària poden arribar fins a 20.000 dòlars.

Així, els efectes d'aquesta crisi també han repercutit en els mercats financers. Quan el mercat de l'habitatge es va esfondrar, també ho va fer la disponibilitat de crèdit en què depèn la nostra economia. I com aquest crèdit s'ha assecat, les famílies ho han tingut més difícil per trobar préstecs assequibles per adquirir un cotxe o pagar la matrícula, i és més difícil que les empreses assegurin el capital que necessiten per expandir-se i crear llocs de treball.

Al final, tots nosaltres estem pagant un preu per aquesta crisi hipotecària. I tots nosaltres pagarem un preu encara més gran si permetem que aquesta crisi segueixi aprofundint-se: una crisi que desborda la propietat de la llar, la classe mitjana i el somni americà. Però si actuem amb valentia i ràpidament per detenir aquesta espiral descendent, tots els americans es beneficiaran".⁸⁹

En la mateixa intervenció fa una breu exposició dels objectius i les dues línies principals:

"a través d'aquest pla, ajudarem entre 7 i 9 milions de famílies a reestructurar o refinançar les seves hipoteques perquè puguin permetre's evitar l'execució hipotecària. I no només ajudarem als propietaris del risc de caure al límit; estarem impeding també que els seus veïns siguin arrossegats a aquest límit, ja que els incompliments i les execucions hipotecàries contribueixen a enfonsar els valors de la llar, a la fallida dels negocis locals i a la pèrdua de llocs de treball."

Per tant, reestructurar el deute o refinançar-lo seran les dues línies principals del Pla que pretenia beneficiar, amb la via de la reestructuració a uns tres o quatre milions de propietaris, i a uns altre quatre o cinc milions per la via de la refinançament.

El pla HASP s'ha desenvolupat des de diferents àmbits de l'Administració dels EUA. Per una banda, el Departament del Tresor i el Departament d'Habitatge i Desenvolupament Urbà formulen una sèrie d'instruments, d'entre els quals destaca el

⁸⁹ Discurs del President Obama realitzat el 18 de febrer de 2009, a la Dobson High School, a la localitat de Mesa (Arizona).

Disponible a:

<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-mortgage-crisis>

programa *Home Affordable Modification Program* (conegut com a HAMP per les seves sigles en anglès) que permet la reformulació dels préstecs hipotecaris per a reduir-ne la quota a uns nivells raonables d'esforç econòmic familiar, i per l'altra banda, la *Federal Housing Finance Agency*, (FHFA per les seves sigles en anglès) impulsa també altres mecanismes de suport als propietaris, entre els quals destaca el *Home Affordable Refinance Program* (conegut com a HARP per les seves sigles en anglès), que també preveu la reducció de la quota del préstec hipotecari però per la via del refinançament. Tots aquests programes queden emmarcats dins de l'estratègia coneguda com a *Making Home Affordable* (MHA per les seves sigles en anglès).

El Pla comporta la disposició de Fons de fins a 75.000 milions de dòlars procedents del fons de rescat financer i 200.000 milions més destinats a les GSE's per a adquirir i refinançar préstecs hipotecaris.

De la primera partida (inclosa en els TARP) a finals de 2016, segons el Departament del Tresor s'havien compromès un total de 45.600 milions de dòlars⁹⁰ (el 60,8 % del total previst).

Aquests programes resulten certament ambiciosos, doncs pretenen ajudar, com ja s'ha reproduït, una forquilla d'entre 7 i 9 milions de famílies, principalment amb mecanismes de reestructuració o refinançament del deute amb garantia hipotecària per evitar entrar en un circuit que pot conduir a la pèrdua de l'habitatge.

Cal destacar en primer lloc que es tracta d'uns programes de caràcter voluntari en el moment de les decisions que vinculen definitivament l'actuació de modificació o refinançament, i per tant del canvi de les condicions contractuals del préstec hipotecari entre el prestador i prestatari, en el que el Govern hi destina tota una sèrie de recursos econòmics, per estimular a les entitats prestadores, i també als prestataris a acollir-se a les línies de suport a les llars amb dificultat

⁹⁰ Segons fonts del Departament del Tresor dels EUA aquesta és la xifra compromesa:
<https://www.treasury.gov/initiatives/financial-stability/TARP-Programs/housing/mha/Pages/default.aspx>

2.1 EL PROGRAMA HOME AFFORDABLE MODIFICATION.

El *Home Affordable Modification Program* (en endavant HAMP) és el programa més ambiciós de l'estratègia MHA, encara que els objectius quantitatius del pla de refinançament pretenen arribar a més prestataris, és evident que per les característiques del destinatari i els mecanismes d'incentiu que conté, el HAMP és el programa nuclear de l'estratègia de l'administració Obama contra les execucions hipotecàries.

HAMP està destinat a famílies que estan en una clara situació de sobreendeutament, amb la voluntat que un cop aplicats els diferents mecanismes de l'ajut, la quota hipotecària no superi el 31% dels ingressos de la llar, situació que caldrà mantenir durant un termini de cinc anys.

Un altre cop, com ja havia intentat en diferents actuacions l'administració Bush, es fa una especial incidència sobre les hipoteques que presentaven més morositat i per tant amb més possibilitats de caure en execució, els préstecs amb garantia hipotecària amb una qualificació *subprime*. El programa troba, a més a més, que ha de superar les barreres que s'han agreujat des de que va instaurar-se el *FHA-Secure*, el descens del valor de l'habitatge, la pèrdua d'ingressos familiars com a conseqüència de la crisi, i l'increment de moltes de les quotes hipotecàries de les diferents modalitats ARM.

Aquells propietaris que en el context de la caiguda de preus de l'habitatge hagin vist com el valor de mercat del seu habitatge ha quedat per sota del capital de la hipoteca concedida, tenien més difícil poder accedir a mecanismes de canvis contractuals del contracte hipotecari. "Si es modifica un préstec en mora i el prestatari torna a incomplir, i la propietat encara val menys en el moment del nou incompliment, és probable que el prestador hagués estat en millor posició en l'execució de la hipoteca quan va ocórrer l'incompliment original i la propietat era més valuosa".⁹¹ Per evitar

⁹¹ Robinson, B. "An Overview of the Home Affordable Modification Program"

Consumer Compliance Outlook. Banc de la Reserva Federal de Filadelfia. 2009 p.15

Disponible a:

https://consumercomplianceoutlook.org/assets/2009/third-quarter/cco_q3_09.pdf?la=en

aquesta situació, certament gens estimuladora per als prestadors, es va implementar, per part del Departament del Tresor i la FDIC, un fons d'assegurança, conegut com a *Home Price Decline Reserve Payments*, amb 10.000 milions de dòlars per a poder fer front al pagament de la prima d'assegurança per a cada préstec modificat.

2.1.1 Els mecanismes de funcionament del programa de modificació d'hipoteques.

El programa pretén, en primer lloc, reduir els pagaments de les quotes mensuals, que en aquell context podien haver incrementat el seu import d'entre un 40% i un 50%, i per tant l'objectiu és aconseguir una modificació que tregui de la situació de sobreendeutament a la família, aplicant principalment, els següents mecanismes:

- reducció dels tipus d'interès.
- increment del termini d'amortització.
- quitaments o refinançament de part del capital.

Per aconseguir-ho cal complir una sèrie de requeriments:

- el préstec hipotecari havia de ser anterior a l'1 de gener de 2009.
- calia estar en dificultats econòmiques per poder fer front al pagament de les quotes, i per tant s'accepten situacions de préstecs amb endarreriments pendents, o que estan a punt de produir-se.
- el deute màxim del capital pendent de la hipoteca havia de ser inferior a 729.750 dòlars.
- l'habitatge havia de ser el que el prestatari ocupava habitualment, i no haver estat expropiat, ni haver-se declarat la inhabilitat del mateix.

Posteriors modificacions del programa van flexibilitzar i canviar alguns d'aquests requeriments, i també es va estendre l'àmbit subjectiu d'aplicació. Hi va haver una constant emissió de normativa addicional de l'administració. A mitjans de l'any 2011 (en tan sols dos anys) s'havien dictat més de 30 directives complementàries.⁹²

⁹² El *National Consumer Law Center* té recollides aquestes directives complementàries.

Disponible a:

<https://www.nclc.org/home-affordable-modification-program-hamp/hamp-supplemental-directives.html>

Tots els préstecs que compleixin els criteris d'elegibilitat cal que comprovin que amb la possible modificació del préstec s'obté un resultat positiu per al prestador, respecte a la situació de deixar el préstec en les mateixes condicions, amb les possibles conseqüències i costos d'execució hipotecària. Aquest càlcul és feia a través d'un test sobre el valor net actual de l'actiu immobiliari que serveix de garantia al préstec. El *Net Present Value* (NPV per les seves sigles en anglès) positiu determina, doncs, la conveniència d'oferir una modificació dels termes del contracte hipotecari, modificant-ne les condicions. Arribar a aquest punt es fa també amb el suport del govern.

Una de les grans diferències d'aquest instrument respecte dels altres que s'havien dissenyat, és que el HAMP obliga, d'entrada, a totes les institucions prestadores que utilitzin fons del *Troubled Asset Relief Program* (TARP), a realitzar l'estudi per a la implementació i en el cas de resultar elegible, aplicació de les modificacions HAMP, si bé resulta cert, que gaudien de discrecionalitat per denegar o no convertir en modificacions permanents les propostes realitzades i executades com a prova inicial.

El desenvolupament del programa, en cas de donar-se l'elegibilitat, determina en primer lloc que el prestatari cal que capitalitzi els endarreriments (si n'hi ha) sobre el capital pendent de la hipoteca, a partir d'aquí s'ha de realitzar una reducció de la taxa d'interès (per trams de 0,125%, i sense baixar del topall del 2%), per veure si és possible arribar, en un primer moment, a un DTI (*front-end*) del 38%. A partir d'aquí, els costos que li suposin al prestador reduir la quota del 38% al 31% del DTI, son compartides per igual entre l'administració governamental i el prestador. Seqüencialment podrà aplicar-se també una extensió del període d'amortització, el termini pot ampliar-se fins a un màxim de 480 mesos (40 anys) des de la data en que el préstec hipotecari es va originar. En qualsevulla de les fases també poden aplicar-se polítiques de reducció de part del capital, sense que la diferència acumuli interessos, i en tot cas es liquidarà amb el titular de la hipoteca, al venciment del préstec modificat, o amb els recursos obtinguts en la transmissió de la propietat. En funció del mecanisme aplicat de reducció de capital, el titular de la hipoteca podria arribar a rebre de l'administració pública la quantitat que hagués percebut en el cas que el

mecanisme aplicat hagués estat el de la reducció de la taxa d'interès.

Quan s'arribava a aquesta fita, d'una quota hipotecària amb un DTI del 31%, aleshores era quan el prestador feia una proposta de període de prova (*Trial Period Payment*, TPP per les seves sigles en anglès) que solia establir-se d'entre tres i quatre mesos, bàsicament en funció de la situació de morositat. El període de prova estava pensat per constatar la capacitat del prestatari de poder fer front a aquesta nova quota, inicialment sostenible, si no hi havia una situació de constant deteriorament de la situació financera de la família, o l'existència d'altres deutes que formessin part de les obligacions de la llar que en realitat comportés una ràtio DTI (*back-end*) molt per sobre del 31% que s'havia assolit tenint en compte la ràtio DTI (*front-end*). Un cop finalitzat aquest termini amb èxit, el prestador havia d'oferir passar les noves condicions assajades de forma temporal, a considerar-les com a modificacions permanents, i era a partir d'aleshores que s'havien mantenir aquestes durant un període de cinc anys, i tant el prestador com el prestatari rebien els estímuls econòmics establerts al programa per part de l'administració, sempre que el prestatari acomplís, de forma regular, amb els pagaments mensuals de la nova quota.

Els incentius per al prestador i el prestatari que estableix el programa són els següents:

- L'administrador del préstec rep 1.000 dòlars inicials per haver realitzat la modificació, i fins a 1.000 dòlars més, durant 3 anys (per tant fins a 3.000 dòlars complementaris) en el cas que el prestatari es mantingui al corrent del pagament de les quotes hipotecàries.
- El prestatari per estimular el seu esforç, podrà veure com es redueix, fins a 5.000 dòlars en cinc anys, (a raó de fins a 1.000 dòlars per any) el capital pendent d'amortitzar de la hipoteca.
- En el cas que la hipoteca modificada no estigués en mora quan es produeix la modificació, aleshores hi ha un pagament suplementari de 500 dòlars a l'administrador de la hipoteca i de 1.500 dòlars als titulars/inversors de la hipoteca per aconseguir evitar que aquesta entri en mora.
- El prestador, per evitar possibles riscos de futures reduccions del valor de

l'immoble que serveix de garantia a la hipoteca, podrà obtenir també un pagament per a l'assegurança complementària contractada amb la finalitat d'obtenir la cobertura d'una futura disminució de l'índex de preus de mercat de l'habitatge hipotecat.

- Un darrer incentiu a considerar, com ja s'ha remarcat, es produeix en la reducció de l'esforç de pagament hipotecari del 38% al 31% de la ràtio *front-end* DTI. Les despeses que s'ocasionen són compartides ("dòlar per dòlar") en igual proporció, entre prestador i l'Administració.

Per a facilitar la comprensió del funcionament del programa, que va resultar certament complex⁹³ en la seva aplicació, el mateix Departament del Tresor va publicar diferents exemples, que s'ha considerat oportú reproduir en aquest treball: ⁹⁴

Plantejament:

Una família "F1" compleix amb tots els requisits i criteris d'elegibilitat pel programa de modificació del préstec hipotecari.

A l'any 2006 aquesta família va obtenir una hipoteca amb una qualificació *subprime* per un període de 30 anys per un capital total 220.000 dòlars. La taxació de la casa havia estat de 230.000 dòlars, per tant l'aportació inicial havia estat tan sols del 4,34% de l'import total, amb una LTV del préstec per tant superior al 95%.

El broker hipotecari "H" havia titulitzat la hipoteca a un Banc d'Inversions "TH".

El tipus d'interès és en el moment de la sol·licitud de la modificació és del 7,5%, i suposa una quota de 1.538 dòlars.

La família "F" ha amortitzat, després de tres anys, un total de 6.569 dòlars, resta pendent d'amortitzar un capital de 213.431 dòlars, però el nou valor de l'habitatge ha caigut un 18% fins a 189.000 dòlars. A més, un dels components de la Família "F" ha reduït els seus ingressos, i la nova renda familiar disponible és de 3.650 dòlars.

Sota aquestes circumstàncies, a l'hora de demanar la modificació, pot observar-se que:

Que la LTV està situada al 113% (capital pendent / nou valor de l'habitatge) =

⁹³ La guia del programa amb 250 planes HAMP reflecteix la casuística i complexitat del mateix.

Disponible a:

https://www.hmpadmin.com/portal/programs/docs/hamp_servicer/mhahandbook_52.pdf

⁹⁴ Pot consultar-se la difusió d'aquest exemple amb les mateixes característiques de les que s'exposen en aquest treball al següent enllaç del Departament del Tresor dels EUA:

<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/2009218943276747.aspx>

189.000/213.431

Que l'esforç mensual es situa en el 42% (import rebut/ingressos familiars) = 1.538/3650

Desenvolupament del programa HAMP:

El primer pas, que realitza el Banc "TH" (a través d'un administrador d'hipoteques) és reduir, al seu càrrec, el tipus d'interès perquè la DTI mensual d'acord amb les noves disposicions econòmiques de la família "F1" passi d'un 42% a un 38%. Això significa que "TH" ha de reduir el tipus d'interès des del 7,50% fins al 6,38%, la quota mensual és redueix dels 1.538 dòlars a 1.387 dòlars (això suposa un cost per "TH" de pèrdua de benefici per cobrament d'interessos d'aproximadament 1.800 dòlars/anuals, poc més de 150 dòlars mensuals).

Per arribar al 31% d'esforç és comparteix la que resulta nova baixada dels interessos hipotecaris, fins al 4,43%, i que suposa baixar la quota dels 1.387 dòlars a 1.132 dòlars, són 255 dòlars de nova rebaixa de quota que compartiran en quant a costos el govern i el prestador. (127 dòlars de cost mensual per a cada un d'ells). I la quota de 1.132 dòlars respon a la necessitat de no sobrepassar el 31% de l'esforç familiar destinat al pagament de la quota hipotecària.

A banda del cost dels interessos per baixar del 38% al 31%, el govern també donarà els següents incentius.

Si la família "F1" paga regularment la quota hipotecària, rebrà 1.000 dòlars l'any, o sigui fins a 5.000 dòlars en cinc anys, import que ha d'anar destinat a reduir el capital pendent d'amortitzar. A més, el titular de la hipoteca haurà rebut 1.000 dòlars d'incentiu inicial, més 3.000 dòlars (a 1.000 dòlars durant 3 anys), sempre que la quota estigui regularment pagada per la família "F1".

Per tant, la família "F1" ha obtingut una reducció de la quota de 406 dòlars durant un període de 60 mesos, el que suposa un estalvi d'aproximadament 24.000 dòlars.

Família "F1"	Préstec hipotecari original	Préstec hipotecari modificat.
Capital pendent	213.431 dòlars	213.431 dòlars
Anys restants	27	27
Tipus d'interès	7,50%	4,42% (cinc anys)
Pagament mensual	1.538 dòlars	1.132 dòlars
Estalvis prestatari:	406 dòlars/mes. (aprox. 24.000 dòlars / 5 anys).	

Aquest programa, tot i que estava prevista la seva finalització a 31 de desembre de 2012, va prorrogar-se fins a tres vegades, quedant tancada la possibilitat d'enviar noves sol·licituds a partir del 30 de desembre de 2016.⁹⁵

⁹⁵ Les corporacions Fannie Mae i Freddie Mac van impulsar un programa de modificació dels préstecs hipotecaris anomenat "*Flex modification*" concebut com a programa substitut.

En aquestes ampliacions temporals s'hi van incorporar noves possibilitats per augmentar el número de prestataris que podrien acollir-se al HAMP, que suposava incorporar nous nivells al programa, que incloïa fins i tot els habitatges hipotecats que no eren residència habitual del propietari, però que estaven llogats o que estaven en previsió de fer-ho, o la possibilitat de modificar diferents préstecs de múltiples immobles d'un mateix propietari. També van incrementar-se els incentius, i els prestataris podien arribar a amortitzar si és mantenien al corrent del pagament, fins a 10.000 dòlars⁹⁶.

2.1.2 Resultats de l'aplicació del programa.

Els resultats de l'aplicació del programa durant aquests anys són els següents⁹⁷:

Taula 1.3: Resultats del programa HAMP.

PROGRAMA HAMP 2009-2016		
Modificacions del préstec hipotecari en període de prova (TPP)	Total proves de modificació iniciades (Nivell 1 + altres nivells)	2.537.629
	Nivell 1 - programa inicial (2009)	2.239.631
	Altres nivells - modificacions posteriors (2013)	297.998
Modificacions del préstec hipotecari de caràcter permanent.	Modificacions permanents iniciades	1.735.141
	Modificacions actives + finalitzades (5 anys)	1.072.493
	Modificacions permanents desqualificades + altres	662.648

Elaboració pròpia. Font: MHA

Per tant, la modificació permanent va beneficiar més d'1,7 milions de llars, la meitat dels objectius inicials que s'havia marcat l'administració Obama, d'entre 3 i 4 milions de prestataris, que s'havia calculat que podien beneficiar-se del programa.

⁹⁶ Disponible a:

<https://www.makinghomeaffordable.gov/already/pages/already-mha-earn-incentives.aspx>

⁹⁷ Dades obtingudes del 4t. trimestre del 2017. Que correspon al darrer informe de caràcter extens sobre el programa.

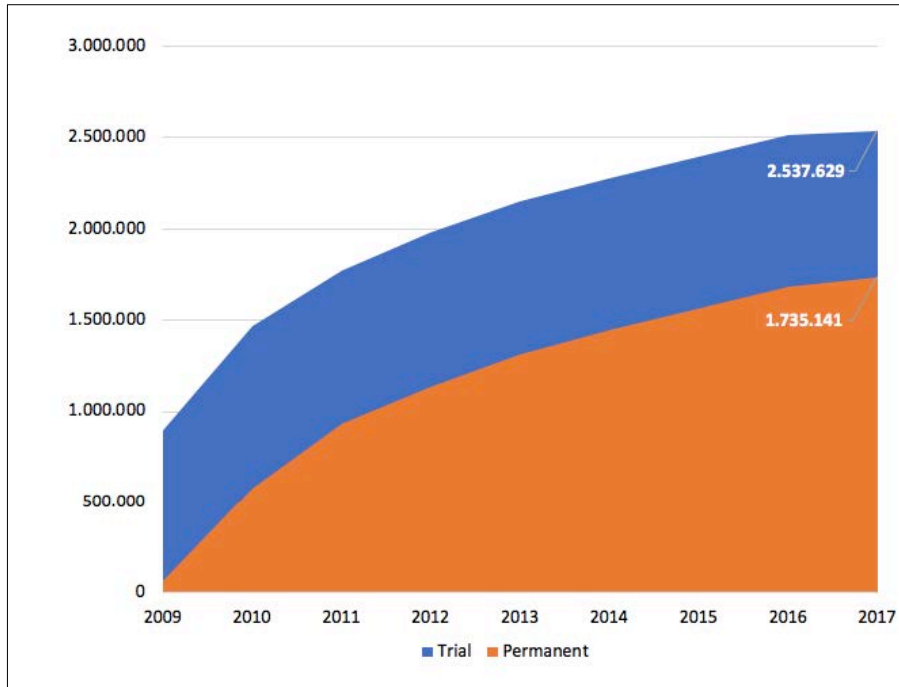
Disponible a:

<https://www.treasury.gov/initiatives/financial-stability/reports/Documents/4Q17%20MHA%20Report%20Final.pdf>

Posteriors modificacions poden observar-se a:

<https://www.treasury.gov/initiatives/financial-stability/reports/Pages/Making-Home-Affordable-Program-Performance-Report.aspx>

Gràfic 1.17: Nombre de modificacions de préstecs hipotecaris del programa HAMP.



Elaboració pròpia. Font: HAMP system of record

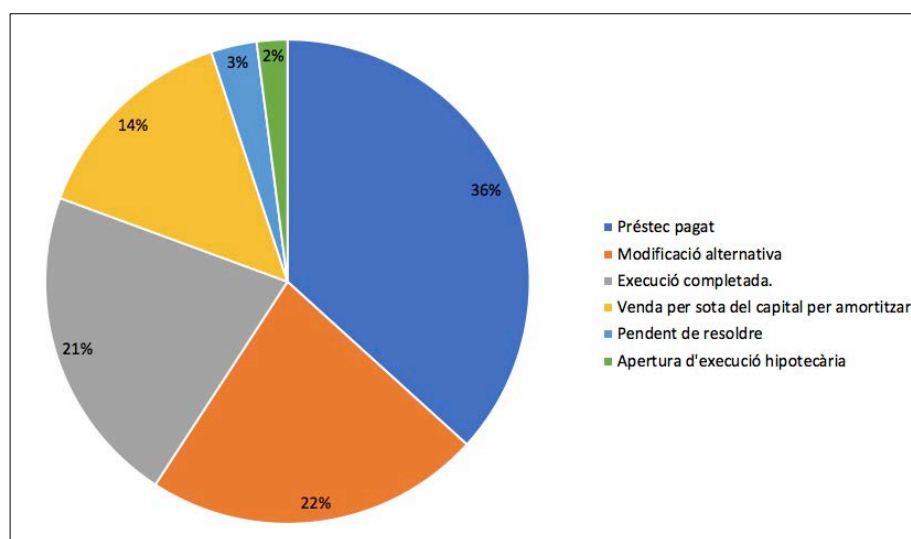
Resulta important també destacar que la mitjana del *Front-End* DTI, de totes aquelles llars que van obtenir una modificació permanent era del 42,6%, resultant necessari aportar mecanismes per aconseguir més de 12 punts percentuals per deixar el DTI a un 31%.

Els mateixos beneficiaris, en les diferents modalitats del programa, abans de la modificació permanent havien de fer front a un pagament mitjà d'hipoteca de 1.325 dòlars mensuals, i després de la modificació aquesta xifra baixava en uns 466 dòlars de mitjana.

Els beneficiaris del programa, tal i com es va dissenyar inicialment, eren els que tenen més avantatges, al rebaixar la quota hipotecària en quasi 500 dòlars, concretament 497,44 dòlars de mitjana, i també els que tenien un DTI més alt, al voltant del 43,7%.

El programa ha realitzat un estudi sobre aquelles llars que no han passat el període de prova per conèixer quina ha estat la solució a la seva situació.

Gràfic 1.18: Reconducció dels préstecs que han quedat fora de HAMP.



Elaboració pròpia. Font: MHA en base enquestes dels administradors d'hipoteques.

Com pot observar-se, quasi un 60% dels préstecs que no van poder consolidar-se dins del programa HAMP es trobaven, a finals de 2017, o bé al corrent de pagament de les quotes (36%), o bé han tingut una modificació alternativa (22%). Per altra banda, l'altre 40%, o bé estaven en situació d'execució hipotecària, o havien hagut de realitzar una venda (*Deed-in-Lieu*) per amortitzar el capital.

- Els paràmetres negatius del programa de modificació.

a) Quasi del 70% dels prestataris que demanen acollir-se al programa els retorna denegada la petició. Aquesta dada de peticions rebutjades és molt significativa dins les xifres del programa HAMP:

Taula 1.4: Canalització de les peticions d'integrar-se en el programa HAMP.

	Peticions rebudes	Peticions processades	Peticions aprovades	Peticions denegades
Total	9.597.093	9.526.667	2.912.038	6.614.629

Elaboració pròpia. Font.:MHA

Aquestes xifres⁹⁸ que "tan sols" inclouen dades a partir de juny de 2010, quan va ser

⁹⁸ Darrer informe de desembre de 2017, un any després de la finalització del programa HAMP Disponible a:

efectiva la directiva suplementària 10-02 emesa pel Departament del Tresor, i per tant serien més grans tenint en compte que ho s'hi compten els expedients del primer any del programa.

En la columna "peticions aprovades" pot observar-se que hi ha una xifra (2.912.038) superior a la que consta a TPP iniciades de tot el programa (2.537.629), de la taula resum anterior. Això és així perquè l'aprovació no es converteix automàticament en inici d'un TPP perquè alguns sol·licitants no accepten els termes o condicions de la prova, i acceptant les condicions no arriben ni tan sols a fer el primer pagament.

Les més de 6,6 milions de "peticions denegades" inclouen sol·licituds de modificació d'hipoteca HAMP rebutjades, entre altres, per falta de documentació o per la falta de compliment dels criteris necessaris d'elegibilitat. Evidentment, haver de rebutjar quasi el 70% de les peticions indica un mal disseny del programa, i el resultat d'una generació exagerada d'expectatives.

b) Més del 30% dels prestataris que inicien el període de prova, no obtenen la modificació permanent.

HAMP ha estat un programa molt conflictiu en els jutjats especialment per als casos en els que després del període de prova (TPP), i amb la discrecionalitat de decisió del prestador, que en aquell moment del procediment era absoluta, no aprovava passar de transitòria a permanent la modificació creditícia. Com s'observa en les dades de la taula inserida, més 800.000 llars van iniciar el període de prova, però no se'ls va reconèixer la possibilitat de convertir en permanent per a cinc anys la nova quota. Això implica que més del 30% de les modificacions que van iniciar-se en el programa HAMP no van tirar endavant.

c) D'entre aquells que obtenen la modificació permanent, més d'un 35% acaba desqualificat.

Si sorprèn l'elevat nombre de casos que no arriben a convertir-se en modificacions permanents, també ho fa el gran nombre de modificacions que malgrat passar a ser definitives han quedat desqualificades, en aquest cas pràcticament 650.000 casos sobre el total de 662.648 que no estan actives o finalitzades. Això suposa més d'un 35% de les modificacions permanents iniciades. Per caure en aquesta situació, els beneficiaris, malgrat haver trobat una situació de quota sostenible respecte de la seva ràtio DTI *front-end*, han acabat deixant de pagar, fins a tres de les noves quotes i han quedat apartats del programa HAMP.

- Els conflictes judicials.

"El programa sembla haver creat més litigis que propietaris d'habitatges feliços",⁹⁹ es deia en una dels milers de causes obertes contra els prestadors quan els prestataris entenien que no aplicaven de forma adequada el HAMP.

I és que, efectivament, un *tsunami* de procediments va iniciar-se sota diferents argumentacions de dret per aconseguir que els administradors hipotecaris complissin amb el programa. Una immensa majoria de les demandes no van reeixir, doncs un dels grans problemes és que el HAMP no estava implementat en base a una codificació legal. HAMP era un programa federal i els tribunals rebutjaven una rere altra les demandes de "responsabilitat directa, contracte, indemnització, igual oportunitat de crèdit i fins i tot les argumentacions constitucionals...".¹⁰⁰

⁹⁹ Volkar, K. a "The TPP & Its Broken Promises" p. 1420-1421 "The program seems seems to have created more litigation than it has happy homeowners" del procediment: Corvello v. Wells Fargo Bank, N.A., 728 F.3d 878, 880 (9th Cir. 2013).

Disponible a:

https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/4/Note/47-4_Volkar.pdf

¹⁰⁰ Whelan, K.C. *The End of the Home Affordable Modification Program and the Start of a New Problem* Brooklyn Law Review. Volum 83 Any 2018 p.1477.

Disponible a:

<https://brooklynworks.brooklaw.edu/blr/vol83/iss4/7/>

Però com ressalta WHELAN (2018), "les decisions judicials van donar nova vida a HAMP i esperança als prestataris".¹⁰¹ La resolució del procés de *Wigod v. Wells Fargo Bank, NA*¹⁰² va permetre la interposició d'accions contra els titulars dels préstecs o els seus administradors si després de complir amb els pagaments en el període de prova (TPP), no s'oferia una modificació permanent de les condicions del contracte.

"Abans de la decisió de *Wigod*, els Tribunals havien acordat que HAMP no podia donar acció als prestataris contra el prestador o l'administrador si després del període del TPP no aprovaven una modificació del préstec".¹⁰³

Al cas *Wigod* li va seguir l'estela argumental el cas *Young v. Well Fargo* amb una resolució també favorable al prestatari. Per això, després d'aquests dos procediments, els prestataris tenen per primer cop una eina jurisprudencial per exigir el compliment del programa HAMP. "El TPP constitueix un contracte, amb assentiment mutu vàlid, consideració, i termes determinats i definits. Fins i tot si el TPP no era un contracte, el TPP és una promesa enganyosa sobre la qual els propietaris poden basar altres reclamacions".¹⁰⁴

WHELAN (2018) conclou que "el sistema judicial va donar a HAMP la fortalesa federal que el govern no va proporcionar. No és obligació dels tribunal crear lleis, sinó que és el deure del Congrés crear lleis que siguin eficaces per resoldre els problemes que afronten".

¹⁰¹ *id.* p.1480.

¹⁰² *Wigod v. Wells Fargo Bank, N.A.*, 673 F.3d 547 (7th Cir. 2012)

¹⁰³ *id.* p.1481

¹⁰⁴ Volkar, K. a "The TPP & Its Broken Promises" p. 1450

2.1.3 Valoracions de HAMP.

Són molts els articles que conclouen que el programa no va aconseguir ajudar de forma efectiva al prestatari, i que, finalment, els que s'havien beneficiat de les actuacions de l'administració pública van ser els titulars de les hipoteques i els seus administradors. No obstant, si bé resulta cert que no es va arribar als 3 o 4 milions de llars amb una modificació permanent, no hi ha dubte que HAMP i altres programes amb els que comparteix una sèrie d'indicadors de referència (31%-38% DTI *front-end*, 40 anys d'amortització, etc.), van crear un model i una sensibilitat determinada per resoldre els problemes dels prestataris, que van provocar moltes de les modificacions privades que es tancaven fora de HAMP.

2.2 EL PROGRAMA HOME AFFORDABLE REFINANCE.

El *Home Affordable Refinance Program* (HARP per les seves sigles en anglès) va implantar-se al març de 2009, i s'ha considerat en diferents ocasions com un programa germà del HAMP. La pretensió era reduir la quota mensual de pagament del préstec hipotecari aprofitant les polítiques monetàries laxes que es van aplicar quan va esclatar la bombolla. En tot cas, a diferència del programa HAMP, HARP no estava pensat per a propietaris que estaven en mora o en risc imminent de caure-hi, sinó que un dels requeriments precisament era estar al corrent del pagament de les quotes hipotecàries i no estar en risc de imminent d'impagament, però sí que en el transfons de l'instrument el que es pretenia era una actuació preventiva per evitar taxes de morositat en els propietaris.

Si des del punt de vista de la taxa d'interès era un bon moment per refinançar el deute, aquesta possibilitat quedava vetada a molts nous propietaris com a conseqüència de la caiguda del valor de la propietat que servia de garantia al préstec hipotecari, que comportava unes LTV per sobre del permès per a un refinançament.

El programa preveia facilitar l'accés a un refinançament a taxes d'interès sensiblement inferiors a través de les GSE's patrocinades i "rescatades" pel govern en ple esclat de la bombolla, *Fannie Mae i Freddie Mac*.

2.2.1 Els mecanismes de funcionament del programa de refinançament d'hipoteques.

Per aconseguir entrar en el programa calia complir una sèrie de requeriments, que com a mínim eren els següents:

- el préstec hipotecari estava en propietat o garantit per Fannie Mae o Freddie Mac, o havia de ser adquirit per alguna d'aquestes dues GSE.
- calia estar al corrent dels pagaments de la hipoteca en els darrers sis mesos i no haver-se endarrerit més de 30 dies a fer un pagament durant l'últim any. A més hi

havia d'haver una previsió de poder seguir fent pagaments.

- el LTV del capital pendent de la hipoteca havia de ser superior al 80% i no superar el 105% per cent del valor de l'immoble en el mercat actual. Aquest topall tan sols va estar vigent el primer trimestre de funcionament del programa al 2009, l'Administració va ampliar ràpidament aquest topall al 125% i fins i tot en una posterior modificació va fer desaparèixer aquesta limitació.

- havia de ser el primer refinançament (llevat dels préstecs HARP de març-maig 2009) i l'instrument havia de poder millorar l'estabilitat de la hipoteca. Es suggeria passar, si era el cas, d'una hipoteca ARM a una hipoteca *Fixed-Rate*.

Posteriors modificacions del programa van flexibilitzar i ampliar alguns d'aquests requeriments i condicions, en el conegut com a HARP 2.0¹⁰⁵, que va implantar-se en el primer trimestre de l'any 2012. Cal destacar que contemplava, entre altres, la desaparició de cap topall respecte al LTV, o la possibilitat de refinançar, encara que amb altres condicions, hipoteques de segones residències o d'immobles adquirits com a inversió.

Com ja va passar amb el programa HAMP, aquest programa també es va prorrogar diferents ocasions, i fins i tot va tenir una vigència més perllongada que el programa HAMP, que va finalitzar al 2016, i s'ha pogut sol·licitar un refinançament fins al 31 de desembre de 2018, i les GSE's hauran d'haver adquirit el préstec abans del 30 de setembre de 2019.

L'aplicació del programa suposava una reducció de les quotes hipotecàries mensuals d'entre 150 dòlars i 350 dòlars.

De la mateixa manera que s'ha fet amb el programa HAMP, a continuació es reproduïx en aquest treball un exemple publicat pel Departament del Tresor dels

¹⁰⁵ La FHFA va anunciar aquests canvis l'octubre de 2011.

Disponible a:

https://web.archive.org/web/20120111193528/http://www.fhfa.gov/webfiles/22721/HARP_release_102411_Final.pdf

EUA, per entendre millor el funcionament de l'instrument HARP.¹⁰⁶

Plantejament:

Família A: accés a refinançament

Una família "F2" va contractar al 2006 una hipoteca en mans de Fannie Mae de tipus fix 6,50% a 30 anys per un import de 207.000 dòlars, per adquirir un habitatge valorat en 260.000 dòlars. (Per tant la LTV estava tot just en la contractació en el 80%, donat que d'entrada es va fer un pagament del 20%.)

Tres anys després el capital pendent d'amortitzar és de 199.584 dòlars, i el valor de l'habitatge ha caigut dels 260.000 dòlars a 221.000 dòlars. Per tant, la relació del capital pendent, respecte del valor de l'habitatge, tres anys després, situa la LTV al 2009, en un percentatge del 90% (199.584/221.000). Pel fet d'estar per sobre del 80% no se li permet, d'acord amb la normativa refinançar el préstec, malgrat les condicions més favorables dels tipus d'interès fruit de les polítiques monetàries laxes.

Amb les condicions de Fannie Mae, i d'acord amb la taxa d'interès vigent, i gràcies al programa HARP, pot refinançar el capital pendent de la hipoteca a un tipus del 5,16% per a un nou període de 30 anys, fet que provoca una disminució en la nova quota hipotecària de quasi 200 dòlars mensuals,

Família "F2"	Préstec hipotecari original	Préstec hipotecari modificat.
Capital pendent	199.584 dòlars	203.575 dòlars
Anys restants	27	30
Tipus d'interès	6,50%	5,16%
Pagament mensual	1.308 dòlars	1.113 dòlars
Estalvis prestatari:	196 dòlars/mes. (aprox. 2.350 dòlars / any).	

2.2.2 Resultats de l'aplicació del programa.

La xifra total de refinançaments que s'han realitzat sota aquest programa ha arribat pràcticament als 3,5 milions d'hipoteques¹⁰⁷, certament una xifra que s'apropa a l'objectiu dels entre 4 i 5 milions de llars que es creia que se'n podrien beneficiar.

Per altra banda, Agarwal, Amromin (i altres) afirmen però, que "un nombre significatiu

¹⁰⁶ Pot consultar-se la difusió d'aquest exemple amb les mateixes característiques de les que s'exposen en aquest treball al següent enllaç del Departament del Tresor dels EUA:

<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/2009218943276747.aspx>

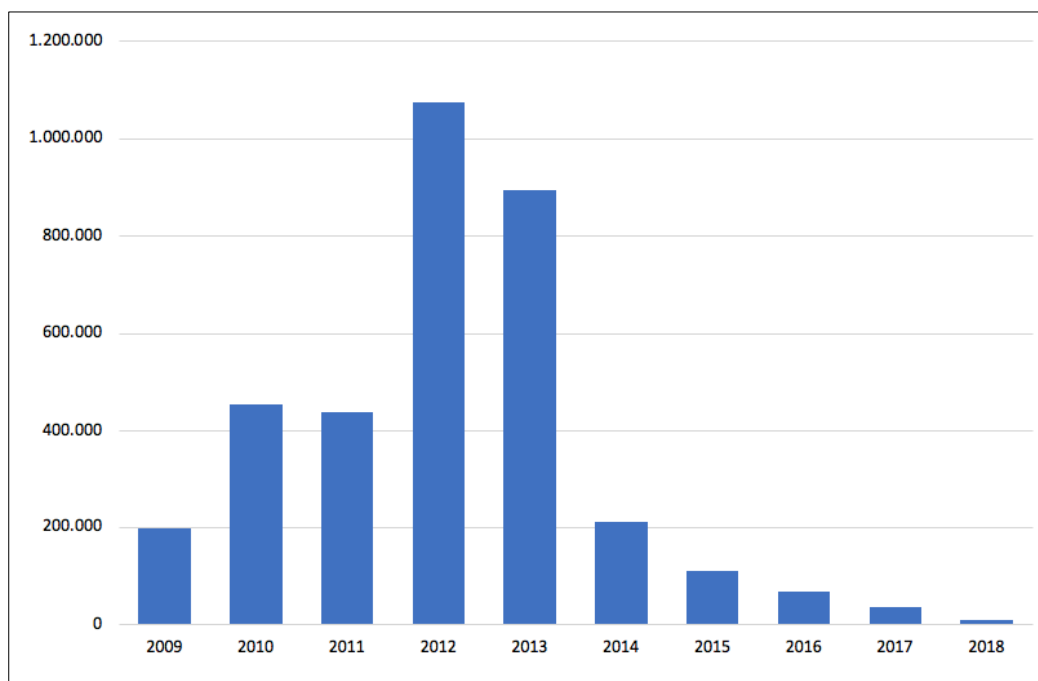
¹⁰⁷ La xifra final de refinanciacions és de 3.494.833 des de l'inici del programa a l'any 2009.

Disponible a:

https://www.fhfa.gov/AboutUs/Reports/ReportDocuments/Jan2019_Refinance.pdf

de prestataris elegibles (entre el 40% i el 60%) no van aprofitar el programa [...] la manca de competència intermèdia va ser en part responsable de limitar l'abast i l'eficàcia de HARP".¹⁰⁸

Gràfic 1.19: Nombre de refinançaments de préstecs hipotecaris del programa HARP.



Elaboració pròpia. Font: FHFA Refinance Report.

2.2.3 Valoracions de HARP.

Cal preguntar-se si realment un programa de refinançament com HARP, a banda de donar una millora en l'import de les quotes hipotecàries, influeix decisivament en evitar les execucions hipotecàries. En aquest sentit l'anàlisi de ZHU (2014) conclou:

"Un cop d'ull a un conjunt de dades exclusiu de la informació hipotecària a nivell de prestatari de Freddie Mac revela que el programa HARP ha reduït més de la meitat la taxa d'incompliment, una millora material i significativa. [...] Una regressió logística mostra que les refinanciacions de HARP van reduir la taxa d'impagament estimada del 3,25 per cent a l'1,52 per cent, el que va donar com a resultat un model logístic de "millora per defecte" de l'1,73 per cent. En general, trobem que HARP redueix materialment les taxes predeterminades. La magnitud de la reducció per defecte és gran".¹⁰⁹

¹⁰⁸ Agarwal, S., Amromin, G., Chomsisengphet, S., Piskorski, T., Seru, A., Yao, V., "Home Affordable Refinancing Program: Impact on borrowers". VOX CEPR Policy Portal. 1 d'octubre de 2015.

Disponible a:

<https://voxeu.org/article/home-affordable-refinancing-program-impact-borrowers>

En l'estudi esmentat d'Agarwal, Amromin i altres, realitzat al 2015, els autors arriben a la conclusió que els prestataris que han refinançat el seu préstec via HARP han obtingut, de mitjana, una reducció del tipus d'interès d'uns 140 punts bàsics, el que ha suposat un estalvi per a cada un dels préstecs que s'hi ha acollit d'aproximadament uns 3.500 dòlars.

No obstant aquesta bona valoració, el programa no ha estat exempt també de crítiques, en el sentit que el principal problema segueix vigent: el programa no redueix el capital principal a amortitzar.

¹⁰⁹ Zhu, J., "HARP Significantly Reduced Mortgage Default Rates". The Urban Institute. Setembre 2014.

Disponible a:

<https://www.urban.org/sites/default/files/publication/22926/413220-HARP-Significantly-Reduced-Mortgage-Default-Rates.PDF>

2.3 EL PROGRAMA HOME AFFORDABLE FORECLOSURE ALTERNATIVE.

El darrer dels grans programes MHA a que vull fer una referència més extensa és el programa *Home Affordable Foreclosure Alternative* (HAFA per les seves sigles en anglès), que va implantar-se a l'abril de l'any 2010, i va estar vigent, com el programa HAMP, fins a finals de desembre de 2016.

La diferència respecte els dos programes anteriors és evident. En qualsevulla de les dues alternatives del programa HAFA el prestatari acaba renunciant i desocupant (si és el cas) l'habitatge adquirit.

Els préstecs garantits per *Fannie Mae*, *Freddie Mac*, *Federal Housing Administration*, o el *Department of Veteran Affairs VA*, si tenen la seva pròpia alternativa a l'execució hipotecària per a desprendre's de l'habitatge adquirit, no poden participar del programa HAFA.

Els destinataris de HAFA són aquells propietaris que no han obtingut de HAMP una modificació permanent, i si l'han obtingut no han pogut evitar finalment l'inici d'un procediment d'execució hipotecària.

Els beneficis per al propietari-deutor, a banda de l'exoneració del deute, consistien en que obtenia un suport econòmic de 3.000 dòlars per a la seva reubicació, xifra que al llarg del programa es va incrementar fins als 10.000 dòlars (a partir de febrer de 2015).

Un altre benefici per als prestataris, és que a diferència de l'execució hipotecària, amb aquests mecanismes, la possibilitat de poder tornar a obtenir un préstec, es reiniciava als dos anys, mentre que amb l'execució hipotecària, el termini podia arribar a ser de fins a set anys.

Els beneficis pel prestador són de caràcter econòmic, ja que podria arribar a obtenir una quantitat en forma de "recompensa" per alliberar el préstec, en un percentatge

del 6% del seu import, amb un topall màxim que va començar en 6.000 dòlars, que al febrer de 2011 va passar a 8.500 dòlars, i que, finalment, a partir de febrer de 2015, la quantia màxima que podia rebre era de 12.000 dòlars. A banda, el prestador s'estalviava els costos d'una execució hipotecària, i obtenia rapidesa en la resolució de la situació conflictiva, doncs en plena crisi els terminis del procediment d'execució hipotecària van allargar-se en diferents Estats, molt per sobre de les mitjanes habituals, no resultava gens estranys que la tramitació s'allargués un o dos anys, o fins i tot tres anys, mentre que amb HAFA, els mecanismes podien estar enllestits en un període de tres mesos.

2.3.1 Els mecanismes de funcionament del programa d'alternatives a l'execució hipotecària.

El programa HAFA és un programa voluntari per als prestadors que, enlloc de dur a terme una execució hipotecària, donava la possibilitat que els prestataris, amb l'acord del titular del préstec, poguessin realitzar una venda de l'habitatge per sota del valor del capital pendent d'amortitzar (*short-sale*), o alternativament cedir el títol al prestador (*Deed-in lieu*).

Una *short-sale* o un *Deed-in lieu* vinculats al programa HAFA, comporta l'alliberament de la resta del deute pendent del préstec principal obtingut per l'adquisició de l'habitatge. Aquest aspecte va resultar essencial per obtenir unes bones xifres en d'acceptació per part dels prestataris. A més a més, els prestataris podien aprofitar la mesura implementada per la *Mortgage Forgiveness Debt Relief Act of 2007* per la qual un prestatari, sota determinades circumstàncies, estarà exempt de declarar com a ingrés/guany el deute perdonat en un procediment hipotecari. Aquesta exempció finalitzava en l'exercici fiscal de 2009, però s'ha prorrogat des d'aleshores.

En els acords de tancament per qualsevulla de les dues vies previstes, és important que consti expressament que els prestadors renunciïn, amb la venda o l'acord de transmissió del títol, a la presentació de cap tipus de demanda, com per exemple instar

un Judici de Deficiència (*Deficiency Judgment*), pel qual els prestadors poden anar contra els prestataris en el cas que no hagin recuperat la totalitat dels diners prestats.

El prestatari, si en l'Estat on s'apliqui qualsevol dels mecanismes HAFA es preveuen els *Deficiency Judgments*, caldrà que insti, doncs, bé en l'acord de la transacció tipus *short sale* o en la transmissió del títol al prestador *Deed-in lieu*, que el prestador no actuarà en contra seva, en cap tipus de reclamació de quantitat deguda, i que amb l'aplicació de la venda curta, o la transmissió del títol de l'habitatge, resta satisfeta el deute pendent.

Requisits per a l'elegibilitat al programa HAFA:

- El préstec hipotecari havia de ser anterior a l'1 de gener de 2009
- Es tractava del domicili habitual o ho havia estat el darrer any. (a partir de juny de 2012 aquest no és un requisit).
- El préstec hipotecari era inferior a 729.750 dòlars.
- La ràtio DTI *front-end* era superior al 31%. Aquest requisit es va retirar a partir de febrer de 2011 per a determinats préstecs hipotecaris per a facilitar l'accés a HAFA d'aquells prestataris que HAMP havia reduït la quota i havien obtingut una ràtio DTI *front-end* per sota del 31%.
- El prestatari no havia aconseguit una modificació permanent HAMP, o si l'havia aconseguit podia acreditar dificultats econòmiques que comportessin l'obertura d'un procediment d'execució hipotecària.

2.3.2 Short sale i Deed-in lieu (DIL).

Hi ha tres condicions prèvies, de caràcter successiu, que són necessàries per a dur a terme una *short sale*. En primer lloc, descartar l'opció de la possible modificació del préstec, via programa HAMP, (això si el prestatari no realitza la petició de *short sale* precisament, per haver quedat fora d'una modificació permanent). En segon lloc, cal realitzar una taxació, a preu de mercat, de l'habitatge que ha de ser objecte de venda, i finalment cal determinar amb un acord entre les parts, quin és l'import a partir del qual caldrà acceptar una possible oferta d'adquisició de l'habitatge.

Determinades les diferents variables de la venda, si arriba una oferta que s'hi adapti, s'obre un període màxim de 55 dies per a tancar el procediment. En el termini dels 10 primers dies, des de que arriba l'oferta, el prestador ha de donar el seu vistiplau, i la resta de termini, 45 dies, ha d'utilitzar-se per tancar l'operació.

Mentre dura tota aquesta operació, i en el cas que ja s'hagués instat un procediment d'execució hipotecària, aquest resta aturat.

Estats com Califòrnia i Florida van acumular més del 50% de les operacions¹¹⁰ de *short sale* que es van dur a terme als EUA.

Habitualment, el *deed-in-lieu* és una possibilitat que neix quan no s'ha pogut materialitzar la *short-sale*, encara que els prestataris poden sol·licitar-ho, i els administradors hipotecaris poden oferir la mateixa com una opció alternativa, però ja pot observar-se en les xifres de resultat del programa que ha estat un instrument secundari.

El propietari deutor que s'acull a una '*deed-in-lieu*', transmet l'habitatge hipotecat amb la condició que el deute hipotecari queda assumit pel prestador, que és quin rep el títol, i passa a ser el nou propietari de l'habitatge, amb plena "satisfacció" del deute hipotecari pendent. Així, tant el prestatari com els avaladors, si n'hi ha, queden alliberats, i l'execució hipotecària, si estava en procés quedava aturada i substituïda pel títol que li lliura el deutor hipotecari.

De la mateixa manera que cal tenir garanties que el prestador, amb la signatura de l'acord, queda plenament alliberat dels deutes del prestatari, aquell ha de tenir la garantia que el propietari abandoni l'habitatge en la data acordada.

¹¹⁰ Immergluck, D. "Preventing the Next Mortgage Crisis: The Meltdown, the Federal Response, and the Future of Housing in America". Rowman & Littlefield. 2015. p. 68

2.3.3 Resultats de l'aplicació del programa.

Els resultats de l'aplicació del programa són els següents:

Taula 1.5: Resultats del programa HAFA

Modalitat HAFA aplicada	
Short Sale	406.652
Deed-in-Lieu	69.696
Total aplicació HAFA.	476.348

Elaboració pròpia. Font:MHA

En definitiva, a les 476.348 solucions que aporta HAFA, cal afegir les actuacions HARP de refinançament, amb un total de 3.494.833 hipoteques refinançades, i els més de 1.735M de casos de modificació permanent de HAMP. A banda, resulta necessari sumar-hi el resultat d'altres programes directament relacionats com el 2MP (*second lien modification program*), complementari de HAMP i destinat a segones modificacions, que aporta 166.000 solucions, el *GSE Standard Modifications*, destinat a propietaris amb préstecs de Fannie Mae o Freddie Mac, amb més de 380.000 modificacions, l'*UP Forbearance*, que són acords de tolerància en el pagament de rebuts hipotecaris destinat a treballadors en atur, amb més de 45.000 pactes; i finalment el *Treasury FHA and RD HAMP*, consistents en modificacions sobre préstecs assegurats per la FHA o el Servei d'Allotjament Rural del Departament d'Agricultura, amb prop de 150.000 resolucions. S'assoleix aleshores una xifra total d'actuacions dels programes MHA de 6.448.852 modificacions/refinanciacions i transaccions realitzades¹¹¹ amb programes públics. En el mateix període (2009-2018) les modificacions impulsades des de l'indústria hipotecària privada, *HOPE Now*, en el període en que va entrar en vigència MHA (2009-2018) s'hi sumen més de 5,75M de casos. En total, més de 12 milions d'actuacions definitives del sector públic i privat sobre hipoteques per evitar l'execució.

¹¹¹ Pot consultar-se el contingut de les estadístiques dels diferents programes MHA al darrer resum estadístic extens de HMA, elaborat amb dades del quart trimestre de 2017. p.2.

Disponible a:

https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/historical/fct/treasury/treasury_hamp_report_2017_4.pdf

2.4 LA MEDIACIÓ HIPOTECÀRIA. UNA MESURA ALTERNATIVA ALS EUA.

Que les xifres d'actuacions de modificació/refinançament d'hipoteques haguessin assolit nivells elevats té a veure no tan sols amb els programes federals, sinó també amb les actuacions que s'han dut a terme, de forma alternativa i paral·lela a aquests programes, a cops impulsats des dels nivells de l'administració local, o diferents programes estatals que es van implementar. En aquest sentit, resulta oportú, per l'anàlisi que es fa més endavant en aquest treball sobre context territorial de Catalunya, veure com van funcionar programes en diferents Estats dels EUA.

Des de l'esclat de la bombolla financera diferents governs estatals van establir normatives per a implementar la mediació com a procediment alternatiu per arribar a trobar solucions satisfactòries a les famílies que no podien fer front a les quotes hipotecàries. La mediació sobre els processos d'execució va acabar resultant un procediment alternatiu vàlid que ha estabilitzat a un alt percentatge de famílies en l'habitatge adquirit.

Es poden destacar dues tipologies diferents de procediment de mediació. L'anomenada mediació voluntària (*opt-in*), on el prestador ha d'oferir obligatòriament al prestatari un procediment de mediació a l'inici d'un procediment d'execució hipotecària, però en el que es requereix que el prestatari sol·liciti formalment que vol acudir a aquesta mediació, i per tant, com a deutor hipotecari, acudir a la mediació acaba resultant una acció voluntària. I en segon lloc l'anomenada mediació automàtica (*opt-out* o obligatòria), on el prestador i prestatari son citats a participar d'una mediació programada, sense que cap de les parts hagi de tenir una actitud pro-activa per sol·licitar-ho, si bé la part prestatària pot no acollir-se a aquesta mediació calendaritzada automàticament.

Al llarg de tot el període de la crisi, fins a 24 Estats van implementar mecanismes de mediació o de negociació. Els resultats han arribat a qualificar-se, en alguns casos, com a espectaculars. De les diferents regulacions, han estat considerades com a preferibles

aquelles que implementaven la mediació automàtica o obligatòria, enfront de les que establien actuacions de mediació de caràcter voluntari.

És en aquest sentit que en els Estats amb mediació voluntària, on resultava necessari, com ja s'ha dit, que el propietari sol·licités els serveis de mediació, els resultats que posen en relació el número de mediacions que es duen a terme enfront dels procediments d'execució existents en aquell Estat, no són tan bons com aquells en els que la mediació és programada automàticament. La ràtio de mediacions iniciades respecte dels procediments d'execució és molt més elevada en els Estats amb mediació anomenada obligatòria o automàtica.

Així, mentre que les mediacions obligatòries, s'inicia en aproximadament un 80% dels casos en que es convoca a les parts, aquest percentatge de participació baixa fins al voltant del 10%-20% dels possibles casos, quan aquesta mediació és voluntària i precisa de la sol·licitud del prestatari.¹¹²

També s'ha analitzat la taxa d'èxit en el cas que les mediacions siguin voluntàries i/o obligatòries, i aquí el percentatge d'èxit és molt volàtil, però en el cas dels Estats que han tingut les dues tipologies i han passat d'una mediació voluntària a una mediació obligatòria, les ràtios d'acords s'han mantingut. Per tant, la variabilitat del percentatge de mediacions exitoses o fracassades sembla que resulta independent de la metodologia per la qual s'ha iniciat.

A banda de les dues tipologies d'inici del procediment de mediació, hem de tenir en compte que als EUA hi ha també dos tipus d'execució hipotecària: un de caràcter judicial i un altre d'extra-judicial, amb unes temporalitats de tramitació i resolució d'entre 200 dies (Estats d'execució extra-judicial) a 350 dies (Estats d'execució judicial) de mitjana, malgrat que "el temps mitjà per processar una execució hipotecària als EUA va augmentar de 253 dies el 2007 a 674 dies el 2011, tot i que la seva durada és

¹¹² Clark, M. i Olmos, D. "*Foreclosure mediation: emerging reserping research and evaluation practices*". Workshop at the U.S. Department of Justice. U.S. Department of Justice. 2011. p.21

Disponible a:

<https://www.justice.gov/sites/default/files/atj/legacy/2012/01/05/foreclosure-mediation.pdf>

aproximadament de tres anys a Florida, Washington i Nova York".¹¹³ Si l'execució es produeix en un estat judicial, la diferència de tramitació entre els dos tipus de processos, ha passat d'aproximadament 120-150 dies a fins a 240 dies¹¹⁴.

A finals de 2018, malgrat que les taxes d'execució iniciades als EUA havien recuperat els nivells anteriors a l'esclat de la bombolla immobiliària, pot observar-se que el temps mitjà d'un procediment d'execució és de 811 dies, tot i que la volatilitat és realment molt alta. Així, es poden arribar a trobar Estats en els que tancar una execució s'apropa als quatre anys, com en el cas de Hawaii (1.429 dies), i diferents Estats es situen també per sobre dels tres anys, com és el cas de Florida, Indiana, Arizona i Nova Jersey.¹¹⁵

Dirigir-se a la mediació comporta un increment mig aproximat de 100 dies. Per tant, en l'escenari posterior a la crisi, li resulta interessant al prestador intentar resoldre la situació d'execució a través d'aquest tipus de solució, doncs en aquest escenari post-crisi resulta que als EUA els creditors poden tardar anys en recuperar l'immoble mentre dura el procediment d'execució, durant el qual, a més i "segons LPS, gairebé el 40% dels propietaris no han efectuat cap pagament en almenys dos anys".¹¹⁶

¹¹³ Nasarre-Aznar, S. "A Legal Perspective of the Origin and the Globalizations of the Current Financial Crisis and the Resulting Reforms in Spain". *Contemporary Housing Issues in a Globalized World*. Padraic Kenna (Ed.), Ashgate Publishing, 2014, p.49

Disponible a:

<http://habitatgesocial.menorca.es/documents/documents/2981docpub.pdf>

¹¹⁴ Olick, D. "Average Foreclosure Time Sets New Record". CNBC Markets. 1 de desembre de 2011.

Disponible a:

<https://www.cnbc.com/id/45507581>

¹¹⁵ Aquestes dades estan disponibles a:

<https://www.attomdata.com/news/most-recent/2018-year-end-foreclosure-market-report/>

¹¹⁶ Christie, L. "Foreclosure Free Ride: 3 Years, No Payments" CNN Money. 28 de desembre de 2011.

Disponible a:

https://money.cnn.com/2011/12/28/real_estate/foreclosure/index.htm

Quadre 1.1: Taula d'Estats on es va desenvolupar normativa per a la mediació hipotecària.

Programes de mediació hipotecària					
	Estat	Desnonament predominant	Opt-in v. auto	Data anunci o aprovació	Iniciador del programa
1	Califòrnia	No judicial	Automàtic	06/09/2008	Legislatiu
2	Connecticut	Judicial	Automàtic	01/07/2008	Legislatiu
3	Delaware	Judicial	Opt-in	15/09/2009	Judicial
4	Districte de Columbia	No judicial	Opt-in	26/10/2010	Legislatiu
5	Florida	Judicial	Automàtic	Principis 2009	Judicial
6	Hawaii	No judicial	Opt-in	05/05/2011	Legislatiu
7	Illinois	Judicial	Opt-in	01/07/2009	Judicial
8	Indiana	Judicial	Opt-in	01/07/2009	Legislatiu
9	Kentucky	Judicial	Opt-in	30/03/2009	Judicial
10	Maine	Judicial	Opt-in	01/01/2010	Legislatiu
11	Maryland	Judicial	Opt-in	13/04/2010	Legislatiu
12	Michigan	No judicial	Opt-in	05/07/2009	Legislatiu
13	Nevada	No judicial	Opt-in	01/09/2009	Legislatiu
14	New Hampshire	Judicial	Opt-in	29/06/2009	Legislatiu
15	New Jersey	Judicial	Opt-in	16/10/2008	Judicial
16	New Mexico	Judicial	Opt-in	30/04/2009	Judicial
17	New York	Judicial	Automàtic	01/06/2008	Legislatiu
18	Ohio	Judicial	Opt-in	01/11/2008	Judicial
19	Oregon	No judicial	Opt-in	28/09/2009	Legislatiu
20	Pennsylvania	Judicial	Automàtic	16/04/2008	Judicial
21	Rhode Island	No judicial	Automàtic	07/08/2009	Executiu
22	Vermont	Judicial	Opt-in	01/07/2010	Legislatiu
23	Washington	No judicial	Opt-in	01/04/2011	Legislatiu
24	Wisconsin	Judicial	Opt-in	01/07/2009	Legislatiu

Elaboració pròpia. Font: Cohen, A. i Jakobovics A.

Cal destacar, d'aquesta relació d'Estats que a Califòrnia, Michigan i Oregon, es produeix una negociació entre dues parts, doncs la normativa no requereix per donar compliment al tràmit de mediació -sigui voluntària, o programada automàticament-, l'assistència de cap mediador, fet que desvirtua clarament que puguem afirmar que estem davant d'un procediment de mediació.

Tan sols sis estats tenen una mediació automàtica. Califòrnia, Connecticut, Florida, New York, Pennsylvania i Rhode Island.

Finalment, alguns Estats han tingut els dos models de mediació el que permet fer una comparativa dels resultats, tant de participació com d'èxit de la mediació.

Aquest és el cas de l'Estat de Connecticut, que va iniciar les seves regulacions en base al model de mediació voluntària, al juliol del 2008, i, un any després, al juliol del 2009, el va transformar cap a la mediació programada automàticament. Independentment del sistema que s'havia utilitzat, al voltant del 75% dels casos que van anar a mediació

van arribar a un acord, amb el 60% dels acords que determinen que el propietari pugui quedar-se a casa seva.¹¹⁷ Evidentment, amb una intervenció molt més alta en casos, quan la mediació es va iniciar pel procediment automàtic, el fet de mantenir el percentatge d'èxit esmentat va fer que el valor absolut de casos resolts pugés significativament.

Malgrat els bons resultats, no està exempt de crítiques, com ara quan s'afirma que "un observador va assenyalar que sol realitzar sis sessions de mediació per arribar a una resolució a Connecticut, quan en realitat només n'hauria de trigar dos. Un procés extens no és útil per a cap de les parts, ja que redueix les opcions".¹¹⁸

¹¹⁷ Cohen A. i Jakobovics A. Now We're talking. A Look at Current State-Based Foreclosure Mediation Programs and How to Bring Them to Scale. Center for American Progress June 2010 p.8

¹¹⁸ Clark, M. i Olmos, D. "Foreclosure mediation: emerging reserping research and evaluation practices". Workshop at the U.S. Department of Justice. U.S. Department of Justice. 2011. p.24
Disponible a:
<https://www.justice.gov/sites/default/files/atj/legacy/2012/01/05/foreclosure-mediation.pdf>

III. ESPANYA, LA BOMBOLLA IMMOBILIÀRIA, CAUSA DE LA CRISI.

1. 1997-2007: LA "DÈCADA PRODIGIOSA" ESPANYOLA.

Una anàlisi dels motius de la greu crisi econòmica que s'inicia a Espanya l'any 2008 comporta reconèixer que el detonant és el mateix que als EUA, punt d'origen de la crisi financera i econòmica mundial: la bombolla immobiliària. A Espanya, durant els onze anys del període d'expansió, l'increment dels preus de l'habitatge fou persistent, la construcció de noves promocions d'edificis residencials fou absolutament desproporcionada, i la implicació amb el sector immobiliari fou absoluta. En els anys de màxima acceleració, "entre mitjans de 2001 i 2006 el preu del metre quadrat dels habitatges va créixer ininterrompudament a un ritme superior al 10% anual [...] la taxa de creixement del crèdit atorgat per les entitats financeres al sector privat fou en alguns exercicis superior al 25% anual".¹¹⁹

Dins del context europeu, aquesta no és una situació aïllada, encara que com es veurà, sí resulta la més destacada. BOSCH (2018) destaca que "en el període 2000-2015, i només a Europa, hem identificat 19 bombolles¹²⁰ corresponents a altres tants països", i aquesta és una circumstància absolutament excepcional si es posa en comparació que "entre els anys 1973 i 2002 es van produir en tot el món tan sols 20 bombolles residencials en 14 països, amb una caiguda mitjana del 30% del valor i una duració de 4 anys"¹²¹.

¹¹⁹ Pernías, S. "Crónica de la crisis económico-financiera 2007-2013". Revista de Derecho de la Unión Europea. Núm. 28. Any. 2015. p 33 .

¹²⁰ L'autor, per considerar l'existència d'una bombolla residencial aplica el criteri del FMI, que estableix que els preus han de caure més d'un 14% des del seu valor màxim. (p.10)

¹²¹ Bosch Meda, J., "La burbuja residencial en Europa (2000-2015). Dimensión y tipus". Documents d'Anàlisi Geogràfica 2018. p.20

Amb les dades que s'aporten pot afirmar-se que sense la crisi financera internacional, la crisi immobiliària hauria arribat igualment, i la intensitat de la correcció hauria estat suficient per enfonsar de forma similar l'economia espanyola.

En aquesta mateixa direcció semblen argumentar ORTEGA I PEÑALOSA (2012) quan afirmen:

"és cert que la profunditat de l'actual crisi immobiliària ve determinada per la naturalesa de la crisi internacional, que es va originar en el mercat de l'habitatge nord-americà i que es va propagar a través dels sistemes financers, que tenen un paper clau en el suport de l'activitat residencial [...] Però, en tot cas, sembla probable que, fins i tot en absència d'aquesta severa perturbació internacional que es va desencadenar el 2007, Espanya hauria acabant patint una crisi immobiliària, simplement perquè la trajectòria dels preus i dels recursos reals i financers concentrats en el sector no eren sostenibles".¹²²

Hi ha una sèrie de factors que fan la recessió espanyola diferent de l'americana. La principal distinció és que la recessió espanyola pràcticament no està contaminada per l'actuació financera dels EUA. A Espanya, la titulització no es converteix en l'eix principal de contagi de tota l'economia. I aquesta diferència tan important, ho és perquè a Espanya el sistema financer no respon al model "*originate to distribute*". No obstant, la pugna de diferents actors del sector del préstec per fer-se amb la màxima quota de mercat va ser de tal magnitud que no pot obviar-se que la seva actuació va resultar irresponsable, i fins i tot auto-destructiva.

La crisi ha estat devastadora per moltes entitats de crèdit. Al final de la crisi, el mapa d'entitats a Espanya ha canviat de forma excepcional, tot i que resulta difícil pronosticar si el canvi és definitiu, però no resulta difícil concloure que aquesta situació és fruit d'una "mala praxis" que es concentra en diferents fronts que s'analitzaran, i que no coincideixen amb les males pràctiques de les entitats nord-americanes.

¹²² Ortega, E., Peñalosa, J. "*Claves de la crisis económica y retos para crecer en la UEM*". Documentos ocasionales núm. 1201. Banco de España. Eurosistema. 2012. p. 28

Disponible a:

<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasional/12/Fich/do1201.pdf>

En aquest mateix sentit, MARTINEZ i PALLARDÓ (2013) descriuen l'escenari de la bombolla americana i espanyola, i les crisis posteriors, com "la història de dos germans bessons":

"convé diferenciar dos desenvolupaments diferents amb un origen similar (la bombolla immobiliària) i amb resultats finals semblants (cents de milers de milions de pèrdues). El primer és el que es produeix als EUA amb la crisi de les hipoteques *subprime*, i el segon, ocorregut a Espanya, la concentració de riscos immobiliaris directes en els balanços de les entitats financeres a preus allunyats dels del mercat. Al final els resultats han estat similars, ingents volums d'actius que a l'esclatar la bombolla immobiliària perden ràpidament el seu valor, les garanties ofertes són els propis actius, ara devaluats, i les pèrdues pels bancs multimilionàries. En el primer cas, els actius tòxics són títols financers recolzats per actius sobrevalorats; en el segon, els actius tòxics són els préstecs concentrats en el totxo, en el sòl, en els promotors immobiliaris o en les hipoteques a particulars sobre actius de nou sobrevalorats." ¹²³

La crisi econòmica a Espanya és, doncs, conseqüència d'una crisi immobiliària inevitable, independentment del context internacional, tot i que la propagació de la desconfiança internacional i la situació de "*credit crunch*" va accelerar i va fer més perniciosos les conseqüències.

En aquest sentit resulta important tenir present que l'esclat de la bombolla a Espanya va retardar-se un any respecte de la nord-americana. El canvi de sentit en els preus, que marquen el final del període d'expansió, es produeix a l'inici de 2006 als EUA, però la intensitat del cicle a Espanya fa que aquest canvi en els preus no es produeixi fins el tercer trimestre de 2007, just quan s'estava instal·lant la desconfiança financera mundial, que posa en dificultats els mercats financers internacionals. Aquesta concurrència acaba provocant unes conseqüències devastadores a l'economia, que són negades durant massa temps pels responsables del sector públic i financer.

El Banc d'Espanya, en el seu informe sobre la crisi financera i econòmica, ho sintetitza de la següent manera:

"A mitjans de 2007, quan van començar-se a observar les primeres turbulències en els mercats financers internacionals, en l'economia espanyola ja s'havia iniciat una fase de desacceleració lligada a la pròpia maduració del cicle expansiu. La moderació del fort ritme d'expansió va tenir lloc inicialment en un context de progressiu enduriment de les condicions de finançament després dels

¹²³ Martínez, A. i Pallardó, V. "*Los siete pecados capitales de la economía española. De la euforia al rescate*". Ediciones Nobel 2013. p. 119

increments successius de tipus d'interès per part del BCE (des del 2% a finals de 2005 fins al 4% al juny de 2007) i d'esgotament del cicle alcista del mercat immobiliari, que va començar a mostrar una desacceleració gradual de la demanda i dels preus, tot i que l'oferta d'habitatges en construcció continuava sent molt elevada. El menor creixement de la riquesa de les llars i l'augment dels tipus d'interès van contribuir a moderar l'expansió del consum de les famílies i, sobretot, de la inversió residencial".¹²⁴

¹²⁴ Banco de España. Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014

1.1 PRINCIPALS ELEMENTS DE LA BOMBOLLA IMMOBILIÀRIA.

Les diferències entre el sistema financer dels EUA i l'espanyol, i la varietat de la intensitat de les característiques que s'han posat de relleu en el context de les bombolles i posteriors crisis, comporten que no tingui sentit analitzar els mateixos elements en els que es gesta la crisi nord-americana per explicar l'espanyola, tot i que caldrà comparar els més rellevants per establir un sistema de comparació que pot ser d'utilitat per entendre la crisi hipotecària, acreditar aquestes diferències del sotrac a l'estat espanyol, i veure així la reacció per atacar la crisi.

Principals elements característics a analitzar:

- L'increment dels preus dels habitatges.
- L'augment de la demanda i la multiplicació de l'oferta.
- Els baixos tipus d'interès, el canvi de la tipologia de préstecs d'interès fix a interès variable i l'allargament del període d'amortització del préstec.
- La sobretaxació com a factor *subprime* en la bombolla espanyola.
- La pugna bancària pel client minorista.
- El mercat secundari, com a mecanisme de finançament del sistema creditici.
- La desmesura del mercat hipotecari.

1.1.1 L'increment dels preus dels habitatges.

Arreu del món és produeixen simultàniament diferents bombolles immobiliàries. L'espanyola és capdavantera pel que fa a l'increment de preus en l'entorn europeu, especialment si considerem el període més expansiu de creixement de preus, el que va des de l'any 2000 fins al 2007, tal i com es pot observar en el gràfic.

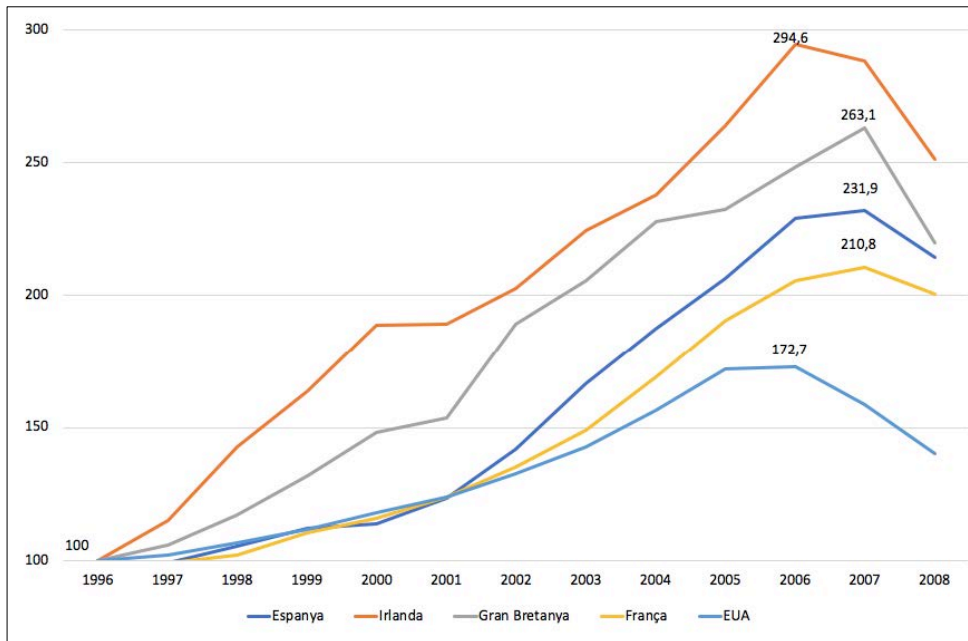
Gràfic 1.20: Evolució increment dels preus reals dels habitatges 2000-2007 a diversos Estats de la UE i als EUA.

Any	Espanya	Irlanda	Gran Bretanya	França	EUA
2000	100	100	100	100	100
2001	110	110	115	110	110
2002	125	120	140	120	120
2003	145	130	155	135	130
2004	170	140	170	150	140
2005	185	155	175	170	155
2006	205	175	185	185	155
2007	208	170	195	185	140

Elaboració pròpia. Font: The Economist

Cal esmentar que països com, Irlanda o Regne Unit van tenir un increment de preus encara més elevat que el del mercat espanyol, si el període considerat és el de més llarg recorregut, el que arrenca el 1996 i finalitza el 2007/2008. En la següent gràfica pot observar-se aquest comportament de tot el període esmentat.

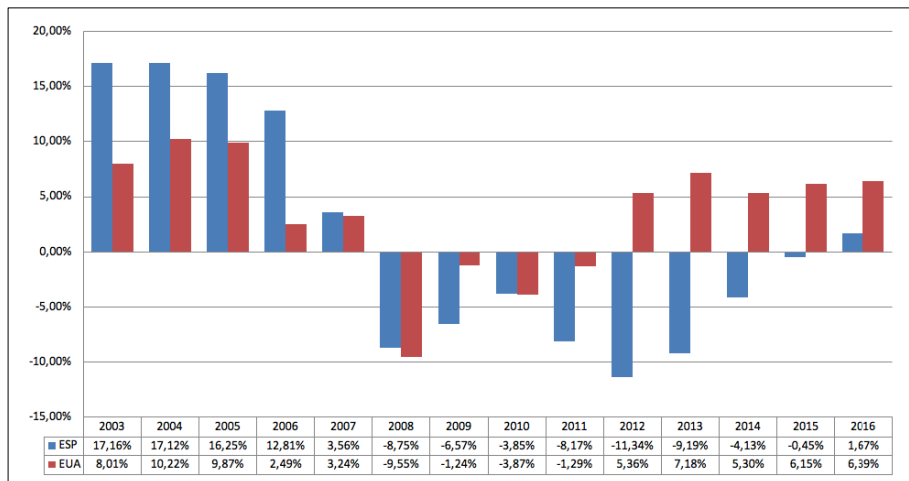
Gràfic 1.21: Evolució increment en termes reals dels preus dels habitatges 1996-2008 a diversos Estats de la UE i als EUA



Elaboració pròpia. Font: The Economist

Respecte dels EUA, una comparació en termes de preus reals, ens indica que a Espanya, com ja s'ha dit, l'increment de preus va ser més brusc, i més persistent en la seva durada, doncs amb una senzilla comparació, tant si la fem des del 1996/1997, com des del 2000/2001, trobem que a Espanya l'increment és superior en 60 punts respecte dels màxims de l'expansió de preus als EUA (que es produeix just a l'inici de l'any 2006) mentre els màxims d'Espanya es produeixen el tercer trimestre del 2007.

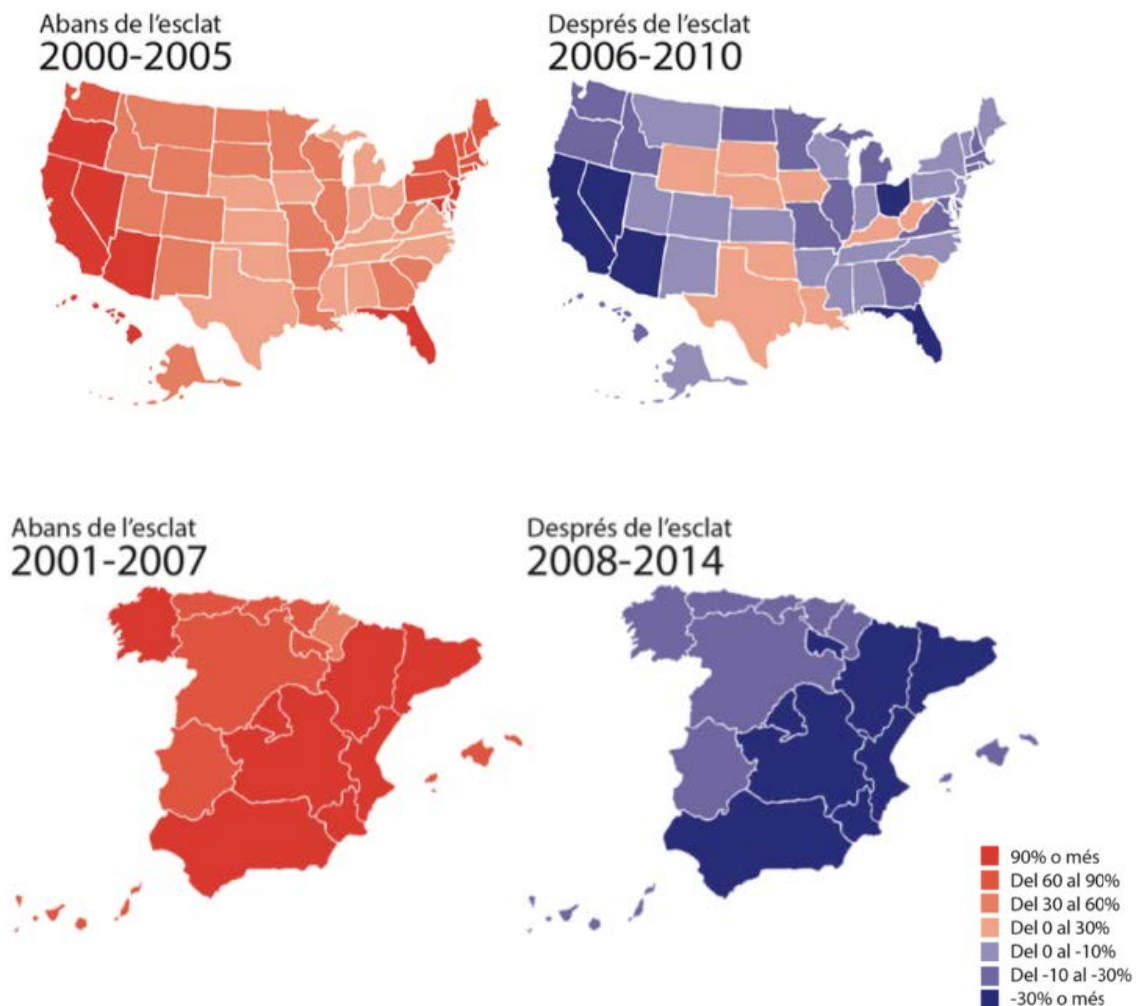
Gràfic 1.22: Evolució interanual de l'increment de preus de l'habitatge ESP-EUA. (Període 2003-2016)



En tot cas, també en l'Estat espanyol, com en els Estats sorrencs dels EUA, l'increment de preus s'ha apreciat de forma diferent en funció de la ubicació geogràfica. Així, doncs, les regions mediterrànies, i alguns altres àmbits metropolitans, com Madrid, han acaparat els increments més importants dels preus.

En els següents mapes pot observar-se el desigual impacte territorial de l'increment de preus dels habitatges entre els EUA i Espanya, i l'efecte de la punxada de la bombolla.

Mapa 1.1. Comparativa de la variació de preus de l'habitatge, EUA-Espanya entre períodes i per àmbits territorials



Elaboració pròpia. Fonts: Banc d'Espanya i Federal Housing Finance Agency.¹²⁵

¹²⁵ Mapes basats en l'indicador "Regional Home Prices Before and After the Crisis", del reportatge "There's No Place Like Home: Housing Market Indicators"

Disponible a:

<http://www.thirdway.org/report/theres-no-place-like-home-housing-market-indicators>

Diferents anàlisis de la variació del preu de l'habitatge coincideixen en afirmar una trajectòria de desviació del preu teòric de l'habitatge, respecte del preu observat en el mercat. L'any 2003, quan encara quedaven per viure quatre anys intensos en l'increment dels preus, el Banc d'Espanya ja avisava que hi havia una sobrevaloració del preu dels habitatges que podia apropar-se en alguns casos fins al 20%, i conclouia que calia una reconducció, "de les taxes de creixement d'aquest preu cap a registres més d'acord amb l'evolució dels seus fonaments [...] com més temps transcorri sense que aquesta convergència s'iniciï, més gran serà, lògicament, el risc que l'ajust necessari acabi produint-se de una manera més brusca del que seria desitjable".¹²⁶

L'acceleració del preu de mercat, desviant-se del preu teòric, es dona a partir de l'any 2001, "fins a arribar al màxim l'any 2007, on el preu de l'habitatge arriba a ser al voltant d'un 80% més gran del que preveu el model".¹²⁷

No hi ha raons fonamentals per considerar objectivament quin són els motius de l'increment sostingut, durant tants anys, dels preus dels habitatges. Una compilació del que han destacat els diferents autors citats en aquest apartat, porta a la conclusió que els preus acabaven per fixar-se en funció de la capacitat màxima de pagament per part dels compradors, en base a les noves condicions financeres emmarcades per baixos tipus d'interès, l'increment de la capacitat de finançament a l'aixopluc de l'euro, i l'allargament del termini dels préstecs hipotecaris. Les expectatives de creixement de preus, i també la capacitat per adquirir i vendre habitatges, semblaven imparables, situació generadora de rendibilitat i riquesa.

¹²⁶ Ayuso, J., Martínez, J., Maza, L.A., Restoy, F. "El precio de la vivienda en España". Banco de España. Boletín Económico Septiembre-2003. p.71

Disponible a:

<https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/03/Fic/be0309.pdf>

¹²⁷ Abad, J. "Precios de la vivienda: sobrevaloración y burbuja". Universidad Complutense de Madrid. Any. 2013, p.23

Disponible a:

<https://www.ucm.es/data/cont/docs/518-2013-10-23-Abad13.pdf>

1.1.2 L'augment de la demanda i la multiplicació de l'oferta.

La demanda d'habitatge es dispara a Espanya no tan sols per factors de context econòmic, política monetària o per interessos especulatiu. Cal tenir present que existien alguns elements de caràcter objectiu que, a l'igual que va passar a meitats del segle passat quan es va produir un gran increment de la demanda en les grans ciutats per l'èxode dels àmbits més rurals a entorns més industrials, a l'inici d'aquest cicle es va produir un increment important de la demanda pel procés d'emancipació de la generació del conegut "*baby-boom*", i que es va veure reforçada per l'arribada d'importants contingents d'immigrants. Així, la població estrangera a Espanya va passar de 637.085 persones l'any 1998, a 5.268.762 tot just 10 anys després, l'any 2008, un increment superior als 4,5 milions de persones¹²⁸. Aquesta xifra va seguir augmentant, i va arribar a més de 5,75 milions de persones l'any 2011. D'aquestes, 3,35 milions tenien el seu origen en un país de fora de la UE28.

Aquesta immigració opta en general per intentar establir-se en zones amb bones perspectives de treball en sectors que requereixen una escassa o nul·la qualificació professional. Com adverteix BERNARDOS (2009) "entre 2002 i 2005, els estrangers van accedir, aproximadament, a la meitat dels 4.000.000 milions de llocs de treball creats".¹²⁹

Bona part d'aquesta immigració s'incorporava en el sector de la construcció que vivia una situació de creixement d'activitat d'aparença infinita, i que necessitava i reclamava més mà d'obra. Immigrants que quan va acabar el cicle, que en realitat era finit, van perdre el treball, i molts d'ells també l'habitatge que havien considerat oportú adquirir, i pel qual van trobar fórmules per tenir el finançament necessari.

¹²⁸ A finals de 2018, la xifra s'havia reduït des del seu màxim del 2011, fins als 4.75 milions de persones.

Disponible a:

<http://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t20/e245/p08/I0/&file=03005.px&L=0>

¹²⁹ Bernardos, G. "*Creación y destrucción de la burbuja inmobiliaria en España*". Información Comercial Española, ICE:Revista de Economía. Núm. 850. Any. 2009. p.32

Disponible a:

<http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1268/1268>

Però ni el *baby-boom*, ni la immigració pot justificar una bombolla tan perllongada en el temps. Així, superada aquesta primera etapa on hi cabien explicacions racionals en l'existència d'aquest augment de la demanda, a partir del 2001-2002 un dels elements més destacats acaba sent la inversió patrimonial o especulativa i un augment constant de consum de territori. Una expansió urbanística que semblava que volia i podia devorar tot el sòl disponible o del que es podia disposar; sòl que s'adquiria a preus d'expectativa, real o irreal, i, això sí, sempre desorbitats. Aquest consum compulsiu de territori és també conseqüència d'un dels elements clau que destaca Espanya sobre la resta de països que en aquella època van patir una expansió immobiliària: la construcció desaforada de nous edificis, especialment d'habitatges que s'aixecaven en qualsevol indret, en molts casos sense ni tan sols valorar-ne la seva necessitat.

RODRÍGUEZ LÓPEZ (2016) destaca que l'increment de 18,5 milions d'habitatges entre 1950 i 2011, majoritàriament destinats a la compra-venda, atorga una ràtio d'habitatge/habitant per sobre de la mitjana europea, i si alguna cosa sorprèn és que "en els deu anys compresos entre 1997 i 2007 la superfície a construir, segons les llicències municipals d'obres (dades publicades pel Ministeri de Foment), va ascendir a 811,5 quilòmetres quadrats, equivalent al 0,16% de la superfície total d'Espanya"¹³⁰, o dit d'una altra manera, la superfície equivalent a més de 80.000 camps de futbol de grans dimensions.

Com exposen VINUESA ANGULO i PORRAS ALFARO (2016) "Lamentablement, la pràctica comuna ha consistit en donar suport legal per urbanitzar innecessàriament grans superfícies de territori en què poder construir una quantitat injustificable d'habitatges, formant part de reeixides estratègies d'especulació i agreujant el problema per la repercussió d'aquestes pràctiques a la pujada de els preus"¹³¹.

¹³⁰ Rodríguez López, J. "Las viviendas que pudieron hundir la economía española. La caída del mercado de vivienda y sus consecuencias.". Cuadernos de Relaciones Laborales. Vol. 35. Núm. 1. Any 2017. p.78
Disponible a:
<https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/download/54984/50103>

¹³¹ Vinuesa Angulo, J. i Porras Alfaro, D., "La dimensión territorial de la crisis de la vivienda y el despilfarro inmobiliario residencial". Cuadernos de Relaciones Laborales. p.106
Disponible a:
<https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/viewFile/54985/50104>

Destaquen les Sentències de la Sala Contenciosa-Administrativa de juny de 2015, que ve a confirmar les Sentències del TSJ de Castella-Lleó, per les quals s'anul·len l'aprovació del planejament de la ciutat d'Àvila de "determinats desenvolupament urbanístics per 'previsió d'edificacions no ajustada a les necessitats de població'"¹³².

Les noves promocions s'enlairaven una al costat de l'altra. Instal·lar grua i rètol comportava paral·lelament començar a vendre i a construir, i en acabar la promoció, ja hi havia inversors especulatiu que feien números per tal de veure si podien revendre amb beneficis l'habitatge que havien comprat sobre plànol, uns mesos abans.

Diferents estudis calculen que en l'etapa de més expansió de la bombolla, una de cada tres adquisicions d'habitatges van respondre exclusivament a raons d'inversió patrimonial o especulativa¹³³. Els mateixos promotors reconeixien aquesta situació, i DONÉS (2008) exposava que "en els últims deu anys s'han construït a Espanya 'el doble d'habitatges dels necessaris', i que una bona part d'ells es van comprar com a font d'inversió"¹³⁴.

A partir de l'any 2004, encara que el número d'habitatges iniciats i el preu seguia augmentant de forma desbocada, les operacions de compravenda ja no van seguir la mateixa tendència, i van iniciar un descens. Aquesta primer avís de la demanda no va ser considerat, i no va ser fins el moment en què l'augment dels tipus d'interès i l'enduriment de l'accés al crèdit van provocar definitivament un gir del preu, avançant l'any 2007, que s'ensorra tot el castell.

¹³² STS 2724/2015 i 2772672015 : Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Rec. 3367/2013 i 3436/2013 de data 17 i 18 de juny de 2015.

Disponibles a:

<http://www.poderjudicial.es/search/openCDocument/47c54a4d73e1a19690affcdf0c0eef18b079366412f5cdf>
<http://www.poderjudicial.es/search/documento/TS/7423448/Planeamiento%20urbanistico/20150702>

¹³³ Bertolín, J. "La Burbuja Inmobiliaria Española. Causas y consecuencias.". Universitat Politècnica de Catalunya. Any 2014. p.15

¹³⁴ Donés, J. "Los promotores reconocen que en la última década se ha construido el doble de viviendas necesarias", a El Confidencial. 31 de gener de 2008.

Disponible a:

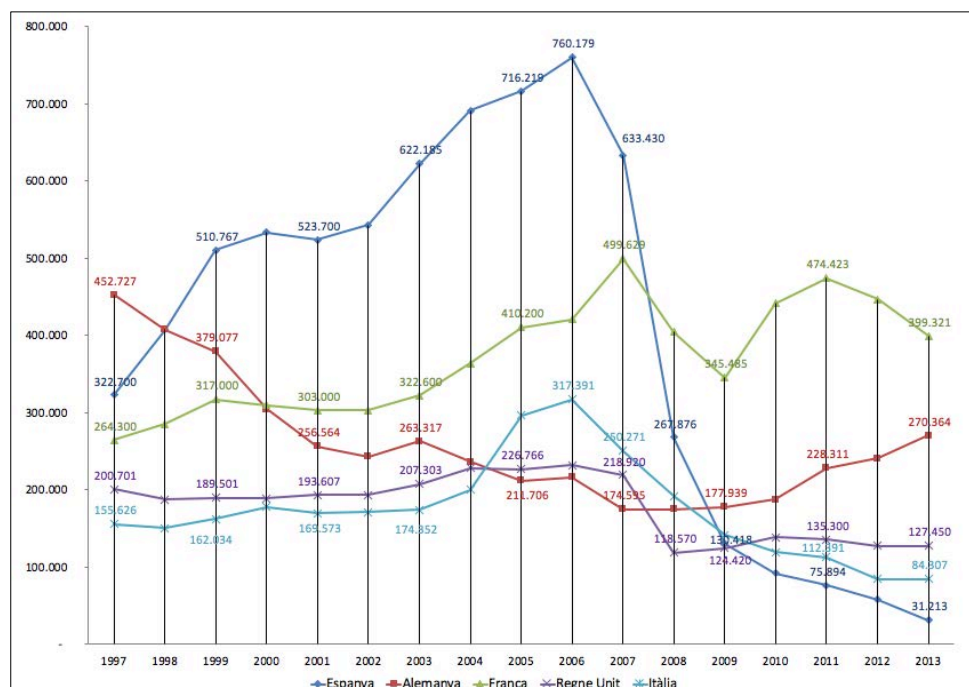
https://www.elconfidencial.com/mercados/fondos-de-inversion/2008-01-31/los-promotores-reconocen-que-en-la-ultima-decada-se-ha-construido-el-doble-de-viviendas-necesarias_832784/

No es fa difícil imaginar que l'esclat de la crisi va deixar centenars de milers d'habitatges sense vendre, i tota una estela dels anomenats "cadàvers" immobiliaris, tant d'edificis residencials, com de sòl en procés de transformació.

Si en la comparació de l'increment de preus, Espanya ja destacava en la persistència i durada, encara resulta més gràfic posar en relació la població i el número d'habitatges construïts durant la bombolla. Així, per exemple, entre els anys 2001-2008, període de màxima activitat de construcció residencial, mentre als EUA es construïa un habitatge per cada 23 habitants, a Espanya se'n construïa 1 per, tan sols, cada 9 habitants.¹³⁵

I cal aclarir que aquestes dades no responen a una dinàmica europea, diferent de l'americana. Entre els principals països europeus, alguns d'ells amb una xifra de població que pràcticament dobla l'espanyola, qui construeix més habitatges, en termes absoluts, durant deu anys seguits, els que van entre el 1998 i el 2007, és Espanya.

Gràfic 1.23: Habitatges iniciats a Espanya, Alemanya, França, Regne Unit i Itàlia (1997-2013)



Elaboració pròpia. Font: European Mortgage Federation.

¹³⁵ Exemple elaborat amb dades del Census Bureau i de HypoStat.

Disponible a:

<http://www.casastristes.org/es/content/burbuja-usa-vs-spain>

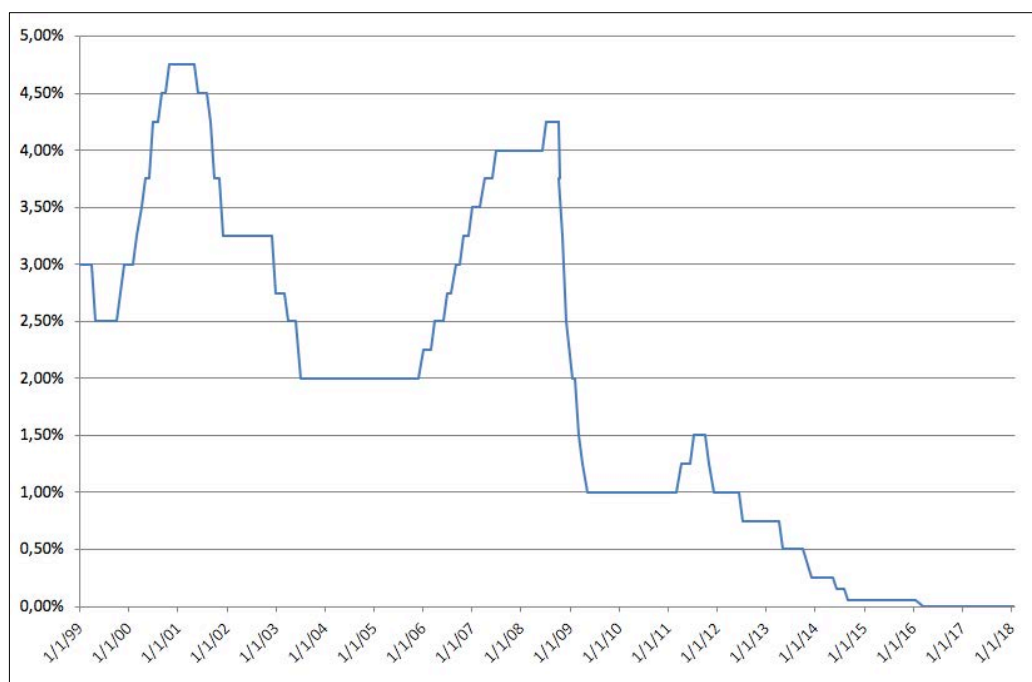
"El ritme de construcció de nous habitatges triplica al de la Unió Europea, amb 18 habitatges per cada mil habitants, enfront a una mitja europea de 5,7 i un nivell d'habitatges existents al final de 2005 de 550 per cada mil habitants, enfront dels 460 de l'Europa dels Quinze".¹³⁶

Amb situacions com les descrites, cal entendre que queda acreditat que a Espanya tan sols la crisi immobiliària ho arrasaria tot.

1.1.3 Els tipus d'interès, el canvi de la tipologia de préstecs d'interès fix a interès variable i l'allargament del període d'amortització del préstec.

Un dels estímuls més importants en el període de la formació de la bombolla va ser l'abaratiment dels préstecs hipotecaris per la baixada dels tipus d'interès.

Gràfic 1.24: Evolució dels tipus d'interès a l'eurozona. (Període 1999-2018)



Elaboració pròpia. Font: BCE

¹³⁶ Campos Echevarria, J.L. "La burbuja inmobiliaria española". Marcial Pons. Any. 2008. p.48

La tipologia de préstec hipotecaris es concedeix en tot aquest període, de forma pràcticament exclusiva, a tipus variable. Però malgrat els baixos tipus d'interès, el galopant augment dels preus dels habitatges feia encarir les quotes mensuals. Per poder mantenir el seu atractiu l'estratègia dels prestadors va ser la d'allargar el període d'amortització, essent habitual arribar a períodes de 25/30 anys. A partir d'aquí, la tipologia d'amortització fa que aquest ardit no tingui quasi efecte. En tan sols 10 anys, la mitjana de la durada de tots els préstecs hipotecaris concedits, va créixer 8 anys, passant de 12 anys a més de 20 anys

1.1.4 La sobretaxació com a factor *subprime* en la bombolla espanyola.

Resulta obvi preguntar-se si a Espanya es van concedir préstecs hipotecaris que poguessin tenir alguna similitud amb el que coneixem com a hipoteca *subprime* als EUA.

D'entrada, a Espanya no existeix un sistema de qualificació que permeti determinar objectivament i numèrica l'existència d'aquesta tipologia de préstec, però en tot cas, sí que els elements que configuren la qualificació als EUA poden servir per acreditar que aquí també es van concedir hipoteques tòxiques.

Abans, però, cal recordar, novament, que quan es parla la crisi de les *subprime* als EUA, s'està parlant no tan sols dels criteris quantificables que permeten definir una tipologia de préstecs hipotecaris, sinó que es fa referència també a dos altres paràmetres essencials en tot el procés de bombolla: el primer és el model de funcionament del mercat hipotecari, en especial pel protagonisme assolit als EUA d'uns tipus de prestadors, les entitats d'inversió i els brokers hipotecaris que a l'Estat espanyol han tingut una quota de mercat irrellevant; el segon és l'objectiu final pel qual es donaven aquests préstecs, que era la necessitat d'alimentar el pervertit sistema de titulització, situació que com es veurà, no pot comparar-se tampoc al nostre entorn.

En un moment d'entrada massiva de nous ciutadans a l'Estat espanyol, i de gran expansió creditícia, es van suavitzar substancialment les condicions en la concessió de préstecs, i això va repercutir clarament en que elements com: l'historial creditici del prestatari, l'acreditació dels ingressos, l'impacte sobre els ingressos familiars per altres deutes als que ha de fer front mensualment el prestatari (DTI) o la ràtio de valor del préstec respecte del valor de l'habitatge (LTV), que farien que moltes de les hipoteques concedides, si s'haguessin puntuat, tindrien una qualificació *subprime*.

Una característica pròpia del model que es va anar configurant a l'Estat espanyol, és la sobretaxació dels habitatges per atorgar un préstec hipotecari. Aquesta sobretaxació

permet simular que el préstec a concedir està per sota del 80% del seu valor.

Tant era l'interès en intentar aconseguir que aquest paràmetre fos el més contingut possible, que moltes entitats financeres creaven les seves pròpies taxadores¹³⁷ per "ajustar-se a les seves necessitats i a la dels seus clients [...] provocant la vinculació (connivència o confusió) entre aquestes i les entitats de crèdit un seriós conflicte d'interessos que, en qualsevol cas, no ha redundat en el benefici dels prestataris, vista la situació actual de sobreendeutament hipotecari".¹³⁸ I aquelles taxadores que no eren propietat de cap entitat financera, necessitaven dels bancs i caixes per fer rendible el seu negoci.

GARCIA MONTALVO (2009) troba paral·lelismes en la forma d'actuar de les taxadores respecte de les agències de qualificació dels productes derivats als EUA:

"en la mesura que la qualitat d'un crèdit hipotecari depèn de la ràtio préstec / valor, l'acció de les empreses de taxació a Espanya ha estat paral·lela a l'acció de les agències de qualificació en el sistema d'originar per distribuir de Estats Units. Els bancs han apuntat com a actius de bona qualitat unes hipoteques que realment tenien un col·lateral el valor no es corresponia amb l'aparent qualitat de la hipoteca.

A més, això els permetia realitzar una manera de "escapada reguladora" ja que els requeriments de capital són més elevats per a hipoteques amb elevades ràtio préstec / valor. De nou, aquí ens trobem amb un cert paral·lelisme amb l'escapada reguladora que els bancs nord-americans aconseguen traient les hipoteques del seu balanç i col·locant-les en institucions financeres no regulades per les autoritats bancàries ("*shadow banking system*").¹³⁹

Per il·lustrar la importància d'aquesta mala pràctica bancària, i l'actuació de relaxació existent, resulta oportú acudir a la querella presentada per dos particulars davant l'Audiència Nacional contra directius de l'extinta Caja Madrid. Com a conclusió a un

¹³⁷ Algunes de les agències de tassació vinculades a EEFF, eren, TASAMADRID, associada a Cajamadrid; Tasaciones de Bienes Mediterráneo (TABIMED) enllaçada a la CAM i posteriorment al Sabadell; la Sociedad Integral de Valoraciones Automatizadas (SIVASA) al Banc Santander; Valoraciones y Tasaciones Hipotecarias (VTH) vinculada a CaixaBank o Tasaciones Andaluces de Unicaja, entre moltes altres.

¹³⁸ Nasarre, S. "*Malas prácticas bancarias en la actividad hipotecaria*". Revista Crítica de Derecho Inmobiliario. Núm. 727. p. 2712

Disponible a:

https://www.diba.cat/c/document_library/get_file?uuid=1b2e0eb9-a725-4a5f-bfe9-cbe979d3fe27&groupId=12812334

¹³⁹ García Montalvo, J. "*Financiación Inmobiliaria, burbuja crediticia y crisis financiera: Lecciones a partir de la recesión 2008-09*". Papeles de Economía Española. Núm. 122, Any 2009. p.73

informe sol·licitat a la inspecció del Banc d'Espanya, el magistrat encarregat del cas conclou que la taxadora "valorava de forma sistemàtica els immobles hipotecats per sobre del preu dels mateixos; que a l'empara d'aquestes sobre-taxacions es concedien de forma sistemàtica préstecs per sobre del 100% del preu de compravenda dels immobles hipotecats; que es concedien préstecs hipotecaris de 20 o més anys a persones estrangeres amb permisos temporals de residència i treballs d'un o dos anys de validesa". El Fiscal Anticorrupció, s'oposava al procediment judicial, perquè, "entre altres raons, aquesta pràctica de sobrevalorar les taxacions va ser generalitzada i els fets no tenien rellevància penal".¹⁴⁰

Una dècada després, el número de societats de taxació acreditades en l'actualitat a Espanya està per sota de la quarantena¹⁴¹, fet que representa tan sols una cinquena part de les que van arribar a operar al llarg de la bombolla, amb unes exigències de transparència, rigor, professionalitat i independència, amb els que s'intenta evitar tornar a cometre els mateixos errors.

En tot cas, malgrat aquesta pràctica, no són pocs els préstecs que s'atorguen amb una ràtio superior al 80%. Si agafem l'estadística de 2009, s'observa que el 19,2% dels préstecs hipotecaris concedits a llars tenen un LTV >80%¹⁴²,

No tan sols per aquest important percentatge de préstecs amb un LTV elevat, amb una taxació sobreponderada, i per les condicions de diferents clàusules del contracte hipotecari, amb atorgament de períodes de carència, sotmesos a un sistema d'interessos variable amb clàusules que han estat declarades abusives, fa que es pugui

¹⁴⁰ Pot consultar-se la comunicació del CGPJ sobre aquest cas a:

<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/La-Audiencia-Nacional-investigara-la-concesion-sistemica-de-hipotecas-con-tasaciones-sobrevaloradas-en-Cajamadrid->

¹⁴¹ En data 4 d'abril de 2019, hi ha homologades un total de 35 societats de tassació, segons consta al Registre d'Entitats del 'Banco de España'.

Disponible a:

<https://www.bde.es/f/webbde/SGE/regis/ficheros/es/renl184.pdf>

¹⁴² Trucharte Artigas, C., "Nuevos requerimientos del información sobre el mercado hipotecario: Un análisis del Loan To Value". Banco de España. Revista Estabilidad Financiera. Núm. 19. Any 2009. p.51

Disponible a:

<https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/10/Nov/Fic/ref0319.pdf>

afirmar que hi va haver un percentatge significatiu de contractes hipotecaris on la possibilitat de retorn quedava clarament en risc, i que per factors com l'increment del tipus d'interès o una pèrdua en els preus del valor de l'habitatge, i per tant de la garantia del préstec, podia provocar en qualsevol moment l'inici d'un procediment d'execució.

1.1.5 La pugna pel client minorista.

La 'guerra' entre les dues grans estructures de generació de crèdit a Espanya, els bancs comercials enfront les caixes d'estalvi, és un element essencial i destacat per diferents analistes de la crisi espanyola per entendre de quina manera va incrementar-se el tsunami creditici en aquesta 'necessària' vinculació de les entitats financeres amb el sector de la promoció residencial per arribar al col·lapse de 2008.

Probablement resulta oportú situar l'inici d'aquest enfrontament en la decisió de moltes caixes d'estalvi de començar en la dècada dels 90 una expansió fora del seu àmbit habitual d'actuació territorial. Per aconseguir-ho, van dedicar-se principalment a finançar, en condicions immillorables, préstecs hipotecaris sense diferencial respecte al tipus de referència, o amb un marge que feia nul·la la rendibilitat, a promotors ubicats en els indrets on pretenien implantar-se.

El finançament atorgat al promotor tenia com a principal objectiu aconseguir augmentar clients a través del mecanisme de la subrogació del préstec hipotecari del promotor als diferents adquirents dels habitatges.

"L'opció de la subrogació (la transferència del préstec hipotecari del promotor al comprador de l'habitatge) va crear la falsa sensació entre els promotors que el deute no era realment seu, sinó que es transferiria "naturalment" a mesura que es venien les unitats (de la qual cosa no hi havia cap dubte que ho farien); i també entre les institucions financeres que realment no pensaven que estaven prestant als promotors una àmplia base de clients minoristes".¹⁴³

No són pocs els casos en què els adquirents dels habitatges podien concretar aquesta

¹⁴³ Suárez, J.L. "*Lessons from de residential Real State cycle in Spain. 1997-2007*". Occasional Paper. IESE Business School. Any. 2011. p.4
Disponible a: <https://media.iese.edu/research/pdfs/OP-0195-E.pdf>

subrogació en els locals dels baixos dels edificis que l'entitat havia finançat per a la seva construcció. No hi havia millor estratègia que una nova sucursal al costat de casa per captar i retenir el client. I al nou client, amb la nova hipoteca, se li podien comercialitzar altres productes -vinculats al préstec-, per augmentar la rendibilitat.

Aquesta estratègia comercial va comportar una autèntica pugna entre les caixes d'estalvi i els bancs comercials, fins al punt que van començar a atorgar-se préstecs, no tan sols per tirar endavant una promoció, sinó també per adquirir terrenys on haurien d'anar futures promocions, terrenys que no era estrany que estiguessin pendents de transformació, i fins i tot de la classificació i qualificació adequada.

"l'agressivitat comercial de les caixes d'estalvi va fer que els bancs s'enfrontessin a un dilema: perdre quota de mercat o canviar la seva política comercial. Van optar per aquesta última opció i van rebaixar considerablement les exigències per a la concessió de crèdits a promotors i particulars. Una autèntica 'guerra' per la captació d'actiu va tenir lloc al mercat financer espanyol. La ferotge competència bancària, juntament amb la reducció dels tipus d'interès, van comportar una disminució del marge d'intermediació per euro prestat. No obstant això, en la majoria d'entitats, l'elevat increment del crèdit concedit [...] va possibilitar un important creixement del marge d'intermediació total. L'efecte positiu sobre aquest marge del nombre de préstecs atorgats més que va compensar la repercussió negativa de la inferior rendibilitat obtinguda per euro concedit".¹⁴⁴

El resultat és un descomunal volum i concentració del crèdit atorgat al sector immobiliari, i una infinitat de problemes derivats de l'estratègia utilitzada. Així, s'afirma:

"A finals del 2009, abans del començament del procés de reestructuració del sector bancari, el crèdit als sectors de la construcció i de la promoció immobiliària concedit per les caixes va suposar el 56,3% del finançament total de les activitats productives i el 27,7% de la seva cartera de préstecs al sector privat resident. En aquesta data, el crèdit per a l'adquisició i rehabilitació d'habitatges representava el 41% del nombre total de préstecs concedits. Altres aspectes problemàtics d'aquest subsector són l'excessiva dependència dels mercats financers majoristes, l'excés de capacitat instal·lat per l'intens creixement de les seves xarxes de distribució minorista, la significativa fragmentació sectorial i la pèrdua de rendibilitat derivada de les grans estructures, l'augment d'actius no rendibles i l'augment del cost del finançament".¹⁴⁵

¹⁴⁴ Bernardos, G. "Creación y destrucción de la burbuja inmobiliaria en España". Información Comercial Española, ICE:Revista de Economía. Núm. 850. Any. 2009. p.29

Disponible a:

<http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1268/1268>

¹⁴⁵ Carballo-Cruz, F. "Causes and Consequences of the Spanish Economic Crisis: Why the Recovery is Taken so Long?". Panoeconomicus. Vol. 58. Núm. 3. Any. 2011. p. 316

Disponible a:

https://www.researchgate.net/publication/227639627_Causes_and_Consequences_of_the_Spanish_Economic_Crisis_Why_the_Recovery_is_Taken_so_Long

1.1.6 El mercat secundari com a mecanisme de perversió del sistema creditici.

Aquesta pugna que s'acaba d'exposar entre bancs i caixes precisava de gran quantitat de recursos per fer front a l'increment de l'activitat creditícia. L'informe del Banc d'Espanya sobre la crisi espanyola destaca que en una primera fase aquests recursos van sortir en bona part de l'espectacular augment dels dipòsits en el conjunt del sistema financer, però en tot cas no van resultar suficients, i així s'observa com la ràtio *Loan to deposit* (LTD per les seves sigles en anglès) que posa en relació els recursos destinats a crèdit respecte dels dipòsits, va passar en el període 2000-2007 del 93% a l'inici del període a un 155% el darrer any.

Però és evident que el mercat secundari serveix, a partir d'un determinat moment, per alimentar la necessitat de crèdit a Espanya, i que "es va afavorir la inversió del capital excedentari en el circuit secundari de capital, on el sector de la construcció va ser el protagonista".¹⁴⁶

El mercat secundari va convertir-se, doncs, en una eina indispensable per obtenir els recursos per cobrir la necessitat de crèdit. En els anys de més acceleració es produeix un "creixement molt significatiu de l'emissió d'actius titulitzats, amb taxes de variació interanual superiors al 40%, principalment en forma de titulitzacions hipotecàries (que en el cas de les caixes representen més del 80% del total d'actius titulitzats, mentre que els bancs se situen al voltant del 50%)".¹⁴⁷

¹⁴⁶ Lois, R.C., Piñeira, M.J., Vives, S. "El proceso urbanizador en España (1990-2014): una interpretación desde la geografía y la teoría de los circuitos de capital". Scripta Nova. Vol. XX, Núm. 539. Any 2016. p.21

Disponible a:

<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-539.pdf>

¹⁴⁷ Banco de España. "Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España 2008-2014". Banco de España. Any. 2017. p.43-44

Disponible a:

https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/OtrasPublicaciones/Fich/InformeCrisis_Completo_web.pdf

Com exemple de la importància d'aquest recurs per a poder seguir atorgant préstecs durant tot el període es cita a l'informe que l'emissió de cèdules hipotecàries va passar d'un volum de 12.000 milions d'euros l'any 2000, a uns 275.000 milions d'euros l'any 2007.

Però el paper de la titulització a Espanya respon més clarament a la seva finalitat, allunyant-se del model nord-americà.

D'entrada, l'aparició de la titulització a Espanya és molt tardana. No va aparèixer fins a l'any 1981 amb la promulgació de la Llei de regulació del mercat hipotecari (en endavant LMH). Es preveien a la llei l'emissió de bons, cèdules i participacions hipotecàries per aconseguir nova liquiditat per a les entitats de crèdit. D'aquests instruments, els dos primers (bons i cèdules) constituïrien una tipologia de "*covered bonds*", valors recolzats per préstecs hipotecaris que resten vinculats al balanç de les entitats emissores i sense que es produeixi cessió del crèdit. Els bons estan garantits per una relació concreta de préstecs hipotecaris de l'entitat, i les cèdules hipotecàries estan garantides per tota la cartera de préstecs hipotecaris de l'emissor sempre que no hagin quedat afectats per l'emissió dels bons. Finalment, la participació hipotecària (PH), és l'instrument que ens permet parlar de la voluntat de regular la titulització. Així, la llei estableix que les entitats financeres autoritzades a atorgar préstecs i emetre títols "podran fer partícip a tercers, en tot o en part, d'un o varis crèdits hipotecaris de la seva cartera, mitjançant l'emissió de títols-valors denominats participacions hipotecàries".¹⁴⁸

Malgrat això, com destaquen Garcia-Vaquero i Maza, el reglament¹⁴⁹ que l'any 1982 va desenvolupar la llei del mercat hipotecari, "no va equiparar la participació hipotecària a una veritable cessió de crèdit, ja que l'entitat cedent mantenia la seva titularitat i,

¹⁴⁸ Article 15 Llei 2/1981, de 25 de març del mercat hipotecari. BOE 90. de 15 d'abril del 1981. p. 8149
Disponible a: <https://www.boe.es/boe/dias/1981/04/15/pdfs/A08148-08150.pdf>

¹⁴⁹ Real Decreto 685/1982

per tant, els riscos associats" ¹⁵⁰. No va ser fins pràcticament deu anys després, al 1991, amb la modificació de l'anterior reglament, que en determinats casos¹⁵¹ es va permetre que les participacions hipotecàries sortissin del balanç de l'entitat emissora.

Finalment, un any després, al 1992, es promulga la llei que regula de forma diàfana i per primera vegada els Fons de Titulització Hipotecària (FTH per les seves sigles), com a denominació d'agrupacions de participacions hipotecàries (PH per les seves sigles) que permetia la cessió de crèdits a tercers. Aquest és el "producte" més similar (encara que no idèntic) als *Residential Mortgage-Backed Security (RMBS)* americans.

En l'exposició de motius de la llei es destaca que aquestes agrupacions de participacions hipotecàries contribuiran "a abaratir els préstecs per a adquisició d'habitatge".¹⁵² Resulta sorprenent que no s'assenyali la regulació de la titulització com a mecanisme per a l'obtenció de recursos de finançament per a la concessió de nous préstecs per part de les entitats financeres, o fins i tot, per la necessitat de distribuir el risc, ambdues qüestions elements substancialment enllaçats al fet propi de la titulització. Sembla que calgui recorre a una argumentació "amable" per amagar l'essència de la titulització, com si aquesta fos realment immoral.

Els títols que es van començar a emetre eren considerats d'alta qualitat, donat que es van establir uns requisits respecte del préstec hipotecari en el que es recolza que venien donats per la LMH. Així, la garantia sempre havia de ser una primera hipoteca

¹⁵⁰ Garcia-Vaquero, V. i Maza, L.A. "La titulización de activos en España: evolución reciente y aspectos para su desarrollo futuro". Boletín Económico. Banco de España. Febrer 2003.

Disponible a:

<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/03/Fic/be0302-art5.pdf>

¹⁵¹ Reial Decret 1289/1991 BOE 191 de 10 d'agost. p.26561 modificació article 62.3 "Quan la participació es realitzi per la totalitat del termini restant fins al venciment final del contracte i no hi hagi pacte de recompra, la porció participada del crèdit no es computarà com a actiu de risc de l'entitat emissora. En aquest supòsit l'emissor no podrà assumir cap responsabilitat en garantir directament o indirectament el bon fi de l'operació o anticipar fons als partícips sense haver-los rebut del deutor".

Disponible a: <https://www.boe.es/boe/dias/1991/08/10/pdfs/A26559-26562.pdf>

¹⁵² Exposició de motius. Llei 19/1992 de 7 de juliol, sobre Régimen de Sociedades y Fondos de Inversión Inmobiliaria y sobre Fondos de Titulización Hipotecaria. BOE 168. de 14 de juliol de 1992. p. 24123

Disponible a: <https://www.boe.es/boe/dias/1992/07/14/pdfs/A24123-24125.pdf>

sobre el ple domini de la totalitat de la finca i per una quantia màxima del vuitanta per cent del valor de taxació" ¹⁵³.

Les emissions de titulització van tenir una bona acceptació en el mercat, i el valor de les emissions va créixer any a any de forma constant. Va fer-se evident immediatament que la regulació del 1992 resultava molt restrictiva, i no permetia el procediment de la titulització a cap altre crèdit diferent dels hipotecaris residencials. Amb aquesta necessitat, s'intenta regular immediatament la titulització d'altres préstecs i drets de crèdit realitzats per les PYMES¹⁵⁴, i fins i tot actuacions de titulització concretes com va ser el cas dels drets de cobrament de la factura elèctrica com a conseqüència de la moratòria nuclear a l'any 1994¹⁵⁵.

Finalment, l'any 1998, es van regular legalment els Fons de Titulització d'Actius¹⁵⁶ (FTA per les seves sigles), per a poder titulitzar tot tipus d'actius diferents dels préstecs hipotecaris.

Amb l'adopció de l'euro, es van obrir les possibilitats d'entrada de nous inversors. És el moment en que les entitats aposten més decididament per la titulització. En aquest sentit, destaca la modificació normativa del 2002 que va relaxar algunes de les restriccions existents sobre la titulització hipotecària. Així, la Llei de Mesures de Reforma del Sistema Financer d'aquell any va permetre titulitzar, sempre sota

¹⁵³ Article 5. Llei 2/1981, de 25 de març del mercat hipotecari. BOE 90. de 15 d'abril del 1981. p. 8148

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/1981/04/15/pdfs/A08148-08150.pdf>

¹⁵⁴ Article 16. RDL 3/1993, de 26 de febrer, de mesures urgents sobre matèries pressupostàries, tributàries, financeres i d'ocupació. BOE 52, de 2 de març de 1993. p. 6535-6536.

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/1993/03/02/pdfs/A06532-06537.pdf>

¹⁵⁵ Disposició Addicional vuitena. Llei 40/1994, de 30 de desembre, d'ordenació del Sistema Elèctric Nacional. BOE 313, de 31 de desembre de 1994. p. 38383

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/1994/12/31/pdfs/A39362-39386.pdf>

¹⁵⁶ RD 926/1998, de 14 de maig, pel qual es regulen els fons de d'actius i les societats gestores de fons de titulització. BOE 116, de 15 de maig de 1998. p. 16279-16285

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/1998/05/15/pdfs/A16279-16285.pdf>

l'etiqueta de FTA, préstecs hipotecaris de menys qualitat. "Les participacions hipotecàries agrupades en els fons de titulització d'actius podran correspondre a préstecs i crèdits que no compleixin els requisits que estableix la secció 2a de la Llei 2/1981, de 25 de març, de regulació del mercat hipotecari. Aquestes participacions s'emetraran i comercialitzaran amb la denominació de 'certificats de transmissió d'hipoteca'¹⁵⁷. (CTH per les seves sigles). Aquesta mesura tenia sentit, donat que s'estaven titulitzant tot tipus d'actius -no hipotecaris-, dels quals es considerava que tenien menys qualitat i garantia que un préstec hipotecari, encara que el subjacent no complís amb les restrictives característiques de l'article 5 de la LMH.

Amb aquesta autorització, en el moment de màxima expansió immobiliària, les entitats financeres a Espanya, com exposa NASARRE, "van quedar legitimades per titulitzar, a través dels certificats de transmissió d'hipoteques, les 'hipoteques subprime' "¹⁵⁸, amb els riscos associats, especialment en el de caure en un model d'*originar per distribuir*' com el desenvolupat als EUA. Resulta evident que aquesta suavització dels requisits va traslladar-se a una flexibilització de les condicions per atorgar préstecs hipotecaris, doncs des d'aleshores podien formar part d'una titulització, encara que no complissin els requisits de la LMH, la majoria de conflictivitat hipotecària, i això té efectes en aquesta etapa, entre el 2002 i el 2007, tant a nivell de mercat primari com secundari.

Espanya ha estat un dels països d'Europa, que més ha impulsat el mecanisme de la titulització. En el període comprès entre els anys 2000-2007, tan sols Gran Bretanya va portar a terme un volum de titulització superior al mercat espanyol.

¹⁵⁷ Article 18. Llei 44/2002, de 22 de novembre, de *Medidas de Reforma del Sistema Financiero*. BOE 281. de 23 de novembre de 2002. p. 41296

Disponible a:

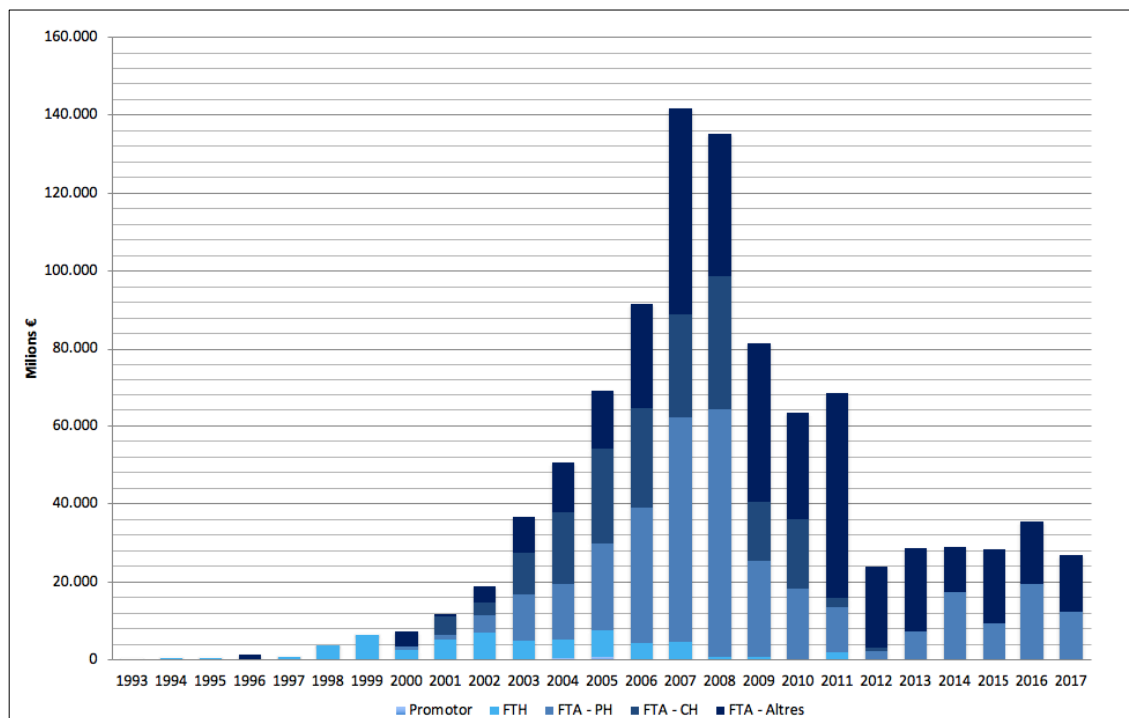
<https://www.boe.es/boe/dias/2002/11/23/pdfs/A41273-41331.pdf>

¹⁵⁸ Nasarre Aznar, S. "*Malas prácticas bancarias en la actividad hipotecaria*"

Disponible a:

https://www.diba.cat/c/document_library/get_file?uuid=1b2e0eb9-a725-4a5f-bfe9-cbe979d3fe27&groupId=12812334

Gràfic 1.25: Volum per tipologia de la titulització a Espanya, entre 1993-2017



Elaboració pròpia. Font: CNMV.

Finalment, una característica de la titulització en l'entorn europeu, ha estat que s'ha produït sense recolzament públic. A diferència dels EUA, on ja s'ha destacat el rol de les GSE's, com Ginnie Mae, Fannie Mae o Freddie Mac, tant en el mercat primari com secundari. Per tant, podem afirmar que les emissions espanyoles, se les podria qualificar d'etiqueta privada, tot recordant que les emissions d'etiqueta privada als EUA van tenir la seva rellevància en el moment de màxima expansió de la bombolla immobiliària, pel fet de recolzar-se bàsicament en les hipoteques de pitjor qualitat i van ser precisament aquests els títols que van generar la desconfiança per acabar arrossegant tot el sistema financer.

Totes aquestes dades podrien fer pensar que, com als EUA, la titulització a Espanya ha estat la transmissora del contagi de la crisi immobiliària al sistema financer, però cal destacar dues característiques singulars de la titulització espanyola, que van evitar que això fos així.

- La inexistència de productes resultat d'una enrevessada enginyeria financera.

L'estructura de les emissions de titulització espanyola ha estat considerada de tipologia senzilla, ja que "presenten un menor grau de complexitat en comparació amb les que s'han desenvolupat en altres sistemes financers. Així, en general, en els esquemes contractuals utilitzats intervé un reduït nombre d'agents, atès que, en la seva gran majoria, els actius titulitzats són préstecs, la gestió dels quals segueix en mans de les entitats originadores, que són, al seu torn, les que aporten les garanties per millorar la qualificació creditícia de l'operació".¹⁵⁹ No s'ha produït un fenomen d'implantació dels nous productes financers complexos que s'estenien com una taca d'oli a l'altra costat de l'Atlàntic. Així, "tot i comptar amb una legislació que permet les titulitzacions CDO de flux de caixa, la seva emissió ha estat testimonial".¹⁶⁰ I tot i que també hi havia cobertura legal, tampoc es van desenvolupar massivament titulitzacions sintètiques, l'altre producte financer altament qüestionat als EUA.

- Una sistema financer que defuig l'"*originate to distribute*".

Malgrat no tenir estructures de recolzament pública a la titulització hipotecària, a Espanya no hi ha hagut, com als EUA, un increment d'estructures no bancàries realitzant les diferents actuacions que van des d'originar el préstec fins a que aquest queda titulitzat. En aquest sentit, en plena bombolla immobiliària l'origen dels préstecs als EUA quedava repartit entre la banca més tradicional i nous actors, com brokers hipotecaris o 'supermercats financers'.

¹⁵⁹ Fuentes Egusquiza, I. "La titulación en España. Principales características". Boletín Económico. Diciembre-2007. Banco de España. p.91-98

Disponible a:

<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/07/Dic/Fich/art5.pdf>

¹⁶⁰ Losada López, R. " Estructuras de titulización: características e implicaciones para el sistema financiero.". Monografía. núm. 14. Comisión Nacional del Mercado de Valores. Octubre 2006 p.48

Disponible a:

https://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/MONOGRAFIAS/Mon2006_14.pdf

A l'Estat espanyol, els originadors del préstec hipotecari han estat de forma pràcticament exclusiva les institucions bancàries (essencialment bancs comercials i caixes d'estalvi), que s'han encarregat també de controlar i gestionar les diferents fases de la cessió del crèdit fins a titulitzar-lo.

I en aquest punt ha resultat clau aquesta situació per evitar la transformació del model. A la crisi hipotecària americana, aquesta cadena d'actors i intermediaris entre qui concedia el préstec respecte de qui l'acabava titulitzant, feia créixer el desinterès de l'originador d'hipoteques per conèixer la realitat creditícia i la possibilitat de retornar el deute per part del prestatari, doncs el model de negoci estava centrat en aconseguir, com més aviat millor, la comercialització del préstec concedit, que per altra banda ja havia generat també la seva comissió de contractació.

Aquest no és el model propi del funcionament de mercat secundari durant la bombolla immobiliària espanyola. Al contrari que als EUA, contractar un préstec hipotecari en els moments d'expansió immobiliària suposava incrementar el nivell de relació amb l'entitat financera, amb la contractació de productes oferts per la pròpia entitat per a obtenir les millors condicions de préstec possibles. Per altra banda, la legislació de les titulitzacions via participacions hipotecàries va obligar que l'administració dels préstecs es mantingués en mans de l'entitat financera que el va originar.

Per tant, a l'Estat espanyol hi ha hagut un model pel qual un cop captat el client, la relació entre el prestador i prestatari queda ancorada i tendeix a intensificar-se, situació aprofitada per la banca per intentar millorar la rendibilitat de la relació amb la fidelització als productes de l'entitat. Aquest model de banca relacional, s'oposa a la de bona part del sistema hipotecari americà.

Fruit d'això, i malgrat que la naturalesa pròpia de la titulització en sigui la cessió del risc a un tercer, un altre element singular de la titulització espanyola és el manteniment per part de l'entitat emissora de part del risc de les operacions,

especialment en els anys de més expansió de la titulització, que coincideixen amb els de més intensitat de la bombolla immobiliària.

Això és així si bé entre els anys 1993 i 2004 podem parlar de la sortida del balanç de les operacions de titulització, segons el pla comptabilitat de les entitats financeres i a l'empara de la circular 4/1991 del Banc d'Espanya¹⁶¹. Amb el canvi del règim comptable operat per la Circular 4/2004 de 22 de desembre del Banc d'Espanya, motivat per l'adopció per part de la Unió Europea de les Normes Internacionals d'Informació Financera (les "NIIF" o International Financial Reporting Standards - "IFRS" per les seves sigles en anglès), s'endureixen les condicions per a poder donar de baixa del balanç les titulitzacions. Com exposa MARTIN MARTIN (2014):

"En aquest nou escenari comptable, les entitats cedents difícilment podien donar de baixa actius en els seus balanços, ja que els fons solien contractar amb elles algunes de les millores financeres previstes en l'operativa del fons. D'altra banda, a partir de 2005 va passar a ser habitual que els cedents subscriuissin les sèries de bons de titulització més subordinades entre les emeses pels fons, ja que aquestes sèries tenien menys acceptació entre els inversors. Posteriorment, des del tancament dels mercats financers majoristes a mitjans de l'any 2007 fins avui, els originadors han retingut la pràctica totalitat dels bons emesos".¹⁶²

La retenció per part dels emissors d'aquestes primeres pèrdues, suposaven en el mercat nord-americà precisament, el tram de més rendibilitat, i comercialitzat a través de CDO's. En canvi a Espanya, Catarineu i Pérez destaquen:

"els percentatges de retenció de trams de primeres pèrdues són molt més grans que en altres països. De fet, actualment, en gairebé la totalitat de titulitzacions l'entitat originadora reté totes les primeres pèrdues (entre l'1% i el 4% de l'emissió). Això reforça la idea que les entitats espanyoles no s'han transferit substancialment els riscos, sinó que han fet servir la titulització principalment com a mecanisme de finançament".¹⁶³

¹⁶¹ La norma quinzena de la circular explícita en el seu apartat 6, que les participacions hipotecàries que reuneixin les condicions a) a g) de l'apartat 2, constaran com a cedides i es donaran de baixa del balanç en la seva integritat o en la quota cedida a tercers.

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/1991/06/27/pdfs/A21336-21359.pdf>

¹⁶² Martín Martín, MR. "Análisis de los fondos de titulización españoles: características en el momento de su constitución y comportamiento durante los años de la crisis." Documentos de Trabajo. núm. 57. Comisión Nacional del Mercado de Valores. Enero 2014 p.18-20

Disponible a:

https://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/MONOGRAFIAS/DT_57.pdf

¹⁶³ Catarineu, E. i Pérez D. "La titulización de activos por parte de las entidades de crédito: El modelo español en el contexto internacional y su tratamiento desde el punto de vista de la regulación prudencial". Revista Estabilidad Financiera. Núm. 14 p. 89-121

Un altre factor que cal destacar per valorar la qualitat del risc transferit i les intencions de les entitats financeres en fer-ho, és l'antiguitat dels préstecs que es cedeixen per a titulitzar, doncs la mora per part del prestatari, o fins i tot la fallida del préstec, és molt més freqüent durant els primers anys de vigència del préstec. A més antiguitat, més elements d'informació per desxifrar la seva qualitat.

MARTÍN (2014)¹⁶⁴ ha fet una anàlisi de les emissions de préstecs titulitzats per PH i CTH entre els anys 1993 i 2012, analitzant l'antiguitat dels préstecs cedits. El resultat ha estat que aquests tenien una antiguitat d'entre 3 i 4 anys, llevat del període de màxima expansió creditícia i del mercat immobiliari, en què l'antiguitat dels préstecs cedits va baixar fins als dos anys, un període que considera més que raonable i que indica, segons l'autora, que la titulització a Espanya s'utilitzava per allò que havia estat pensada: per obtenir liquiditat per a fer front a les necessitats constants de nous préstecs.

Segurament l'apunt que acredita que la titulització hipotecària no va ser el vehicle de propagació de la crisi, són les dades sobre els actius titulitzats classificats com a dubtosos. Així, MARTÍN (2012) destaca que a l'any 2012 "els majors percentatges de préstecs dubtosos estaven concentrats en els fons de préstecs per a l'automoció i el consum amb el 7,39% i empreses amb el 6,48%, mentre que tan sols el 1,96% dels actius hipotecaris estava qualificat com dubtós." ¹⁶⁵.

A Europa podem observar unes ràtios, també, en les que destaca la qualitat de les titulacions vinculades al mercat immobiliari residencial (RMBS per les seves sigles en anglès).

¹⁶⁴ Martín Martín, MR. "Análisis de los fondos de titulización españoles: características en el momento de su constitución y comportamiento durante los años de la crisis." Documentos de Trabajo. núm. 57. Comisión Nacional del Mercado de Valores. Enero 2014 p.31-32

Disponible a:

https://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/MONOGRAFIAS/DT_57.pdf

¹⁶⁵ Martín Martín, M.R. "La titulización en España: pasado, presente y futuro?". Cuadernos de información económica. Núm 231. Noviembre/Diciembre 2012. p.104

Disponible a:

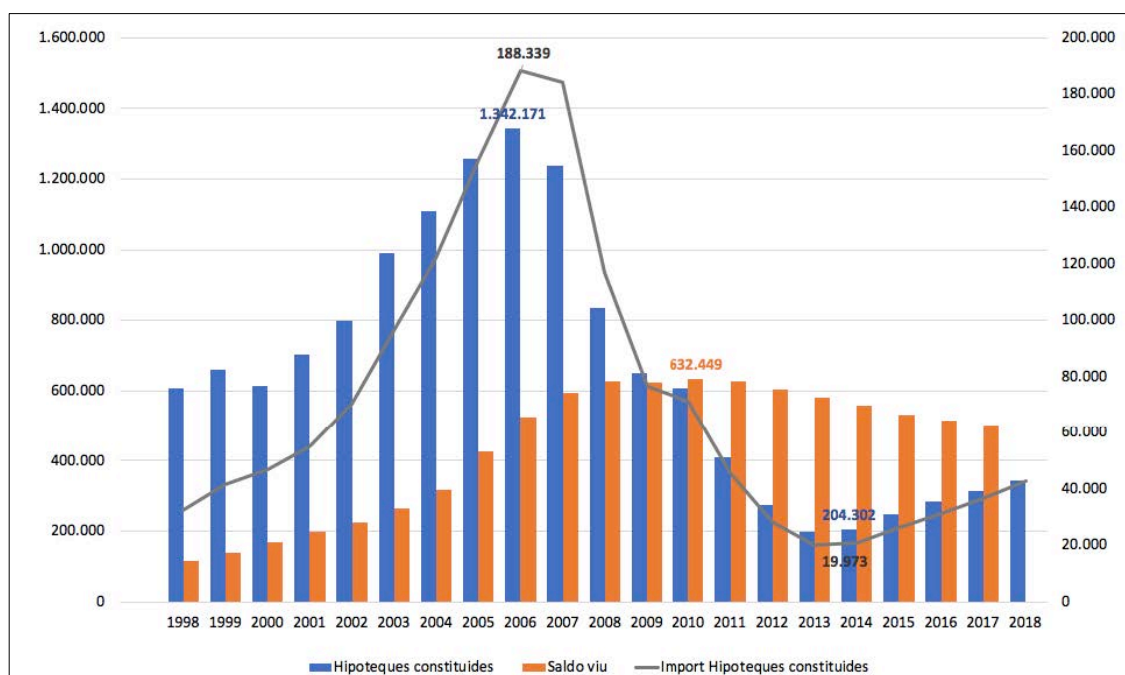
https://www.google.cat/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj6-ihwlbZAhULuxQKHVtEBagQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.funcas.es%2Fpublicaciones%2Fviewarticulo_PDF.aspx%3FIdArt%3D20925&usg=AOvVaw1PxxqT-wxZK1HdlEPKYSL6

Així, mentre al 2010¹⁶⁶, aquestes titulitzacions RMBS als EUA presentaven un grau d'impagament, del 17,39% a Europa, els impagaments eren tan sols del 0,73%. Al 2016¹⁶⁷, es mantenien encara aquestes importants diferències amb un percentatge d'impagament que va passar a ser del 6% als EUA i un imperceptible 0,2% a Europa.

1.1.7 La desmesura del mercat hipotecari.

En la següent gràfica pot observar-se com la xifra d'hipoteques constituïdes a Espanya per a la compra d'habitatge passa de les 600.000 a l'any 2001 a, en tan sols cinc anys, doblar aquesta xifra, assolint-se l'any 2006, el valor més elevat de la sèrie amb un total de 1.342.171 hipoteques constituïdes. Un creixement del 118%.

Gràfic 1.26: Increment de la constitució de préstecs hipotecaris, import concedit i saldo viu. (1998-2018)



Elaboració pròpia. Font : INE / AHE

¹⁶⁶ Standard&Poors. Ratings Direct. "Global Structured Finance Default Study 1978-2010: Credit Trends Started To Improve In 2010, But U.S. RMBS Faces Challenges". 28 de març de 2011. p.15

Disponible a:

https://www.standardandpoors.com/ja_JP/delegate/getPDF?articleId=1498480&type=COMMENTS&subType=

¹⁶⁷ Standard&Poors. Ratings Direct. "2016 Annual Global Structured Finance Default Study And Rating Transitions". 9 maig de 2017. p.10

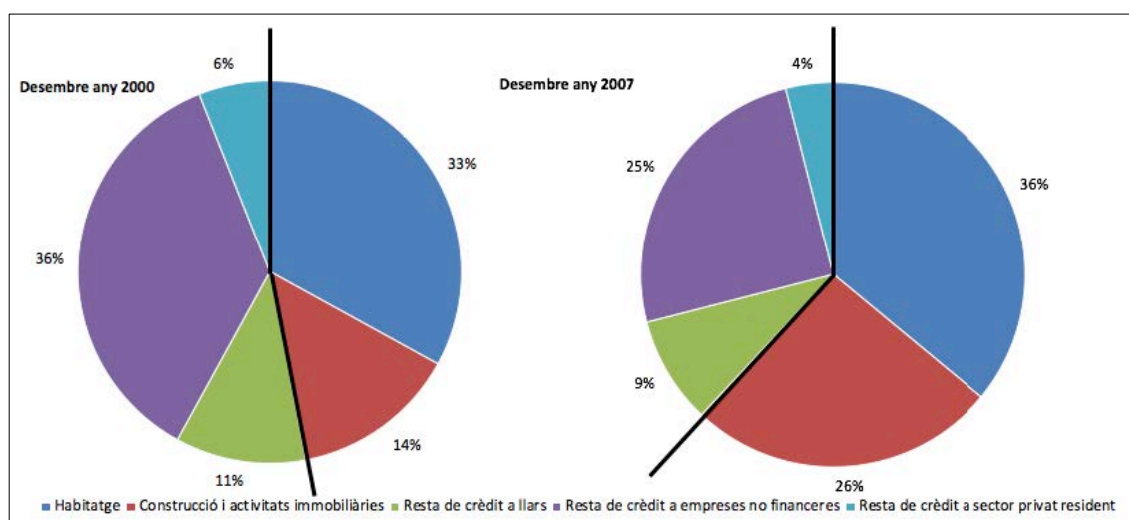
Disponible a:

<https://www.spratings.com/documents/20184/774196/2016+Annual+Global+Structured+Finance+Default+Study+And+Rating+Transitions.pdf/dd0ac65e-b3ff-4da6-b399-65b8aba5be74>

L'import finançat va augmentar al ritme del creixement dels preus dels habitatges, passant de concedir 40.000-50.000 milions d'euros a final del segle XX, a una franja de 180.000-190.000 milions d'euros als anys 2006-2007, el que suposa un augment superior al 300%. Es va més que triplicar l'import concedit. Entre els anys 2001-2007 l'import mitjà de les hipoteques és va duplicar, passant dels 75.000 euros, a més de 140.000 euros l'any 2006, amb els ja comentats períodes d'amortització que havien augmentat a una mitjana de 20 anys, i en el que el període més habitual de contractació en el punt més àlgid era de 25 o 30 anys d'amortització.

I l'impacte d'aquesta desproporcionada activitat hipotecària, acaba tenint com a conseqüència aquest desequilibri en el mercat de crèdit.

Gràfic 1.27: Variació entre sectors de la distribució del crèdit. (Interval 2000-2007).



Elaboració pròpia. Font: Banc d'Espanya. Informe sobre la crisi financera i bancària a Espanya 2008-2014¹⁶⁸

En aquesta darrera gràfica pot observar-se com les activitats relacionades amb la construcció, activitats immobiliàries i habitatge, en 7 anys incrementa el seu pes en el total del mercat de crèdit en 15 punts percentuals, passant del 47% del total del crèdit a un 62%, reduint-se especialment el crèdit al sector empresarial. Si es comptabilitza la totalitat del cicle 1997-2007, la diferència s'amplia fins a un 20%.

¹⁶⁸ Informe sobre la crisis financiera y bancaris en España, 2008-2014. p.39

Disponible a:

https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/OtrasPublicaciones/Fich/InformeCrisis_Completo_web.pdf

Aquest pes tan important en el sector de la construcció tindria les seves conseqüències. Així, RODRÍGUEZ LÓPEZ (2016) destaca que "la morositat bancària, que a finals de 2007 era del 0,92% en el crèdit al sector privat de l'economia, s'havia situat en el 13,6% al desembre de 2013. La morositat dels crèdits a promotor havien crescut des del 0,53% des de finals de 2007, fins al 38% al 2013. Els canvis de la morositat estan al darrera de la profunda reestructuració patida pel sistema financer espanyol, que va registrar una important concentració com a conseqüència de la incidència de la crisi sobre els seus balanços i compte de resultats.¹⁶⁹"

Finalment com també apunta GARCIA-MONTALVO (2009). "Sorprèn observar la molt diferent composició del creixement de la producció a Espanya i Finlàndia, tot i mostrar taxes similars en el seu conjunt. A Finlàndia més de la meitat del creixement de la producció té el seu origen en augments de la productivitat, i gairebé un 25% es basa en el capital tecnològic. El creixement espanyol en la dècada prodigiosa es basa en moltes hores de treball i la utilització de capital no tecnològic. Per tant podríem dir que el miracle espanyol estava sustentat en una visió tradicional i caduca del creixement: "fer moltes hores amb el pic i la pala de sempre".¹⁷⁰

¹⁶⁹ Rodríguez López, J., "La vivienda en España tras la gran recesión. Problemas y expectativas". Revista Cuadernos Económicos de ICE. Número 90. Any. 2015. p.21

Disponible a:

<http://www.revistasice.com/index.php/CICE/article/view/6105/6105>

¹⁷⁰ Garcia Montalvo, J. "Crisis Económica y dinámica del ajuste inmobiliario en España". 2009. p.2

Disponible:

https://www.diba.cat/c/document_library/get_file?uuid=f2850a24-0ae6-4e2b-a852-d13207fd7fc6&groupId=12812334

1.2. LES CONSEQÜÈNCIES DE LA CRISI

Que aquesta ha estat la crisi més intensa en dècades, queda reflectit en la següent taula, elaborada per MARTÍNEZ i PALLARDÓ (2013) on s'observa que l'impacte d'aquesta crisi, sense ser la que més s'ha perllongat en el temps, ha estat la que més destrucció de llocs de treball, i de pèrdua de creixement ha comportat.

Taula 1.6: Impacte de la crisi a Espanya.

Període de crisi	Pèrdua de creixement	Augment Atur	Llocs de treball destruïts	Anys de durada	Intensitat de destrucció d'ocupació
1957-1960	-10,8	0,3 punts	262.000	4	24.259
1975-1986	-15,0	15,2 punts	1.907.400	12	127.160
1991-1996	-4,4	4,6 punts	648.200	6	147.318
2008-2014	-20,5	16,7 punts	3.308.200	7	213.432

Font: Martínez-Pallardó.

Los siete pecados capitales de la economía española.p28.

Aquestes etapes de depressió venen emmarcades amb de forma anticipada o amb posterioritat dels períodes de més creixement de les darreres dècades, "els cicles més intensos pels quals ha passat l'economia espanyola des dels anys seixanta del passat segle van tenir com a principal motor a l'esmentat mercat d'habitatge. Etapes de fort auge de la demanda i de la construcció d'habitatges van ser els períodes 1970-1974, 1985-1990 i 1997- 2007."¹⁷¹

Però les conseqüències sobre la ciutadania han estat molt profundes. En el recent informe 2019 elaborat per la *Fundación de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada* sobre exclusió i desenvolupaments social a Espanya, s'afirma que:

"la crisi de 2008 va generar una gran fractura social, romanent en situació d'exclusió severa més de 4 milions de persones el 2018, fet que suposa un 44% més que el 2007. Igualment, és preocupant el fet que s'observa, a més, una major acumulació de problemes dins de les llars en exclusió severa. Això implica un ràpid procés de deteriorament i allunyament de la població exclosa, probablement amb conseqüències irreversibles pel que fa al impacte en la salut, l'educació i oportunitats vitals de generacions nascudes en la crisi econòmica".¹⁷²

¹⁷¹ Rodríguez López, J. "Las viviendas que pudieron hundir la economía española. La caída del mercado de vivienda y sus consecuencias.". Cuadernos de Relaciones Laborales. Vol. 35. Núm. 1. Any 2017. p.93

Disponible a:

<https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/download/54984/50103>

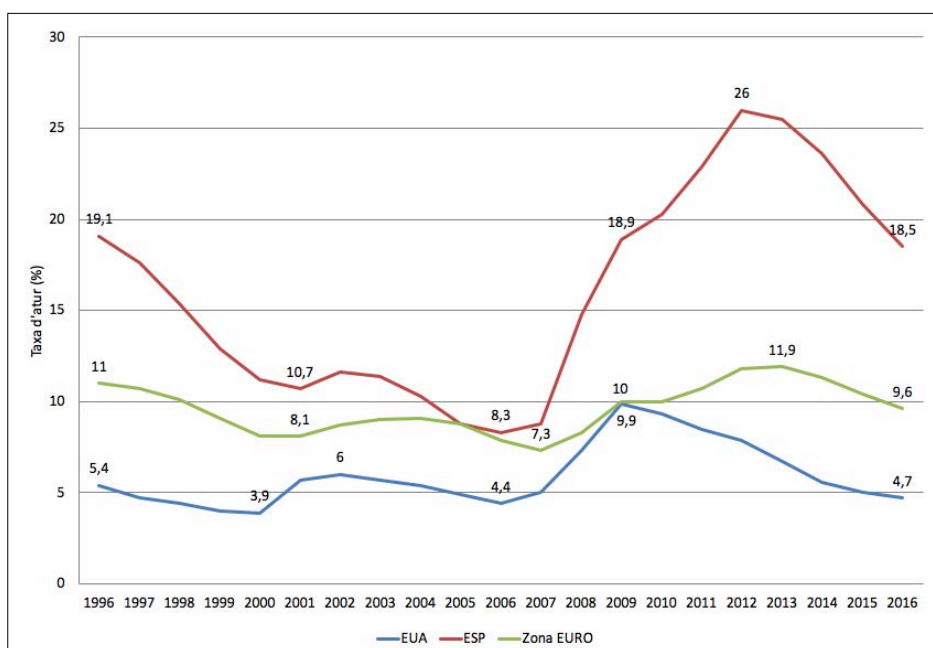
¹⁷² Fundación de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada. *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España.* p.214

Disponible a:

Per tant, en absolut ens ha de resultar estrany que ens trobem en una situació d'emergència cronificada pel que fa a l'àmbit residencial. La crisi viscuda entre els anys 2008 i 2014, ha deixat, com exposa l'informe una empremta de la que en resulta difícil sortir encara que l'escenari de post-crisi vulgui aparèixer com el d'una recuperació global. Aquesta crisi ha deixat moltes persones en exclusió no tan sols residencial, sinó també en exclusió social. El mateix informe ressalta que part important d'aquesta situació més extensa ara que en el període pre-crisi, és deguda bàsicament a dos factors, per una banda l'empitjorament de la qualitat del treball, i l'altra, com no, que s'hagin mantingut els costos elevats de l'habitatge.

Per tant, no és tan sols l'atur, (en el que va tenir un paper determinant el sector de la construcció -és calcula que més del 40% dels nous aturats provenien d'aquesta branca de l'economia-) sinó l'empitjorament de les condicions qualitatives del treball, les que estan influïnt en aquesta situació de crisi permanent en l'àmbit d'accés a l'habitatge.

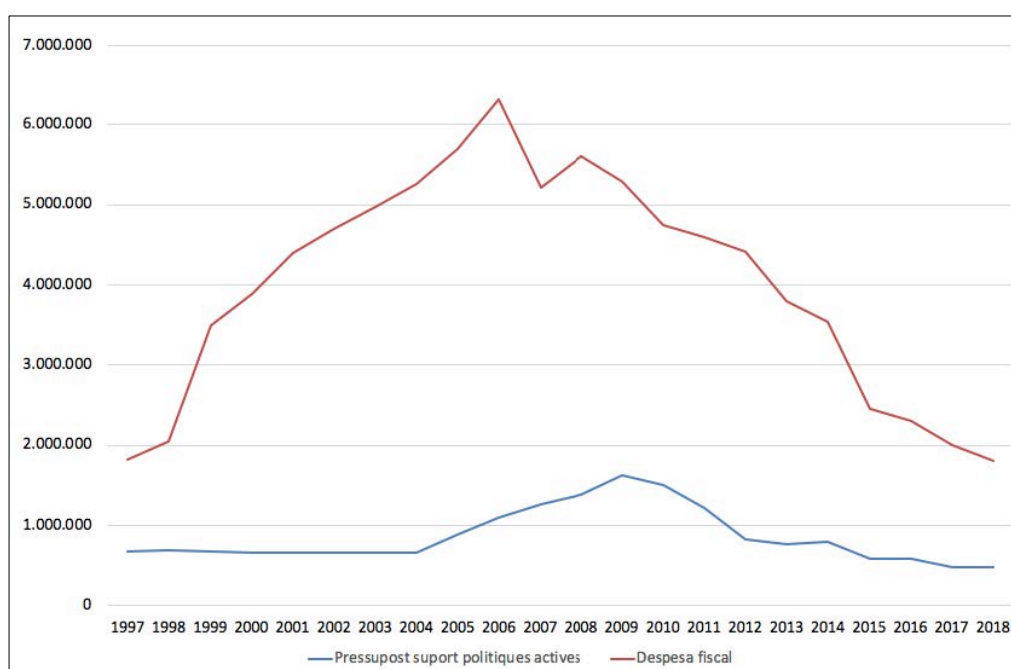
Gràfic 1.28: Comparació de l'evolució de la taxa d'atur a Europa-Espanya-EUA.



Elaboració pròpia. Font: Eurostat / US Census Bureau

En diferents apartats d'aquesta investigació és fa referència a l'escàs compromís pressupostari dels diferents nivells de govern amb garantir el dret a l'habitatge. En el següent gràfic pot observar-se aquest baix nivell de destinació pressupostària de l'Estat i del conjunt des les Administracions Públiques en general, a les polítiques sectorials d'habitatge. En pocs anys ha assolit, per part de l'Estat un import superior als 1.000 MEUR.

Gràfic 1.29. Pressupost Estat espanyol en polítiques actives d'habitatge vs. despesa en estalvi fiscal habitatge.

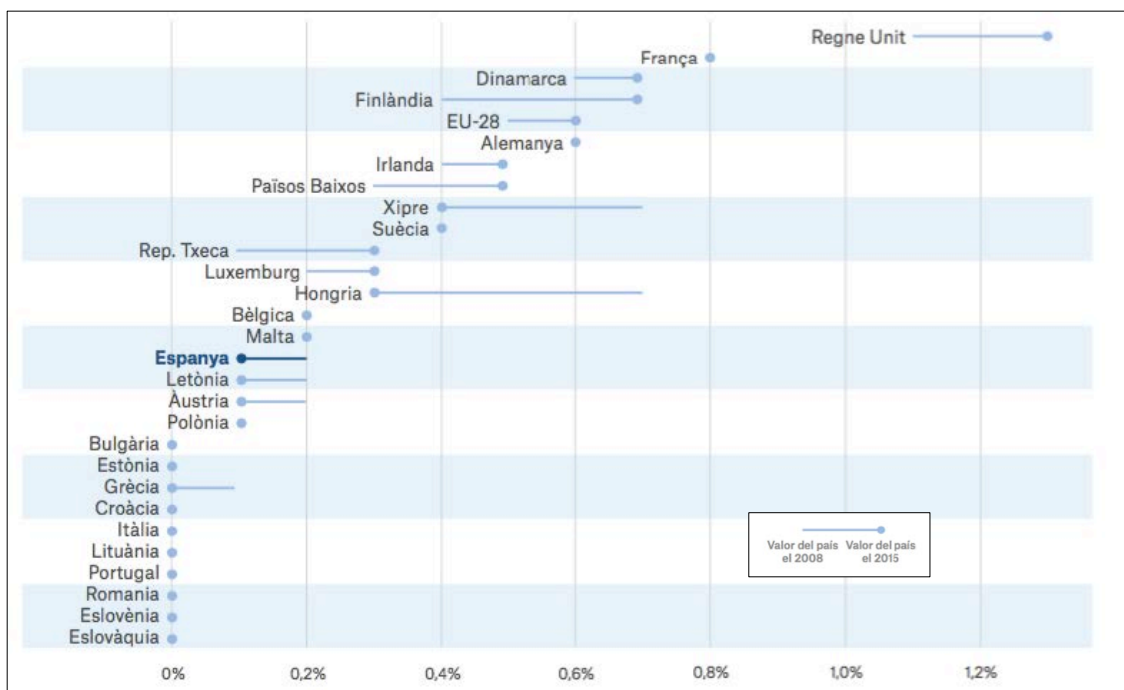


Font: MinEco.

Una altra investigació apareguda en el mes de juliol de l'any 2019¹⁷³, posa de relleu aquesta situació en dues gràfiques, i que ratifiquen les continuació de la necessitat urgent d'actuar en polítiques d'habitatge.

¹⁷³ Observatori Social de "La Caixa". Informe 03. Necessitats Socials a Espanya: Habitatge. juliol-2019. p.23 i p.24 Disponible a: https://observatoriosociallacaixa.org/documentos/22890/167270/iNeSo_3_Habitatge_Juliol+2019.pdf/fa20fbd2-720c-2486-f15b-28b32589997b

Gràfic 1.30. Evolució de l'esforç econòmic dels Estats europeus en l'etapa de post-bombolla en polítiques d'ajut a l'habitatge respecte del PIB (2008-2015).

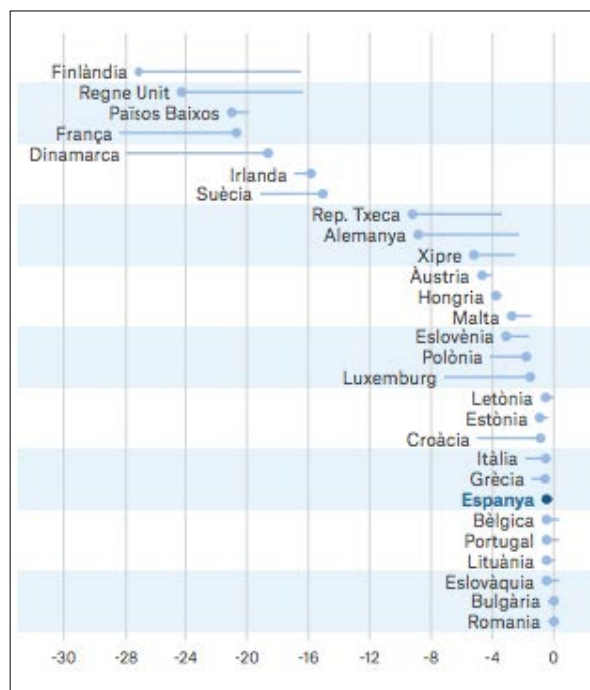


Font: Observatori Social de "La Caixa". Informe 03. Necessitats Socials a Espanya: Habitatge.p.23
 Dades originàries segons autors: ESSPROS data on expenditure and receipts (Eurostat).

En aquesta gràfica pot observar-se com hi ha una sèrie de països amb un compromís, baix o nul, amb polítiques d'ajut d'accés a l'habitatge o de prevenció de la seva pèrdua. Es podria incloure en aquesta llista, tots aquells que comprometen pressupostàriament menys del corresponent al 0,4% del seu PIB. En aquesta situació es troben la majoria dels països del Sud d'Europa, i de l'antiga Europa de l'Est. Contrasta aquesta destinació pressupostària amb la de països com França o el Regne Unit, o altres estats amb un històric compromís amb l'Estat del Benestar que hi destinen més del 0,6%. En el cas d'Espanya, pot observar-se com a disminuït en aquest període, de forma intensa, la destinació de fons públics a aquesta tipologia de suport, tal i com ho ha fet, Letònia, Àustria, o encara de forma més acusada, encara que venint de compromisos majors, els estats d'Hongria i Xipre.

I en aquest gràfic (1.31) poden observar-se les conseqüències generalitzades d'aquestes polítiques públiques. Tan sols en països amb un alt compromís en fer realitat el dret a l'habitatge aconseguix reduir una situació de pobresa, que d'existir comporta la cronificació tan reiterada de l'emergència residencial.

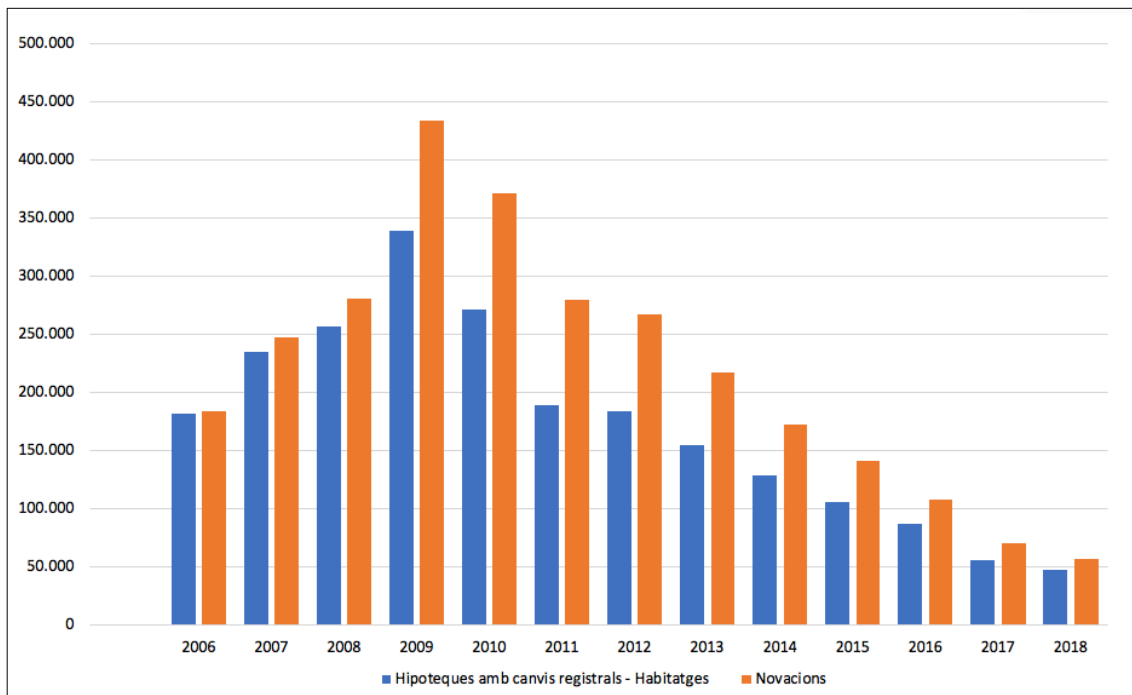
Gràfic 1.31. Reducció de la pobresa als Estats europeus per les ajudes a polítiques públiques d'habitatge (2008-2016).



Font: Observatori Social de "La Caixa". Informe Necessitats Socials a Espanya: Habitatge.p.24
Dades originàries segons autors: EU-SILC (Eurostat)

Però si unes planes enrere s'analitzava gràficament l'immens increment de contractació de préstecs per adquirir un habitatge, una de les conseqüències bàsiques que s'analitza en el present treball són les execucions hipotecàries, i també cal observar gràficament quin ha estat el comportament de les novacions realitzades en els anys de post-bombolla, clar signe de l'esforç per reestructurar el deute, esforç que va quedar compromès per les conseqüències de la crisi econòmica.

Gràfic 1.32. Evolució de les modificacions sobre préstecs hipotecaris sobre habitatges i novacions realitzades sobre tot tipus de finques (2006-2018)



Elaboració pròpia. Font: INE

1.2.1 Les execucions hipotecàries.

Per poder analitzar correctament l'abast de la situació que va portar les administracions públiques a prendre tot un seguit de mesures de caràcter potestatiu, o coercitiu, davant la situació de pèrdua de l'habitatge habitual per part de les famílies, es precisarien dades rigoroses sobre el nombre i localització no tan sols de les execucions hipotecàries iniciades, sinó de les que han acabat en llançament, i també sobre aquelles altres pèrdues d'habitatge derivades de desnonaments, normalment conseqüència de l'aplicació de la Llei d'Arrendaments Urbans per falta de pagament de les quotes. Dades rigoroses que també resulten necessàries per a una correcta valoració i interpretació de la confrontació de resultats d'aquesta investigació.

En aquest sentit, cal exposar que en els anys de més cruesa de la crisi, els posteriors a l'esclat de la bombolla immobiliària, les dades estadístiques sobre execucions hipotecàries de les que es disposava no han estat suficientment detallades per a realitzar una observació ajustada de les conseqüències sobre la pèrdua de l'habitatge habitual en el transcurs de la crisi. Malgrat el fet que la informació era pobra, incerta i poc exhaustiva, la contundència de les variacions de les dades existents, per l'augment que s'observa en diferents procediments relacionats amb la crisi immobiliària, ens dóna una visió suficientment àmplia per entendre com van afectar a les famílies que havien adquirit un habitatge en la dilatada fase d'increment desbocat de preus dels habitatges.

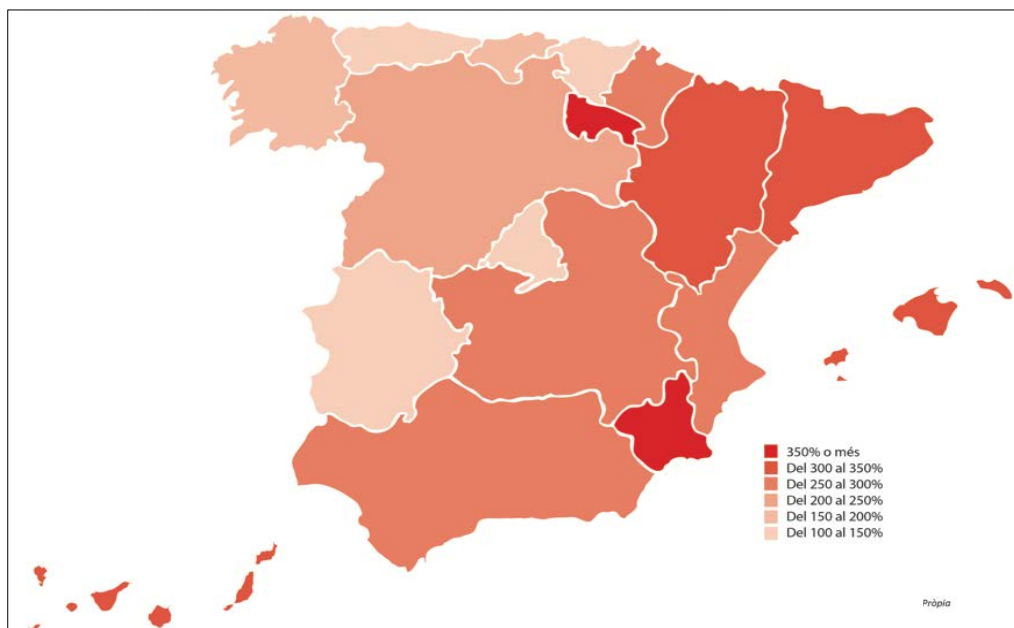
El biaix que s'està exposant en aquest punt de la investigació té a veure amb el fet que la principal estadística utilitzada per tothom per valorar com han evolucionat les execucions hipotecàries és l'elaborada pel *Consejo General del Poder Judicial* (CGPJ), la qual no permet conèixer el tipus de bé que constituïa la garantia hipotecària, ni si el titular del préstec era una persona física o jurídica. En el cas d'acabar amb llançament, no poden segregarse dades sobre si la garantia hipotecària era d'un habitatge o bé era un altre tipus d'immoble, i molt menys si, en el cas que fos un habitatge, aquest constituïa la residència habitual de l'executat o era un habitatge que era utilitzat com a una segona residència per part del seu titular.

En el cas dels desnonaments provinents com a estimació de les demandes d'impagament de les rendes de lloguer, les dades disponibles tenen més qualitat però falta també rigor donat que el procediment verbal vinculat a la llei d'arrendaments urbans, pot respondre a altres circumstàncies, com, per exemple, la recuperació de la possessió de l'habitatge en arrendament per finalització del termini contractual. Per tant, es desconeix si el desnonament respon a una circumstància diferent a la de falta de pagament de les quotes de lloguer per una situació de vulnerabilitat sobrevinguda per la crisi econòmica, que és la situació que justificaria l'adopció de mesures per a protegir a les famílies, d'acord amb l'objecte d'aquest treball.

Resulta important, insistir, però, en la contundència de les dades. Així per exemple si

contemplem la variació de les execucions hipotecàries resoltes entre els períodes d'expansió de la bombolla immobiliària, ens resulta que en tots els territoris de l'Estat, en el període de crisi, com a mínim s'ha doblat el número d'execucions hipotecàries resoltes. La regió de Múrcia, encapçala el rànquing, on es va passar de 3.830 execucions resoltes en el període 2001-2007, a un total de 18.658 en el període de crisi, un 387% més.

Mapa 1.2: Taxa de variació de les execucions hipotecàries entre dos períodes: 2001-2007 i 2008-2014 a Espanya



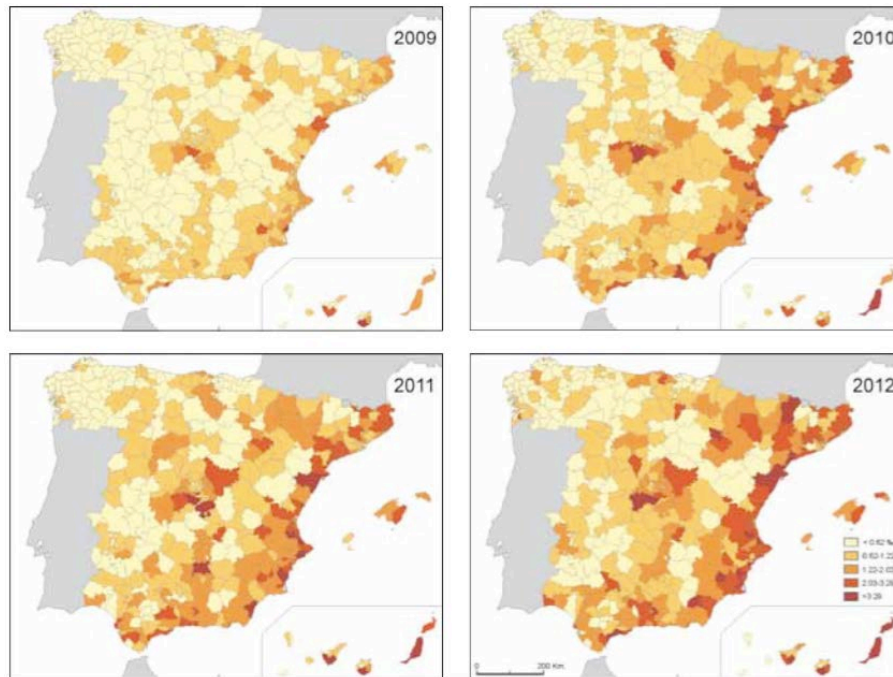
Elaboració pròpia. Font: CGPJ. Secció d'estadística judicial.

La simple observació del mapa, ens indica la relació existent entre els àmbits geogràfics on hi va haver un increment de preu més accelerat en els anys de la crisi. A més creixement del preu entre els anys 2001-2007, més taxa d'execució hipotecària en el període 2008-2014.

Aquesta relació es pot veure també en el mapa continu de les dades gràfiques que, per un període més limitat de temps (2010-2011-2012) que ens ofereix OBESO MUÑIZ (2014)¹⁷⁴.

¹⁷⁴ Obeso Muñoz, I., "Análisis geográfico de los desahucios en España". Revista Eria. Núm. 95. Any 2014. p.333

Mapa 1.3: Evolució temporal de les execucions hipotecàries en els anys 2009-2012 per partits judicials.



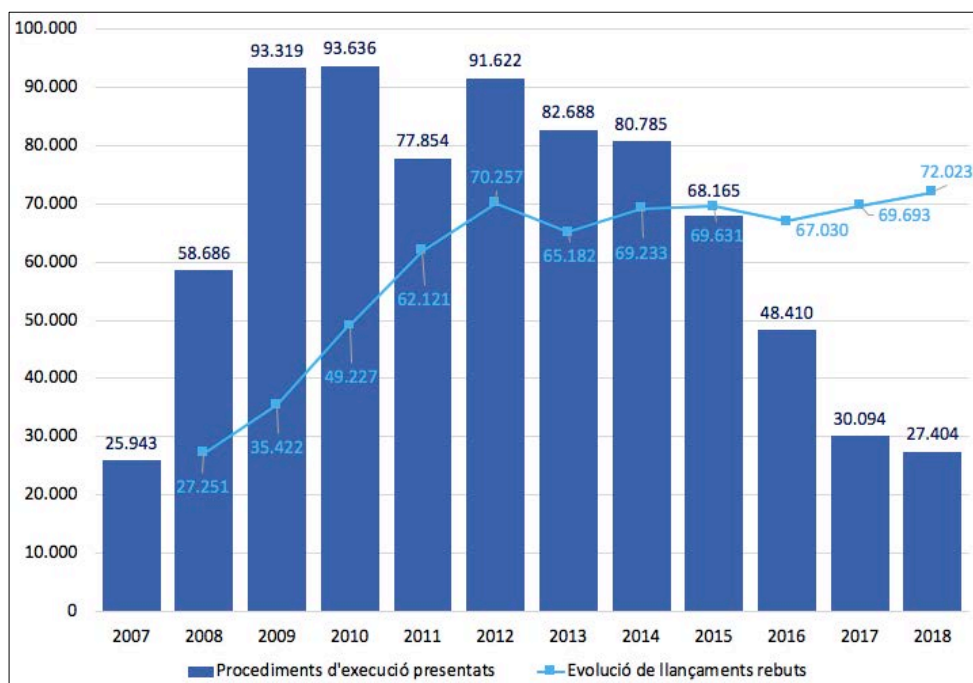
Font: Obeso Múñiz, I., a *Análisis Geográfico de los deshaucios en España*.

Si ens centrem en els anys que la crisi colpeja amb més força, les úniques dades que tenim, les de l'Estadística Judicial, reflecteixen com en els anys de més impacte de la crisi el nombre de processos d'execució presentats (segons el CGPJ, "aquells procediments que, tramitats en los Jutjats de Primera Instància, permeten exigir el pagament de deutes garantits al creditor amb escriptura d'hipoteca al seu favor"), fou notablement superior al nombre de llançaments rebuts (segons el CGPJ, "cada bé immoble el lliurament del qual s'acordí"), mentre que aquests darrers es mantenen estables quan disminueixen els primers a partir de l'any 2015.

Disponible a:

<https://www.unioviedo.es/reunido/index.php/RCG/article/view/10513/10078>

Gràfic 1.33. Evolució d'execucions i notificacions de llançaments rebuts en els serveis comuns dels Jutjats a Espanya (2007-2018)



Elaboració pròpia. Font: CGPJ. Secció d'estadística judicial.

D'aquestes dades, podem destacar-ne l'espectacular augment, amb l'esclat de la bombolla immobiliària del número d'execucions hipotecàries presentades en el jutjat. Així, s'observa que en un sol any, al 2008, augmenta en més d'un 100% el número de procediments d'execució hipotecària presentats als jutjats a l'Estat espanyol respecte de l'any anterior. Al finalitzar l'any 2018, s'havia recuperat pràcticament les xifres d'entrades d'execucions previ a l'esclat.

Així mateix, resulta necessari observar que encara que els indicadors econòmics ens parlin (des de finals de 2014) de recuperació econòmica, podem veure com els llançaments rebuts, com a conseqüència de la finalització dels procediments ingressats, s'han mantingut en una xifra elevada, per sobre dels 65.000 procediments, al llarg dels anys 2015-2018. Alguns autors han volgut veure en aquest constant increment de les notificacions dels llançaments rebuts, un fracàs de les polítiques preventives a la pèrdua de l'habitatge. Així MÉNDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE (2017) exposa que "les ordres de llançament rebudes en els Tribunals Superiors de Justícia en

el període 2008-2014 van sumar un total de 378.693, el que equival a dues tercers parts de les execucions hipotecàries presentades. No obstant això, mentre aquestes últimes han moderat les seves xifres en els últims anys, el nombre de llançaments no ha deixat de créixer (excepte el 2013), de manera que si el 2008 per cada 100 execucions es van comptabilitzar 46 llançaments, el 2014 aquesta proporció es s'eleva ja a 86, qüestionant així l'efecte de les mesures legislatives aprovades des de 2011 per aconseguir una major protecció dels deutors."¹⁷⁵.

En tot cas, en el període 2008-2018, podem comptabilitzar 750.000 procediments d'execució hipotecària presentats en seu judicial.

1.2.2 Estimació del nombre de famílies que han perdut l'habitatge habitual (2008-2018).

Les millores introduïdes en aquesta recollides de dades estadístiques a partir de 2013, ens permet, de forma tardana, apropar-nos, d'una forma més real a com ha afectat la crisi, a les persones respecte del seu habitatge habitual.

D'una banda, en la recollida de dades dels jutjats, s'introdueixen una sèrie de distincions que ens permet conèixer també, amb més detall de quina manera els llançaments que procedeixen d'execució hipotecària, i els desnonaments procedents de procediments LAU.

La següent gràfica, descarta l'efecte "funicular" que darrerament s'exposa per descriure la situació en la que suposadament s'ha produït un creuament entre la pèrdua d'habitatge per execució hipotecària vs. la pèrdua d'habitatge en arrendament en el qual no és pot fer front a les quotes de lloguer. Clarament els desnonaments relacionats amb la LAU, sempre han estat per sobre dels llançaments hipotecaris, resulta cert que aquesta distància ha crescut en els darrers temps, però en cap cas s'ha

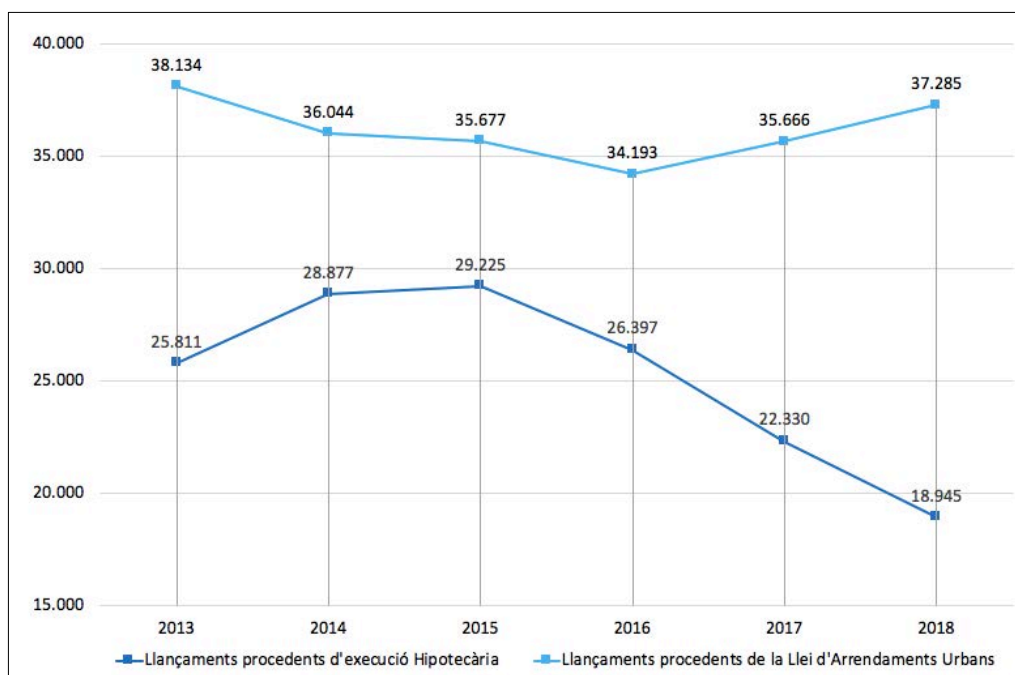
¹⁷⁵ Méndez Gutiérrez del Valle, R., "De la hipoteca al desahucioejecuciones hipotecarias y vulnerabilidad territorial en España". Revista de Geografía Norte Grande., Núm. 67. Any 2017, p.20

Disponible a:

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6134860.pdf>

produït cap creuament.

Gràfic 1.34. Evolució dels llançaments practicats segons el seu origen hipotecari o arrendatari.



Elaboració pròpia. Font: CGPJ. Secció d'estadística judicial.

Malgrat aquestes afirmacions, com ja s'ha dit, cal tornar a aclarir que les dades de l'estadística judicial gràfica no són tan sols sobre habitatges habituals, ja que els procediments d'execució i llançament inclouen altres tipus de propietats, com locals, oficines, aparcaments, solars o naus. De la mateixa manera, podria reiterar-se el que s'ha esmentat respecte dels procediments de la Llei d'Arrendaments Urbans.

A partir de l'any 2013 s'ha entrat, tot i que tardanament, a analitzar la pèrdua de l'habitatge habitual com a conseqüència d'execucions hipotecàries. Aquesta és una estadística encomanada a l'INE¹⁷⁶, sobre la totalitat de finques que tenen una execució hipotecària en tràmit i en la que és distingeix la naturalesa i caràcter de les finques.

Qui aporta les dades és el Col·legi Oficial de Registradors de la Propietat i Mercantils

¹⁷⁶ En el projecte tècnic (de desembre de 2013) de l'Estadística sobre execucions hipotecàries, s'hi estableix que la finalitat és conèixer amb caràcter trimestral l'evolució de les execucions hipotecàries, com a possible aproximació a l'evolució dels desnonaments.

Disponible a:

http://www.ine.es/proyectos/proyecto_ejecuciones_hipotecarias.pdf

d'Espanya (CORPME). En l'estadística, és gràcies a l'encreuament de la informació proporcionada pels Registradors, amb les dades del Cadastre i el Padró, que pot oferir-se informació sobre el nombre de certificacions d'execucions hipotecàries sobre habitatges en propietat que corresponen a residències habituals.

Tot i això, i la voluntat manifestada, s'observa que el detall dels habitatges que són residència habitual tan sols apareixen en la comunicació trimestral que fa l'INE de resultats provisionals, però aquesta segregació de les dades desapareix de la difusió final que fa l'INE a través de INEBase.

133.000 famílies van perdre l'habitatge habitual entre els anys 2012-2015, com conseqüència de no poder fer front al préstec hipotecari.

Dins d'aquests nous esforços per a tenir dades d'afectació, i aprofitant l'esforç realitzat per diferents organismes destaca l'estudi publicat a meitats del 2013, pel *Consejo General del Poder Judicial* anomenat "Una aproximació a la conciliació de les dades sobre execucions hipotecàries i desnonaments"¹⁷⁷.

En aquest treball, sobre comparació de dades obté les següents conclusions, sobre la pèrdua de l'habitatge habitual durant l'any 2012.

Estimació del Col·legi de Registradors.

El Col·legi de Registradors (en endavant CORPME) a través del Centre de Processos Estadístics i Servei de Sistemes d'Informació, va publicar una monografia sobre els impagaments hipotecaris d'habitatge corresponents a l'any 2012¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Disponible a:

<https://www.google.cat/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi4v4OesYjcAhXG16QKHSa6BzMQFggoMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.poderjudicial.es%2Fstfls%2FESTADISTICA%2520JUDICIAL%2520NUEVO%2520FFICHEROS%2FDatos%2520de%2520Justicia%2FBoletines%2520Anteriores%2FBolet%25C3%25ADn%2520n%25C2%25BA%252035%2520-%2520Conciliacion%2520de%2520datos%2520sobre%2520ejecuciones%2520hipotecarias%2520y.pdf&usg=AOvVaw3Zlmg1g1nLqAsxrOXEtVbX>

¹⁷⁸ Fabra Garcés, L. i Subero Sima, B. (Assessors). "Panorama Registral. Impagos hipotecarios de vivienda 2012". Centro de procesos estadísticos y servicio de sistemas de información. Registradores de España. 2012. Disponible a:

Amb dades del 85% de les oficines registrals, es va obtenir que a l'any 2012, es van iniciar un total de 65.778 execucions hipotecàries, de les quals, s'estima que un 75% ho són sobre l'habitatge habitual.

Al mateix any, és considera que 41.476 famílies han perdut el seu habitatge principal. D'aquests, 30.050 per adjudicació procedent d'execució hipotecària, i 11.426 per acord de lliurament de l'habitatge per cobrir l'obligació del deute del préstec pendent. El que s'ha vingut mal anomenant dació en pagament.

Estimació del Banc d'Espanya.

Com s'ha dit, el Banc d'Espanya, al 2013, inicia també una nova estadística sobre processos d'execució hipotecària. Tot i que les dades que recull l'estudi de conciliació de dades sobre execucions hipotecàries i desnonament del CGPJ, xifra en 32.490 el número de famílies que perden l'any 2012 el seu habitatge, segons les primeres dades ofertes al maig de 2013¹⁷⁹ pel Banc d'Espanya, aquestes dades van ser revisades amb posterioritat¹⁸⁰ gràcies a Circular del Banc d'Espanya (CBE) 1/2013, de 24 de maig¹⁸¹. Així, la xifra final considerada pel Banc d'Espanya, eleva la xifra fins a 39.051 habitatges principals, els lliurats, bé judicialment, bé voluntàriament al llarg de l'any 2012.

Si bé com pot observar-se la xifra total és similar a les ofertes per la monografia del CORPME, l'origen del lliurament és clarament diferent, donat que el Banc d'Espanya, xifra en 19.335 les procedents d'execucions judicials, i 19.716 els lliuraments

http://www.registradores.org/wp-content/estadisticas/propiedad/monografias/2012_PR_Impagos_Hipotecarios_Vivienda_2012.pdf

¹⁷⁹ Disponible a:

https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing_notas/es/notabe10-05-13.pdf

¹⁸⁰ La revisió és conseqüència del compliment del requeriment de la nova Circular 1/2013 del BdE, que comporta a més que les dades que s'aconsegueixen, fan referència al total d'entitats de dipòsit.

¹⁸¹ Veure formulari de recollida de dades, que conté la circular del Banc d'Espanya 1/2013 al BOE de 31 de maig de 2013. Núm. 130. p. 154-155

Disponible a:

https://www.boe.es/boe_catalan/dias/2013/05/31/pdfs/BOE-A-2013-5720-C.pdf

voluntaris, d'aquests lliuraments voluntaris, 15.174 comportarien l'extinció del deute hipotecari (dació).

Aquestes diferències poden correspondre al moment de la comptabilització, mentre que el Banc d'Espanya ho fa en el moment de l'adjudicació, les oficines registrals ho fan en el moment de la inscripció. Per altra banda, s'ha detectat també una dilació voluntària de la inscripció registral de l'adjudicació de la finca per part d'entitats financera adjudicatària.

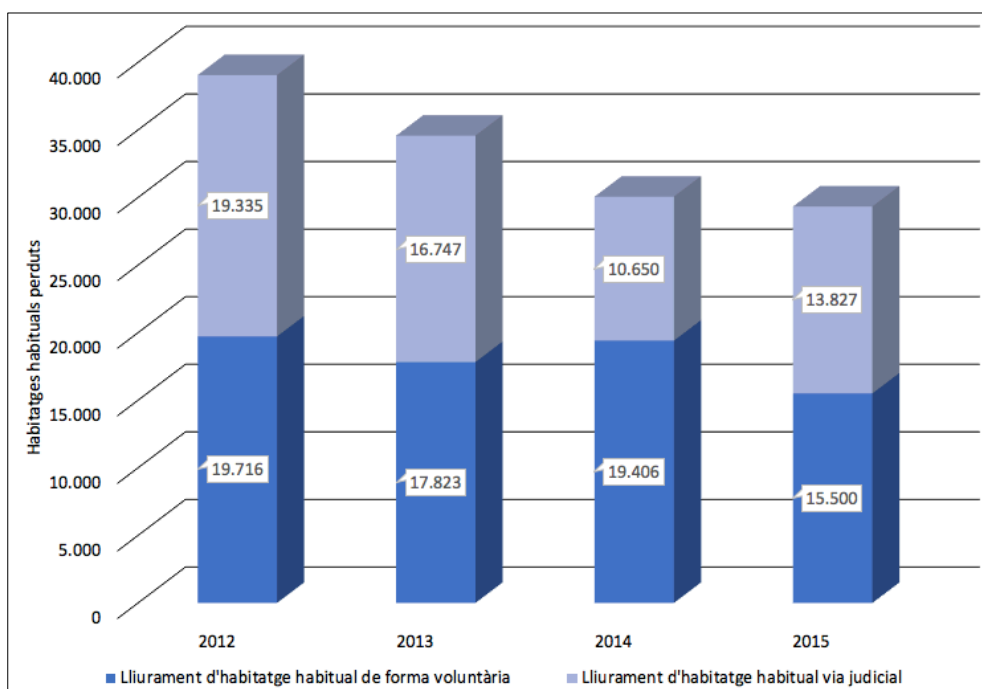
Aquesta estadística, la més interessant per l'objecte d'aquesta investigació, determina que entre 2012 fins a 2015, les famílies que han perdut el seu habitatge habitual com a conseqüència d'execucions hipotecàries o acords de compensació de deute (dació en pagament) s'eleva a 133.000 famílies.

Taula 1.7. Evolució pèrdua habitatge segons recompte del Banc d'Espanya. (2012-2015)

Estadística del Banc d'Espanya	2012		2013		2014		2015	
	H.Habitual	Altres H.	H.Habitual	Altres H.	H.Habitual	Altres H.	H.Habitual	Altres H.
Tipologia d'habitatge per ús								
Número Hipoteques Adquisició habitatge	6.029.177	552.631	5.887.993	574.490	5.828.427	629.701	5.803.699	581.324
Total lliurament habitatges	39.051	5.694	34.570	10.624	30.056	8.346	29.327	7.602
Lliuraments voluntaris	19.716	1.255	17.823	3.549	19.406	2.881	15.500	3.490
<i>Dació en pagament</i>	<i>15.174</i>	<i>793</i>	<i>14.970</i>	<i>3.010</i>	<i>16.489</i>	<i>1.994</i>	<i>13.193</i>	<i>2.982</i>
<i>Altres lliuraments voluntaris</i>	<i>4.542</i>	<i>462</i>	<i>2.853</i>	<i>539</i>	<i>2.917</i>	<i>887</i>	<i>2.307</i>	<i>508</i>
Lliuraments judicials	19.335	4.439	16.747	7.075	10.650	5.465	13.827	4.112
<i>Habitatge buit</i>	<i>16.463</i>	<i>4.077</i>	<i>14.857</i>	<i>6.677</i>	<i>9.521</i>	<i>5.234</i>	<i>12.925</i>	<i>3.902</i>
<i>Habitatge ocupat</i>	<i>2.872</i>	<i>362</i>	<i>1.890</i>	<i>398</i>	<i>1.129</i>	<i>231</i>	<i>902</i>	<i>210</i>

Elaboració pròpia. Font: Banc d'Espanya.

Gràfic 1.35. Pèrdua de l'habitatge habitual via judicial i via pacte. (Anys. 2012-2015)



Elaboració pròpia. Font: Banc d'Espanya.

Estimació de l'INE.

Aquesta enquesta tan precisa del Banc d'Espanya, es va veure interrompuda, per la realització per l'inici per part de l'INE d'una estadística pròpia sobre execucions hipotecàries.

La primera comparació que sorprèn entre les xifres de l'INE i les del CGPJ, és que les xifres d'execucions hipotecàries iniciades que dona el CGPJ (veure Gràfic 1.29) són un 30% o un 40% inferiors a les xifres sobre actuacions d'execució que diuen que s'han iniciat per part de l'INE.

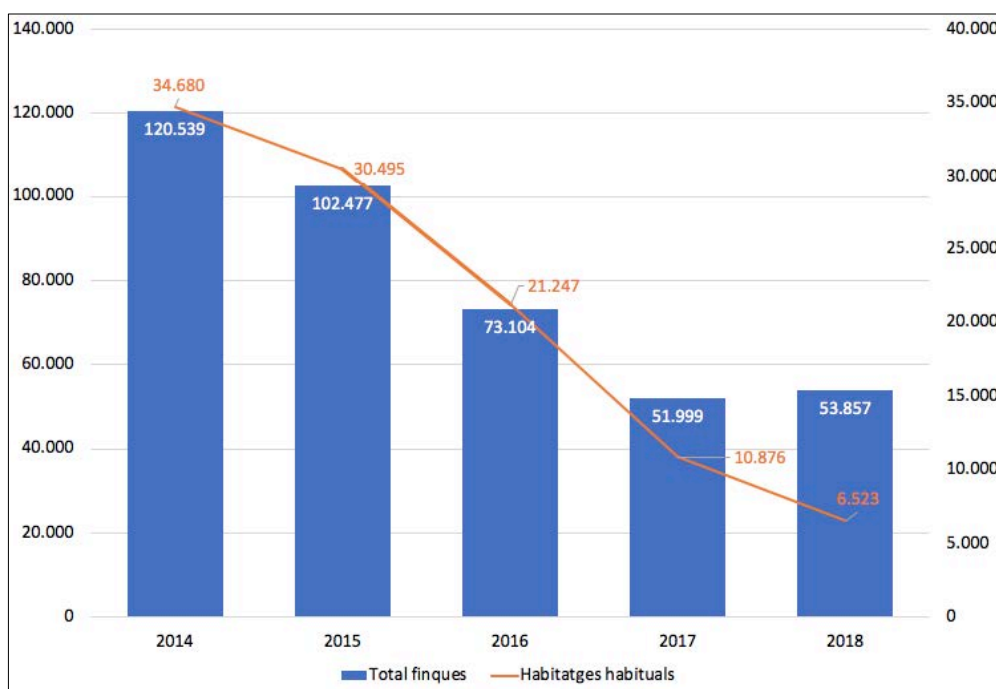
D'entrada cal dir que les fonts són diferents, així mentre el CGPJ, la seva font directe són els Tribunals, l'INE obté les dades dels Registradors, amb les disfuncions ja comentades que poden donar-se per aquesta situació, cal afegir-hi, segons resposta obtinguda del mateix CGPJ que indica que la principal font de discrepància entre les dades del CGPJ i les de l'INE, (a banda de la diferència de font i metodologia), és que l'INE fa el recompte a partir d'anotacions de béns en el registre de la propietat i el CGPJ, d'execucions tramitades pels jutjats, que poden afectar a un o diversos béns.

Taula 1.8. Evolució execucions hipotecàries segons l'Institut Nacional de Estadística. (2014-2018) INE

Estadística de l'INE	2014	2015	2016	2017	2018
INE/Total finques	120.539	102.477	73.104	51.999	53.857
INE/Urbanes: habitatges	70.422	60.032	41.288	27.171	25.903
INE/Persona física	44.939	39.151	27.189	14.102	8.912
INE_NdP/Habitual	34.680	30.495	21.247	10.876	6.523
INE_NdP/Altres	10.259	8.206	5.942	3.226	2.389
INE/Persona jurídica	25.483	20.881	14.099	13.069	16.991
INE/Urbanes: altres	38.481	32.852	24.355	19.021	22.059
INE/Urbanes: solars	5.967	4.299	3.700	2.524	3.352
INE/Rústiques	5.669	5.294	3.761	3.283	2.543

Elaboració pròpia. Font: INE

Gràfic 1.36. Evolució execucions hipotecàries segons l'estadística de l'INE.



Elaboració pròpia. Font: INE

S'observa que la varietat en l'origen de les dades, en la metodologia emprada, i en els resultats, fa quasi impossible establir una projecció de les famílies que veritablement

han perdut el seu habitatge habitual com a conseqüència de les execucions hipotecàries. Les dades més fiables són les del Banc d'Espanya, per comptabilitzar, no tan sols les execucions, sinó també pel fet d'incloure les dacions en pagament, que independentment hagin estat una solució de tancament, o no, d'un expedient obert d'execució hipotecària, diferencia una sortida que les altres estadístiques no contemplen.

RODRÍGUEZ LÓPEZ (2014), s'atreveix a fer la següent projecció, en base a que "les dades de 2012-13 del Banc d'Espanya poden implicar que gairebé un 30% dels llançaments hipotecaris publicats pel CGPJ per a aquests anys van correspondre a habitatges habituals, i que el 70% dels llançaments va correspondre a habitatges.

Si la proporció esmentada de lliuraments d'habitatges habituals derivades de procediments judicials corresponents a 2012-13 s'aplica als llançaments hipotecaris produïts en el període 2008-13, resultaria un total de més de 90.000 habitatges habituals lliurats als bancs com a conseqüència dels procediments d'execució iniciats en aquest període"¹⁸². Aquesta projecció (i amb l'aportació de dades BdE i INE) donaria uns 100.000 habitatges habituals més que s'haurien lliurat entre 2014-2018. En tot cas, seguint aquesta projecció proposada, o seguint les xifres de les entitats que des d'aleshores han realitzat estudis estadístics, no sembla erroni concloure, això sí, sense una base numèrica fiable, que entre 180.000 i 205.000 famílies han perdut en el període 2018-2018 el seu habitatge habitual, fruit de la incapacitat de poder fer front a les quotes hipotecàries.

¹⁸² Rodríguez López, J. "Ejecuciones hipotecarias. Un año de la Ley 1/2013". Revista de Derecho Civil. Vol. 1. Núm. 3. Any 2014. p. 110.

Disponible a:

<https://www.nreg.es/ojs/index.php/RDC/article/download/88/55>

**CAPÍTOL SEGON.- LES ACTUACIONS DE L'ESTAT PER A PROTEGIR
EL DRET A L'HABITATGE.**

"España es quizás el país occidental en el que el Legislador y la Administración exhiben una falta de respeto más marcada con la propiedad."

García de Enterría, 1996.

L'objecte d'aquest capítol és repassar i analitzar les principals actuacions de l'Estat per garantir el dret a l'habitatge en el període objecte d'aquesta investigació (2008-2018).

S'observarà que malgrat l'evidència de les dades que indicaven la severitat de la recessió, els màxims responsables del govern de l'Estat no van admetre la seva importància d'una forma immediata. Es va actuar tardanament, i a més a més, les mesures es van orientar en un rumb erroni, cosa que va agreujar la situació.

El principal motor de l'economia de la darrera dècada, el sector de la construcció, va passar a ser el principal impulsor en la destrucció de llocs de treball. A més a més, el contagi del sector financer i el tancament del mercat de crèdit a nivell mundial van provocar una depressió econòmica de tal magnitud que va afectar els ingressos de moltes famílies, que entraven així en una situació de morositat respecte de les obligacions concretes amb les entitats financeres.

La pèrdua de llocs de treball, o una minoració salarial, feia caure les llars en una situació de sobreendeutament que les deixava sense marge, ni possibilitat, de poder fer front a les quotes de les hipoteques amb les que havien finançat l'adquisició del seu habitatge. La possibilitat de caure en una situació d'exclusió residencial s'incrementava, perquè el sistema d'execució hipotecària espanyol estava dissenyat com un sistema extremadament garantista pel creditor. Una condemna contundent al procediment es pot trobar en un informe de l'any 2012 encarregat pel Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), i elaborat per diferents magistrats, on, respecte les entitats financeres, es denuncia:

"disposen d'un important avantatge enfront de qualsevol creditor, un procediment privilegiat per al cobrament de crèdits hipotecaris, creat el 1909 a causa de la pressió dels bancs, que pretenien disposar d'un procediment que els permetés cobrar els seus deutes de manera ràpida; procés judicial extremadament agressiu enfront del deutor que dota l'escriptura de préstec hipotecari de major eficàcia fins i tot que una sentència i les possibilitats de què disposa el deutor per oposar-se són moltes menys que si es tractés de l'execució d'una sentència [...] cal que s'iniciï un debat jurídic seriós (el debat social ja existeix) i es plantegi una revisió del règim legal i processal d'execució dels préstecs hipotecaris, ja que el nombre de llançaments o desnonaments derivats de l'execució d'hipoteques pot considerar-se com un autèntic drama social".¹⁸³

¹⁸³ Consejo General del Poder Judicial. Annex a l'Informe de 9 de novembre de 2012. "*Propuestas en materia de sobreendeudamiento familiar y medidas de protección del deudor delante de las consecuencias de la ejecución hipotecarias (deuda, aval y pérdida de la vivienda)*". p. 2-8

I és que si es fa una mirada enrere, al llarg dels darrers seixanta anys s'han succeït diverses crisis econòmiques, que han posat la ciutadania en situació de dificultat respecte la possibilitat de gaudir d'un habitatge digne i adequat. Però cap de les crisis anteriors havia desallotjat, com ho ha fet aquesta, a les famílies de casa seva, i aquest és un element diferencial que s'està valorant i que fa que s'hagi qüestionat tant la legislació de l'execució de la garantia hipotecària, com el model de les polítiques públiques d'habitatge - especialment les dissenyades a meitat del segle XX-, i que s'han reproduït de forma mimètica des d'aleshores.

I si en la introducció d'aquest capítol es feia crítica del procediment d'execució hipotecària, que arrenca d'una legislació aprovada l'any 1909, cal fer també un breu apunt d'aquestes polítiques públiques que es posen en qüestió. I és que fa just sis dècades, el primer ministre de l'Habitatge, José Luis de Arrese, va proclamar la necessitat de "fer un país de propietaris, i no de proletaris".¹⁸⁴ L'apoteigma va precedir tota una sèrie d'actuacions que farien arrelar l'accés a l'habitatge en règim de propietat. I aquest és un canvi estructural en la forma en l'accés a l'habitatge, que s'accelera, doncs abans de la dècada dels seixanta, la forma més habitual de tinença d'un habitatge era el lloguer: més del 50% de la població espanyola vivia de lloguer, i tan sols tres dècades després el percentatge de llars principals en lloguer no arribava al 20%, percentatge que s'ha mantingut pràcticament fins a l'actualitat.

Les estratègies del govern central de l'època no anaven en el mateix sentit al que estaven fent diversos països del continent europeu, que havien estat treballant, amb fons públics, la reconstrucció de les ciutats després de la segona guerra mundial, amb l'edificació de barris sencers d'habitatge social en règim de lloguer. Aquests i altres factors van fer que a molts estats europeus s'intensifiqués la necessitat "de

Disponible a:

<https://ep00.epimg.net/descargables/2012/10/27/bf5a8c9c781fa7dfca6c600e8e3a86be.pdf?rel=mas>

¹⁸⁴ El Ministre va difondre aquest missatge en un homenatge dels Agents de la Propietat Immobiliària, en el que també va afirmar que "aspirem a que l'habitatge sigui del qui el viu i que de la "renda limitada" passem a la "venda limitada". ABC, 2 de maig de 1959. p. 41-42

Disponible a:

<https://linz.march.es/Documento.asp?Reg=r-73814>

promocionar l'habitatge social com a motor de transformació de la societat europea rural a una societat moderna urbana".¹⁸⁵

Però darrera d'aquesta posició a favor de la propietat es desprèn també una qüestió més profunda, que també es veu reflectida en la màxima del ministre Arrese, que és la voluntat que la producció d'habitatge a Espanya es converteixi en un sector fonamental, dinamitzador de l'activitat econòmica. Les polítiques públiques d'habitatge han estat especialment de foment de la promoció d'habitatge de protecció oficial, fonamentalment per part de promotors privats, amb poca implicació de la promoció pública.

"A partir dels anys 50 del segle XX, la iniciativa privada fa acte de presència destacada en la política d'habitatge (foment de la promoció privada d'habitatge) que dóna les seves primeres passes a favor de la liberalització. En les dues dècades següents, s'implementen diversos plans d'habitatge -en els que resulta essencial la participació del sector privat, que rep importants ajudes a la pedra, fins i tot, per a la construcció d'habitatges que superen amb escreix la superfície màxima prevista per la legislació actual per a habitatge protegit- que resulten en la construcció d'un important parc immobiliari a Espanya i l'accés generalitzat al mateix de les famílies espanyoles degut al creixement de la renda familiar i al bon nivell de l'economia del país. No obstant, aquest resultat s'aconsegueix en detriment dels sectors socials més incapacitats per adquirir un habitatge en el mercat lliure que no es beneficien de cap tipus de favor"¹⁸⁶.

És per això que l'alta demanda generada pels moviments migratoris i l'èxode rural cap a les grans ciutats tan sols va poder ser atès oferint habitatge en règim de propietat. Com exposa TRILLA (1993), a les ciutats, la tinença dels habitatges era habitualment en arrendament, en edificis residencials que havien aixecat els propietaris del sòl. La necessitat, però, als anys seixanta, de donar resposta a un important increment de la demanda va precisar d'empreses de construcció - promoció "molt més dimensionades". És així que "les empreses, abocades a uns ritmes d'activitat molt elevats, es van veure necessitades de recursos financers àgils, havien de disposar de la

¹⁸⁵ Garcia Almirall, P., i Arends Morales, L.N., "Vivienda social en la Unión Europea". Universitat Politècnica de Catalunya. Centre de Política de Sòl i Valoracions. Any 2012. p.5

Disponible a:

https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/18210/report1_LENIMAR_VIVIENDA%20SOCIAL%20EN%20LA%20UNI%C3%93N%20EUROPEA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁸⁶ Gifreu Font, J. "Las previsiones urbanísticas en relación con el acceso a la vivienda protegida", a "El acceso a la vivienda en un contexto de crisis". Nasarre Aznar, S. (Dir.) i Simón Moreno, H. (Coord.). Edisofer. Any. 2011 p.359

màxima liquiditat per poder emprendre noves urbanitzacions i construccions i tot això resultava contradictori amb el sistema fins aleshores vigent de la cessió de producte final en lloguer, que no fa altra cosa que garantir una rendibilitat fixa i estable però que no permet la rotació àgil del capital."¹⁸⁷

Així pot observar-se amb reiteració una gran desproporció, en l'espai temporal de la transició del règim dictatorial al règim constitucional i la seva consolidació -entre els anys 1970-1990, en què no és difícil trobar ràtios de 1:15, 1:10 i fins i tot 1:25. O sigui, per cada habitatge de protecció oficial qualificat per l'administració pública, els promotors privats, amb els estímuls adients, en qualificaven, 5, 10, o, en determinats anys, 25 habitatges¹⁸⁸.

Les mesures d'intervenció pública també han servit per contrarestar cíclicament les crisis de la promoció de l'habitatge lliure i promocionar-ne de "protecció oficial", i a la vegada, per crear ocupació en un sector amb una necessitat de mà d'obra intensiva i majoritàriament de relativa especialització. Tal com diu GONZÁLEZ ORDOVÁS (2013), en aquesta tendència s'està més preocupat per construir "més ocupació que habitatge i més per l'oferta que per la demanda"¹⁸⁹, i això ho corrobora, -i serveix d'exemple a tot el que s'ha dit sobre aquesta etapa-, que durant l'etapa del govern franquista mai no es van posar limitacions d'ingressos per poder accedir a un habitatge de protecció oficial, requeriment obvi i necessari si de veritat la voluntat hagués estat la d'ajudar a gaudir d'un habitatge a la població més vulnerable.

Aquesta és una situació que, amb certes matisacions, s'ha tornat a viure en les darreres dècades, doncs malgrat s'han incorporat uns requeriments d'ingressos màxims per poder accedir a un habitatge de protecció oficial, aquests ingressos podien arribar a ser, en alguns casos, -limitats això sí- de fins a 6 o 7 vegades l'IPREM (o l'IRSC

¹⁸⁷ Trilla, C. "Un nou marc per a la política d'habitatge a Catalunya (1982-1992)". Fundació Jaume Bofill. Any. 1993. p.20-21
Disponible a:
https://www.fbofill.cat/sites/default/files/Pol_06.pdf

¹⁸⁸ Ràfols Esteve, J. "El marc constitucional i els desplegament legislatiu", a "Política d'habitatge a l'Estat de les Autonomies". Institut d'Estudis Autonòmics. Any. 1997. p.36

¹⁸⁹ González Ordovás, M.J., "El derecho a la vivienda. Reflexiones en un contexto socioeconómico complejo. La vivienda: un ejemplo incuestionado de la lucha por el derecho". Ed. Dykinson. Any 2013. p.60.

a Catalunya)¹⁹⁰, xifra prou elevada que porta a valoració si l'objectiu és ajudar a accedir a un habitatge a qui més ho necessita, doncs ingressos d'aquesta escala comporten que pràcticament qualsevol nou demandant d'habitatge de protecció oficial complís amb aquest requisit.

Aquest posicionament, recolzat també en bona part de l'etapa democràtica per una política fiscal de desgravacions a l'adquisició, i amb els oportuns plans públics d'actuació a favor de l'accés en propietat, fa que, avui en dia, encara, malgrat la presa de raó de les experiències viscudes per molts adquirents com a conseqüència de la crisi, la forma de tinença preferent per bona part de la societat sigui la de la propietat.

I és també fruit d'aquella planificació, que milions de famílies van poder accedir a la propietat, gràcies a la protecció oficial, que els ha permès també "participar" de la revaloració del seu habitatge per decisions, que ara es lamenten, de desqualificacions de la protecció, o de la venda amb importants plusvàlues, quan la qualificació havia finalitzat.

I malgrat aquestes afirmacions, no s'ha de treure importància als resultats d'aquelles polítiques, que fins i tot podríem quantificar i qualificar com a espectaculars. Així ho destaquen TRILLA BELLART i BOSCH MEDA (2018):

"Segons dades del Col·legi d'Arquitectes i el Ministeri de Foment, entre els anys 1952 i 2016 es van construir a Espanya més de 6,8 milions d'habitatges protegits en alguna de les seves diferents modalitats, el que, sobre un parc residencial de 25,5 milions d'unitats (estimació del Ministeri de Foment per a l'any 2016), representa que un 26,6% del total dels habitatges d'Espanya ha estat construït amb suport públic; i molt previsiblement ascendeix fins al 33% - 35% si únicament ens referim als habitatges principals, és a dir, aquells habitats de forma permanent".¹⁹¹

¹⁹⁰ Referències d'una limitació d'ingressos desproporcionada els trobem en els moments de bombolla, i també de després de la bombolla. Així, el Reial Decret 801/2005 que aprova el Pla 2005-2008, preveu uns ingressos de fins a 6,5 vegades l'IPREM per accedir a un habitatge de protecció oficial de règim concertat, en venda o lloguer, i també a un finançament privilegiat amb préstec convingut (articles 17,18 i 33 del RD). Aquesta "limitació" d'ingressos de 6,5 vegades l'IPREM -més de 45.000€- es va mantenir en el Pla 2009-2012). A Catalunya, en el Decret 13/2010, l'article 7, si bé estableix uns ingressos màxims de 2,3 vegades el IRSC per poder accedir als habitatges de protecció oficial de règim especial, aquests ingressos pugen fins a 5 i 6 vegades l'IRSC, pels habitatges de règim general i concertat, i un règim especial concertat de Catalunya permet l'accés a famílies amb uns ingressos de fins a 7 vegades l'IRSC.

¹⁹¹ Trilla, C. i Bosch, J. "El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo". Fundación Alternativa. Document de Treball 197/2018. p.17

Disponible a:

<https://www.fundacionalternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/el-parque-publico-y-protgido-de-viviendas-en-espana-un-analisis-desde-el-contexto-europeo>

Fins i tot pot afirmar-se que és gràcies a l'elevat percentatge d'habitatges del parc, adquirits dècades enrere, en propietat, i sense endeutament a l'hora d'esclatar la bombolla, que els efectes no han estat encara més devastadors.

No es pot treure, però, ni un bri d'importància a la situació generada en la post-bombolla. La situació de col·lapse va ser evident a més països, i es van començar a prendre decisions en l'àmbit comunitari. Es va marcar el tret de sortida a una immensa producció legislativa de l'Estat i les Comunitats Autònomes per intentar revertir, resoldre, o almenys pal·liar, una crisi que s'agreujava cada dia que passava.

L'Estat va centrar bona part de la seva activitat en salvar el sistema financer, i no va valorar suficientment la situació d'impacte que suposava la possible pèrdua de l'habitatge habitual que moltes famílies havien adquirit al llarg del període d'expansió.

Al llarg de tots aquests anys, hi ha hagut una autèntica 'batalla' competencial entre l'Estat i les CCAA al voltant de les mesures legislatives que els territoris autonòmics intentaven implementar en l'àmbit de la política sectorial d'habitatge. Les CCAA proposaven aplicar instruments que mai s'havien emprat a Espanya, mesures que s'allunyaven dels trets característics de les polítiques de foment, i que intentaven incidir en l'immens parc d'habitatge buit que marcaven les xifres estadístiques.

Serveixi d'exemple d'aquesta controvèrsia en el marc de la crisi d'aquesta darrera dècada, el cas català. De sis normes amb rang de llei¹⁹², totes elles relacionades amb la temàtica sectorial d'habitatge, i la gran majoria amb la voluntat de solucionar la situació d'impacte i crisi residencial que es vivia, cinc van acabar suspeses pel recurs que va interposar el president del govern de l'Estat davant el Tribunal Constitucional.

¹⁹² Es tracta de les normes autonòmiques, les lleis 20/2014, 14/2015, 19/2015, 24/2015, i 4/2016. El Decret-Llei 1/2015, sorprenentment, no va ser objecte d'impugnació, i de la relació de normes impugnades, la Llei 19/2015, reguladora de les propietats temporals i propietats compartides, és l'única que no tenia com objecte immediat la solució del problema habitacional.

Pràcticament un quinquenni després, la pràctica totalitat dels preceptes impugnats d'aquestes cinc lleis han estat declarats conformes amb la Constitució.

L'experiència d'aquesta crisi hauria de provocar a Espanya un canvi definitiu en la perspectiva de les polítiques públiques d'habitatge. Cal marcar-se fites de llarg abast, i atenuar la visió economicista dels estímuls que s'ha promogut durant dècades. Aquesta afirmació no implica que haguem de pensar en mesures d'intervenció pública en matèria d'habitatge que se centrin exclusivament en polítiques d'auxili social. L'equilibri cal trobar-lo en cercar mesures, tant d'estímul com d'intervenció, que prioritzin la satisfacció del dret a l'habitatge, tenint en compte la importància que el sector de la construcció i promoció residencial ha tingut històricament en la nostra economia.

I.- L'ESTRUCTURACIÓ DE LES COMPETÈNCIES EN MATÈRIA D'HABITATGE.

1. LA NECESSÀRIA INTERPRETACIÓ DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL RÈGIM JURÍDIC DE LA DISTRIBUCIÓ COMPETENCIAL EN MATÈRIA D'HABITATGE.

Abans d'entrar a analitzar qualsevol dels instruments dissenyats per fer front a les noves problemàtiques sorgides amb la crisi en matèria d'habitatge, resulta obligat desxifrar la distribució entre l'administració de l'Estat i les administracions territorials descentralitzades, de quins són els seus límits sobre la capacitat legislativa, la dotació pressupostària i l'autonomia de gestió sobre aquest àmbit de política sectorial, distribució que es va anar configurant bàsicament durant l'etapa d'instauració i desenvolupament de l'Estat de les Autonomies. En aquesta configuració ha estat necessari recórrer reiteradament al Tribunal Constitucional per a fixar els cànons d'actuació de cada administració, pel constant conflicte en aquesta matèria entre l'Estat i les Comunitats Autònomes.

També, forma part necessària de la investigació, la posició sobre la que s'ha hagut de posicionar diferents cops el Tribunal, sobre la subjecció i obligatorietat de les actuacions que han de dur a terme les Administracions per donar efectiu compliment a l'article 47 de la Constitució Espanyola, pel qual "tots els espanyols tenen dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat".

1.1 ELS PRIMERS CONFLICTES EN L'ETAPA POSTERIOR AL TRASPÀS DE COMPETÈNCIES.

Per les reiterades discussions competencials entre les CCAA i l'Estat, el Tribunal Constitucional va mantenir una activitat 'frenètica' en la primera dècada de desenvolupament de l'Estat de les Autonomies, sobre infinitat de matèries, activitat destinada a destriar quina era la delimitació i la distribució de les actuacions a realitzar entre l'administració central i les administracions autonòmiques, havent de pronunciar-se en múltiples ocasions si no s'aconseguia el desistiment, per acord, d'alguna de les parts, de forma prèvia a la Sentència.

Els traspasos d'actius materials, personals o financers que es produïen mitjançant l'aprovació de Reials Decrets¹⁹³ no pressuposaven quina era la delimitació competencial, però va generar una important conflictivitat davant el Tribunal. Com exposa TORNOS MAS (1996) "La distribució de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes ve establerta a la Constitució i en els respectius Estatuts d'Autonomia, de manera que els Decrets de traspàs de serveis es limiten a transferir aquests i no transfereixen competències". (FJ5 - STC 48/1985)¹⁹⁴. Per tant, la funcionalitat dels Reials Decrets estava exclusivament relacionada amb "realitzar la traducció administrativa de mitjans que comporta la competència assumida".¹⁹⁵

També va dedicar el Tribunal tota una sèrie de sentències a resoldre la interpretació sobre la relació entre la capacitat de despesa pressupostària i l'ordre competencial, aclarint que "ni el finançament o subvenció té una altra justificació que la de ser aplicada a activitats en què, per raó de la matèria, l'Administració, sigui estatal o

¹⁹³ Cal distingir els Reials Decrets, emesos amb anterioritat a l'aprovació dels diferents EEAA, que tenien una doble funcionalitat, la d'atribuir competències als diferents àmbits territorials i la de transferir els mitjans necessaris per a dur-les a terme, doble funcionalitat que després de l'aprovació de les diferents Lleis Orgàniques per les que s'aprovaven els diferents Estatuts, es va perdre.

¹⁹⁴ Entre altres SSTC 26/1982, 25/1983, 71/1983, 76/1983, 87/1983, 88/1983, 113/1983, 56/1989

¹⁹⁵ Tornos Más, J., "Los Reales Decretos de traspasos. Evolución y problemática actual. Anuario Jurídico de La Rioja. Derecho Autonómico". Núm. 2. Any. 1996 p.108.

Disponible a:

<https://publicaciones.unirioja.es/ojs/index.php/ajr/article/view/690>

autonòmica, ostenti competències” (STC 14/1989 de 26 de gener)¹⁹⁶. Considerant, per tant, la subvenció, com una simple atribució de qui en té la competència.

Finalment, el darrer bloc d'activitat del Tribunal Constitucional fa referència a quina és l'extensió de les competències estatals sobre matèries que les Comunitats Autònomes havien assumit en exclusiva. Moltes d'aquestes atribucions a l'Estat vénen basades sobre diferents sectors econòmics, per als quals el Tribunal ha interpretat que l'Estat hi té accés des de la perspectiva de la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica.

Pràcticament de forma immediata al traspàs de les competències en matèria d'habitatge, van produir-se els primers conflictes competencials entre l'Estat i les diferents comunitats autònomes, que van acabar davant el Tribunal Constitucional.

Qui va encetar aquesta pugna davant el Tribunal Constitucional va ser el propi Estat, davant de disposicions normatives del País Basc i Catalunya. El primer conflicte positiu de competències es produeix pel Decret 15/1983, de 7 de febrer, del Govern del País Basc, sobre finançament per a la promoció, l'adquisició i la rehabilitació d'habitatges en l'àmbit de la Comunitat Autònoma per a l'any 1983 (conflicte positiu de competències 415/1983 de 13 de juny); el segon conflicte, també de l'Estat, ho és contra el Decret 84/1983, de 3 de març, del Consell Executiu de Catalunya, pel qual es declaren computables dins el coeficient d'inversió obligatòria en crèdit de regulació especial de les Caixes d'Estalvi, amb seu social a Catalunya, els crèdits que es concedeixin per a l'adquisició d'habitatges efectuada en l'àmbit de la normativa establerta pel Decret 280/1982¹⁹⁷ (conflicte positiu de competències 482/1983 de 11 de juliol). Aquests dos conflictes no tenen resolució del Tribunal perquè hi ha un desistiment de l'Estat en els dos procediments.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Entre altres SSTC, entre d'altres 30/1982, de 30 de juny; 95/1986, de 10 de juliol; 146/1986, de 25 de novembre, i 201/1988, de 27 d'octubre.

¹⁹⁷ El Decret 280/1982, de 2 d'agost, establia ajuts per als adquirents d'habitatges, destinats a residència habitual en primera ocupació i que no estiguessin acollits al règim de protecció oficial.

¹⁹⁸ En el cas del País Basc, per resolució del Tribunal 409/1984, de 5 de juliol, i en el cas de Catalunya, per resolució del Tribunal, 286/1984, de 10 de maig.

Quan l'Estat va aprovar el següent *Plan Vivienda*, corresponent al període 1984-1987, que aleshores es desenvolupava en diferents disposicions¹⁹⁹, el País Basc va presentar diferents conflictes de competències, i, a més a més, el govern basc va modificar les àrees geogràfiques de protecció oficial que havia establert l'Estat²⁰⁰, fet que va provocar el corresponent conflicte de competències de l'Estat contra aquesta modificació del govern basc. L'acumulació de tot el conflicte va acabar amb la Sentència 152/1988²⁰¹, que serà objecte d'anàlisi en aquest capítol.

Encara no s'havia emès Sentència sobre els conflictes del Pla del període 1984-1987, que va aprovar-se el Pla²⁰² pel al següent període, el qual va ocasionar "un ambient generalitzat d'oposició que va cristal·litzar en la impugnació del Reial Decret davant del Tribunal Constitucional per part de cinc comunitats autònomes: Catalunya, les Illes Balears, Aragó, la Rioja i Castella i Lleó [...] entenien els governs autònoms (que) l'Estat arribava a desconèixer les competències estatutàries en matèria d'habitatge i vulnerava l'autonomia financera de les comunitats"²⁰³. A aquests cinc conflictes de competència (562/1988, 610/1988, 613/1988, 620/1988 i 692/1988), interposats essencialment contra l'article 16 del Reial Decret 1494/1987, de 4 de desembre, s'hi acumula un sisè conflicte (1125/1988), plantejat també per la Generalitat de

¹⁹⁹ Reial Decret 3280/1983, de 14 de desembre, sobre finançament d'actuacions protegibles en matèria d'habitatge, i el Reial Decret 2329/1983, de 28 de juliol, sobre protecció a la rehabilitació del patrimoni residencial i urbà, i diverses Ordres de desenvolupament.

²⁰⁰ Ordre de 11 de febrer de 1987, per la qual es determinen les àrees geogràfiques homogènies i els seus respectius mòduls aplicables a operacions de promoció i adquisició d'habitatges de protecció oficial i rehabilitació protegida.

Disponible a:

<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1987/02/8700341a.pdf>

²⁰¹ STC 152/988, de 20 de juliol, respecte l'acumulació dels conflictes positius de competències 325/84, 327/84, 328/84, 410/84, 615/84 plantejats pel País Basc, i el conflicte, 880/87 plantejat per l'Estat. Va ser-ne ponent el Magistrat Antonio Truyol Serra.

Disponible a:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/docs/BOE/BOE-T-1988-20748.pdf>

²⁰² Reial Decret 1494/1987, de 4 de desembre, sobre mesures de finançament d'actuacions protegibles en matèria d'habitatge.

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/1987/12/12/pdfs/A36544-36551.pdf>

²⁰³ Pérez Sánchez, M. "El marc constitucional i els desplegament legislatiu", a "Política d'habitatge a l'Estat de les Autonomies". Coord. Ràfols Esteve, J. Institut d'Estudis Autònòmics. Any. 1997. p.133-134.

Catalunya, contra l'Ordre del *Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo*, de 12 de febrer de 1988, sobre tramitació de mesures de finançament d'actuacions protegibles en matèria d'habitatge, establertes en el Reial Decret 1494/1987²⁰⁴. Aquests conflictes de competència no van generar Sentència per l'aplanament de l'Estat, com reflecteix la Resolució del Tribunal 191/1992, de 30 de juny²⁰⁵.

De la Sentència TC 152/1988 en deriva una doctrina essencial per entendre fins a dia d'avui del repartiment de les actuacions de les diferents administracions públiques en matèria d'habitatge. Però sembla també absolutament necessari recórrer almenys a tres altres resolucions del Tribunal Constitucional, que encara que en l'origen de la discussió, sobre la Reforma Agrària a Andalusia, no semblaria que tingués res a veure amb la que s'està tractant, han influït de forma clara en el règim jurídic de l'activitat de les polítiques públiques d'habitatge, així, la Sentència 37/1987 de 26 de març²⁰⁶, i la Sentència 13/1992 de 3 de març²⁰⁷, com pot comprovar-se, la primera, anterior, i la segona, posterior, a la important resolució del Tribunal de 1988.

Finalment la quarta resolució a estudiar serà la recent STC 32/2019, de 28 de febrer²⁰⁸, en la que es podrà comprovar, que encara que de forma coetània en el temps el

²⁰⁴ Aquest Pla d'Habitatge de l'Estat va modificar-se, no com a conseqüència d'aquests conflictes positius que no es van resoldre fins a l'any 1992, sinó per la Sentència del Tribunal Constitucional 152/1988, que resolva els conflictes sobre el Pla 1984-1987. El nou Pla va aprovar-se pel Reial Decret 224/1989, de 3 de març, sobre mesures de finançament d'actuacions protegibles en matèria d'habitatge, que en el seu Preàmbul destaca que 'la sentència 152/1988, de 20 de juliol, del Tribunal Constitucional fa aconsellable la modificació d'alguns dels aspectes del Reial Decret citat per acomodar-los a aquella'.

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/1989/03/08/pdfs/A06506-06514.pdf>

²⁰⁵ Resolució del Tribunal Constitucional 191/1992, de 30 de juny.

Disponible a:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/15540>

²⁰⁶ Sentència que resol la impugnació presentada per més de 50 senadors contra determinats articles de la Llei 8/1984, de 3 de juliol, de reforma agrària aprovada pel Parlament d'Andalusia.

Disponible a:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/docs/BOE/BOE-A-2018-4148.pdf>

²⁰⁷ Sentència que resol el recurs d'inconstitucionalitat del Govern català, contra determinades partides pressupostàries del PGE de 1988, per a la defensa del principi de l'autonomia financera respecte de la necessitat de territorialitzar determinades partides de subvencions, que és concedeixen sobre matèries en la que és competent la comunitat autònoma.

Disponible a:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/T00002-00029.pdf>

²⁰⁸ Resolució del Tribunal Constitucional 32/2019, de 28 de febrer,

Tribunal hagi donat la raó als Ens Autònoms sobre la regulació de mesures coactives basades en l'incompliment de la funció social de la propietat, per l'altra redueix, amb aquesta Sentència, una visió garantista del dret que semblaria que s'estigués donant amb totes les Sentències sobre aquests instruments autonòmics, que arranca amb la STC 16/2018 i finalitza amb la STC 21/2019, emesa tot just quinze dies abans de la que s'analitzarà.

Les tres sentències citades han marcat el debat de l'eix competencial de tot un període temporal previ a la crisi immobiliària i residencial -post-bombolla-, que ha comportat una determinada forma d'estructuració de les actuacions legislatives, pressupostàries i de gestió sobre la matèria d'habitatge que s'han desenvolupat a Espanya per part de l'Estat i les comunitats autònomes. Són criteris que també han estat ben presents en la variada conflictivitat jurídica esdevinguda en aquesta darrera dècada, i que han estat resoltes, en bona part, per la interpretació o reinterpretació d'aquestes resolucions.

1.2 LA STC 37/1987. EL DEBAT SOBRE EL DRET A LA PROPIETAT.

La Sentència orienta, de forma genèrica, sobre tres aspectes substancials en relació al dret de propietat, qüestió bàsica respecte de l'estudi de la competència exclusiva que les comunitats han assumit respecte la matèria d'habitatge:

- La possibilitat de les CCAA de delimitar el dret de propietat en base a la regulació de la seva funció social, i si aquesta regulació afecta al contingut essencial del mateix.
- La competència per legislar davant d'un dret real -el de la propietat- que és propi de la disciplina de dret civil.
- La desigualtat per als ciutadans dels territoris autonòmics, en l'aplicació d'un dret com el de propietat si es regulen limitacions de les diferents facultats amb característiques distintes en diferents àmbits territorials.

Bona part de la problemàtica competencial sorgida en les mesures adoptades per fer front a la crisi del dret a l'habitatge, especialment desestabilitzat per l'esclat de la bombolla immobiliària i la posterior crisi econòmica, es basen en l'adopció de mesures que limiten el dret a la propietat en base a l'incompliment de la seva funció social.

Un referent, sempre que s'ha parlat de la delimitació de la funció social de la propietat d'un habitatge, és la STC 37/1987, perquè malgrat pugui semblar que la matèria que s'hi tracta, -una sèrie de mesures en el marc d'una "reforma agrària"- no hi guarda una relació directa, resulta que la Sentència que resol la impugnació sobre determinats articles de la Llei 8/1984 del Parlament d'Andalusia, soluciona la delimitació entre l'Estat i les comunitats autònomes respecte la competència per a regular les limitacions al dret de la propietat que poden imposar-se a través de la seva funció social (article 33.2 CE), sense que aquestes limitacions s'entengui que afecten al contingut essencial –protegit pel text constitucional- del dret a la propietat (article 53.1 CE), i que com molt bé es recorda a la Sentència "consisteix en la facultat d'usar,

gaudir, consumir i disposar de la cosa o dret sense més limitacions que aquelles que s'imposin mitjançant una llei o no vagin més enllà del que en cada moment es consideri raonable per la societat".

La funció social sobre la propietat neix molt abans, a l'any 1912, quan Léon Duguit (1912), professor de Dret de la Universitat de Bordeus, el delimita en la publicació de la conferència "*Le droit subjectif i la fonction sociale*".

"Pel que fa a la propietat, ja no es troba en la llei moderna el dret immaterial i absolut que l'home que manté la riquesa té sobre ella. Ella és i ha de ser; és la condició indispensable de la prosperitat i la grandesa de les societats, i les doctrines col·lectivistes són un retorn a la barbàrie. **Però la propietat no és un dret; és una funció social.** La propietat, és a dir, el titular d'una riquesa té, perquè té aquesta riquesa, una funció social a complir; mentre compleixi aquesta missió, els seus actes de propietat estan protegits. Si no compleix o compleix malament, si per exemple no cultiva la seva terra, deixa que la seva casa caigui en ruïna, la intervenció dels governants és legítima per obligar-lo a complir la seva funció social de propietari, que consisteix en assegurar-se que la riquesa dels tresors s'adapti al seu propòsit".²⁰⁹

Però, com s'ha dit, no tan sols des del punt de vista d'aquesta vulneració conceptual s'orienta aquesta Sentència, sinó també per observar les possibles infraccions dels apartats 1r. i 8è de l'article 149.1 de la Constitució. Així, les competències assumides en exclusiva per les CCAA -com les d'habitatge- podrien trobar-se limitades si s'entengués que cal garantir la igualtat en l'exercici dels seus drets per part de tot els ciutadans de l'Estat (apartat 1r. article 149.1 CE). En aquest sentit s'argumentava que si no hi ha una legislació bàsica estatal que determini quines són les limitacions al dret de propietat establertes per la regulació de la seva funció social, aleshores no hi cap la possibilitat d'igualtat, si els ens autonòmics determinen "funcions socials diferents en diferents àrees del territori nacional". Per una altra banda s'argumentava el fet que la regulació de les obligacions i limitacions del dret de propietat és matèria pròpia del dret civil, i per tant, competència exclusiva de l'Estat en base a la regla 8a. de l'article 149.1 CE.

²⁰⁹ Duguit, L., "*Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*". Librairie Félix Alcan. Any 1912. p.21

Disponible a:

<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k935172d/f33.item.zoom>

1.2.1 El contingut essencial del dret de propietat.

El Tribunal, al Fonament Jurídic 2 (FJ2) de la resolució, afirma que d'acord amb la doctrina constitucional (STC 11/1981, de 8 d'abril) el contingut essencial d'un dret queda afectat quan la seva alteració el "fan impracticable, el dificulten més enllà del raonable o desposseeixen de la necessària protecció". El dret a la propietat és posat en qüestió sovint davant el TC per la seva diferent configuració respecte del Codi Civil, i d'acord amb els principis enunciats pel propi tribunal (FJ8 de la STC 111/1983, de 2 de desembre), en l'actualitat, dins el marc del text constitucional aquest dret té una doble garantia i dimensió, i es reconeix tant des de la vessant més clàssica, que respon a uns interessos i facultats subjectives de caràcter individual, com des d'una vessant institucional, més actual, que opera d'acord amb les necessitats plurals de la comunitat, a la que s'intenta donar resposta mitjançant la delimitació de la seva funció social. I és precisament en base a aquesta perspectiva comunitària que no és l'interès individual el que té una preeminència sota qualsevol circumstància, sinó que cal atendre l'interès general mitjançant la funció social, com a una part integrant del propi dret de propietat. Així, la Sentència afirma, al FJ2, que:

"aquesta dimensió social de la propietat privada, com a institució cridada a satisfer necessitats col·lectives, és en tot conforme amb la imatge que d'aquell dret s'ha format la societat contemporània i, per tant, ha de ser rebutjada la idea que la previsió legal de restriccions a les en altre temps tendencialment il·limitades facultats d'ús, gaudi, consum i disposició o la imposició de deures positius al propietari facin irreconeixible el dret de propietat com pertanyent al tipus constitucionalment descrit [...] Com a corol·lari d'aquestes reflexions inicials, que jutgem imprescindibles per situar la impugnació plantejada en la seva veritable perspectiva constitucional, no és ocios afegir ara que la propietat privada, en la doble dimensió com a institució i com a dret individual, ha experimentat en el nostre segle una transformació tan profunda que impedeix concebre-la avui com una figura jurídica reconduïble exclusivament al tipus abstracte descrit en l'art. 348 del Codi Civil, que els recurrents citen en suport del seu al·legat d'inconstitucionalitat. Per contra, la progressiva incorporació de finalitats socials relacionades amb l'ús o aprofitament dels diferents tipus de béns sobre els quals el dret de propietat pot recaure s'ha produït una diversificació de la institució dominical a una pluralitat de figures o situacions jurídiques regulades amb un significat i abast diversos. Per aquest motiu es ve ja reconeixent amb general acceptació doctrinal i jurisprudencial la flexibilitat o plasticitat actual del domini que es manifesta en l'existència de diferents tipus de propietats dotades d'estatuts jurídics diversos, d'acord amb la naturalesa dels béns sobre els quals cada dret de propietat recau".

Deixant meridianament clar que la delimitació del dret de propietat se separa de la visió "individual" del Codi Civil, el seu enfocament es fa indissociable de la perspectiva

social i comunitària, i més quan parlem de l'àmbit de la propietat d'habitatge residencial. La Sentència aclareix que correspon a qui té la "tutela" dels interessos concrets a defensar relacionats amb el dret a la propietat, això és en el cas de l'habitatge les comunitats autònomes, i establir -en el marc de la Constitució- la delimitació a través de la funció social, dels interessos comunitaris que cal defensar.

1.2.2 El dret de propietat. Un dret real, propi del dret civil delimitat a les lleis sectorials.

Un cop el Tribunal Constitucional ha ratificat aquesta visió dual del dret de propietat, dualitat que adopta a més a més una multiplicitat de facetes en funció dels béns sobre els quals calgui defensar els interessos individuals i socials que cada un d'aquests tipus de béns representa, considera que no es pot pretendre reconduir aquesta concepció extensa del dret de propietat a una visió restrictiva des del punt de vista normatiu, i per tant, la delimitació del dret de propietat, en raó que aquest respon a interessos generals, queda regulat no tan sols en la legislació civil, sinó també en les normes de caràcter sectorial que defineixen i "tenen cura principalment dels interessos públics als que es vincula la propietat privada" (FJ8), i són els titulars d'aquestes competències sectorials, les comunitats autònomes en el cas de l'habitatge, i no els de la legislació civil (l'Estat) els que han d'establir els deures o obligacions per donar satisfacció a la dimensió institucional, que com ja s'ha exposat no pot desenllaçar-se de la dimensió individual.

Aquesta visió dual del dret de la propietat, a l'Estat espanyol apareix en la segona meitat del s.XX en l'àmbit del sòl. GIFREU (2012) apunta que és

"amb l'aprovació de la LS/1956, que el dret de propietat del sòl assoleix el perfil jurídic que avui en dia el defineix. Amb anterioritat, la regulació d'aquest dret s'havia localitzat a la legislació civilista, que enfonsava les seves arrels en els corrents liberals decimonònics i, molt més enllà, en la concepció quiratària romana de la propietat i en l'aforisme articulat pels postglossadors sobre l'extensió il·limitada del domini en sentit vertical segons el qual *qui dominus est soli, dominus est usque ad caelum et usque ad inferos*. Des d'aquesta perspectiva, la propietat del

sòl es configurava com un dret potencialment absolut que atorgava al seu titular plenes facultats de disposició, ús i gaudi del bé sobre el qual requeia (superfície, vol i subsòl dels terrenys). [...] La LS/1956 va ser la responsable d'aquest canvi de plantejament [...] la legislació urbanística incorpora com a element inherent a la pròpia definició del dret de propietat el concepte de "funció social" [...] aquest principi estructural imposa als propietaris del sòl el compliment d'una sèrie de deures o càrregues urbanístiques que tenen com a finalitat última la utilització del bé conforme el seu destí i la millora de les condicions de la vida dels ciutadans. Aquest nou escenari propicia la configuració d'una doble vessant de la propietat, que aglutina d'una banda un contingut individual, propi de la legislació civilista, i de l'altra, una dimensió institucional personificada per aquesta funció social"²¹⁰.

1.2.3 La constitucionalitat de la desigualtat territorial en l'aplicació del dret de propietat.

La STC 37/1987 analitza el possible incompliment de la regla 1a. de l'article 149.1 CE, i fent una remissió doctrinal errònia al FJ3 (en realitat és el FJ2) de la STC 37/1981 en què cita que davant la diversitat d'àmbits materials que han de regular-se, vinculats a l'exercici dels drets o el compliment de deures garantits per la Constitució, la interpretació que tan sols l'Estat pugui regular-ne els criteris, vindria a "buidar moltes de les competències legislatives atribuïdes a les comunitats autònomes". Per tant, resulta obvi que és en l'exercici d'aquesta distribució competencial que les CCAA poden regular comportaments, obligacions i/o deures, com en el cas de la delimitació del dret de propietat, que "incideixi directa o indirectament sobre els drets i deures garantits per la mateixa".

Per altra banda, és la pròpia vessant institucional del dret de propietat la que permet també, a qui en té la titularitat competencial, identificar quines són les actuacions més apropiades per a poder precisar adequadament "les limitacions i deures inherents a la funció social de cada tipus de propietat", com es diu al FJ 9:

"Però és que, finalment, i encara que es pogués entendre que l'art. 149.1.1a de la Constitució permet a l'Estat atreure al seu àmbit competencial una potestat normativa en relació amb la funció social de la propietat sobre qualsevol tipus de béns i en virtut de qualssevol interessos de caràcter públic, fins i tot sobre aquells quina definició i gestió no li està ja encomanada, d'això no cabria

²¹⁰ Gifreu, J. "L'ordenació urbanística a Catalunya". Associació Catalana de Municipis. Marcial Pons. Any 2012. p.154-155

concloure sinó que l'Estat podria regular les condicions bàsiques que garanteixin una igualtat de tracte -així mateix bàsica o essencial- de tots els espanyols en l'exercici (i en el contingut) dels seus drets de propietat. Però això sense perjudici que les Comunitats Autònomes puguin dotar-se, en l'àmbit de les seves respectives competències, d'una legislació pròpia que respecti la regulació bàsica estatal que pogués en el futur formular o, si escau, els principis d'aquesta regulació que puguin induir de les Lleis estatals vigents, d'acord amb la Constitució".

1.3 LA STC 152/1988. LA SUBJECCIÓ DE LES POLÍTIQUES D'HABITATGE A L'ACTIVITAT ECONÒMICA.

Si l'anàlisi de la primera STC de les tres citades, sembla afavorir l'activitat en l'àmbit de l'habitatge per part dels ens autonòmics, el gir és copernicà amb la STC 152/1988.

Com s'ha citat, la Sentència és conseqüència dels conflictes positius de competència interposats pel govern basc (325/84, 327/84, 328/84, 410/84 i 615/84), i el de l'Estat (880/87), contra diferents disposicions del *Plan Vivienda 1984-1987*, concretament:

- El Reial Decret 3.280/1983, de 14 de desembre, sobre finançament d'actuacions protegibles en matèria d'habitatge.
- L'Ordre del Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme de 27 de gener de 1984, sobre tramitació de les actuacions de finançament en matèria d'habitatge a què es refereix el Reial Decret anterior.
- L'Ordre del Ministeri d'Economia i Hisenda de 27 de gener de 1984, sobre les condicions financeres de les operacions ser inclosos en el Programa de Construcció d'Habitatges de Protecció Oficial 1984-1987.
- L'Ordre del Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme de 7 de març de 1984, per la qual es determina el mòdul i la seva ponderació en els habitatges de protecció oficial acollides al Reial decret llei 31/1978, de 31 d'octubre, per a 1984 i en el marc del Pla quadriennal d'habitatges 1984- 1987.
- L'Ordre del Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme, de 12 d'abril de 1984, sobre tramitació de subsidiació i subvencions per a l'adquisició d'habitatges de protecció oficial.

I per part de l'Estat, contra:

- L'Ordre del Departament de Política Territorial i Transports de 11 de febrer de 1987 per la qual es determinen les Àrees geogràfiques homogènies i els seus respectius mòduls aplicables a operacions de promoció i adquisició d'habitatges de protecció oficial i rehabilitació protegida

A la STC 152/1988 es considera el fet que les competències d'habitatge haguessin estat assumides amb caràcter exclusiu en els EEAA de totes les CCAA, i no exclou que l'Estat no exerceixi actuacions de gran transcendència en base a la competència exclusiva que aquest té sobre la planificació i coordinació de l'activitat econòmica (apartat 13è de l'article 149.1 CE) i l'ordenació del crèdit (apartat 11è. de l'article 149.1 CE). Es més, es veurà com, segons aquesta Sentència, el paper de les CCAA sembla que hagi de ser absolutament secundari en el desplegament legal i funcional de normativa o d'actuacions en les polítiques públiques d'habitatge.

No és el primer cop que es posava en relació quins eren els límits d'actuació d'una comunitat autònoma amb competència exclusiva en una determinada matèria sectorial, davant la regla 11a. o 13a. de l'article 149.1 CE, per les quals l'Estat té l'autoritat única per articular la coordinació i bases d'actuació.

Així, per exemple, la ja comentada STC 37/1987 (FJ7) ja va deixar entreveure que un dels límits de l'actuació de la comunitat autònoma esdevé quan les regulacions autonòmiques són de la magnitud suficient com per a "desplegar una eficàcia incisiva en la política econòmica general de l'Estat".

Modular aquests límits per mirar d'objectivar allò que resulta suficientment incisiu, com per vulnerar la competència exclusiva de l'Estat ja s'entreveu certament complex.

I és que la doctrina del Tribunal, en el cas de competències exclusives en mans de les CCAA, deixa clar que existeix la possibilitat de l'Estat d'actuar en la matèria, en aquest cas la d'habitatge, quan aquesta actuació se circumscriu a aquells elements que es poden considerar inclosos en un línia de coordinació de la planificació econòmica i/o l'ordenació del crèdit, i aquesta actuació no s'ha d'entendre exclusivament en l'àmbit normatiu, sinó també en l'àmbit pressupostari, i per tant l'Estat pot destinar-hi els recursos econòmics que cregui oportuns encara que això no li permeti desenvolupar qualsevol tipus d'actuació. La doctrina ja havia delimitat aquestes actuacions, tot definint a la STC 125/1984 (FJ1) que:

- L'actuació de l'Estat ha de tenir una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general. No es pot considerar que qualsevol actuació econòmica tingui la cobertura de l'article 149.1.13, sinó que aquesta cal acreditar que resulta rellevant.
- L'actuació "transversal" de naturalesa econòmica de l'Estat no pot esgotar el títol competencial més específic que ostenti la comunitat autònoma.

Aquestes actuacions de l'Estat, poden, segons el Tribunal, tenir característiques de "línies directrius i criteris globals d'ordenació de sectors econòmics concrets", o també poden donar-se en "mesures de caràcter singular", de caràcter general o particular, en tot cas la finalitat ha de ser sempre la d'obtenir uns objectius significatius "de l'ordenació de cada sector". (STC 95/1986).

No pot dubtar-se de la importància i incidència en la vessant econòmica que han tingut les polítiques d'habitatge a Espanya al llarg de tota la segona meitat del segle XX. El Tribunal, a la STC 152/1988 (FJ2), afirma, però, que amb la ubicació entre els principis rectors de la política econòmica i social del dret a l'habitatge en del text constitucional, cal que aquesta "política d'habitatge, al costat de la seva dimensió estrictament econòmica, ha de tenir un assenyalat accent social, en atenció al principi rector que estableix l'article 47 de la norma fonamental, sent així que un i altre aspecte – l'econòmic i el social- es revelen difícilment separables. No obstant això, l'art. 47 no constitueix per si mateix un títol competencial autònom en favor de l'Estat, sinó un mandat o directriu constitucional que ha d'informar l'actuació de tots els poders públics (art. 53 de la Constitució), en l'exercici de les seves respectives competències."

Com es pot preveure, aquesta Sentència dibuixa un model complex d'execució de les competències sobre l'habitatge, perquè ve a declarar que totes les administracions han d'implicar-se en la consecució d'aquest "principi rector", i per tant, ja pot intuir-se que malgrat les competències exclusives assumides per les CCAA en matèria d'habitatge, també l'administració de l'Estat, i fins i tot la local, podran trobar els seus

punts d'ancoratge competencial per incidir-hi. Segurament resulta oportuna la translació que fa el Tribunal en aquesta Sentència del que ja havia manifestat a la STC 146/1986, de 10 de desembre, en dir al FJ3 "la persecució de l'interès general s'ha de materialitzar 'a través de', i no 'malgrat' els sistemes de repartiment de competències articulats en la Constitució, ja que només així podrà coordinar-se amb el conjunt de peculiaritats pròpies d'un Estat d'estructura plural".

Com afirma ENCINAS CAÑÓN (1994), " el TC entén que cap administració pública pot sostreure a donar compliment del deure constitucional de garantir l'eficàcia del dret al gaudi d'habitatge que imposa com a resultat l'article 47. 1, en sentit contrari, cap dels ens públics territorials pot pretendre acaparar amb caràcter exclouent tots els mitjans, facultats i competències que són necessaris per fer efectiva la garantia constitucional amb l'únic suport en la formulació del article 47".²¹¹

Concretament la Sentència 152/1988, que s'està analitzant per afectar directament a la matèria objecte del present treball, incideix especialment, doncs, en dos elements que cal considerar com a fonamentals en el desenvolupament de les polítiques públiques. Per una banda, els recursos pressupostaris, i per l'altra, les capacitats de gestió i execució de les CCAA.

La doctrina que va determinar-se amb aquesta Sentència en l'àmbit sectorial de l'habitatge (i a diferència de moltes altres matèries sectorials) va determinar que no es produïssin transferències de recursos econòmics dels que l'Estat disposava per a destinar a polítiques d'habitatge, diners que es destinaven bàsicament a les diferents línies dels *Planes Estatales de Vivienda*. Així, les CCAA de règim general van haver d'articular partides pressupostàries pròpies per aquestes polítiques, sense rebre fons econòmics de l'Estat, mentre observaven com els recursos que l'Estat destinava a aquest eix essencial de la política econòmica i del benestar no s'incrementaven en línia amb les mancances existents i les necessitats creixents.

²¹¹ Encinas Cañón, M.A., "*Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco 1982-1991*". Colección Derechos Humanos "P.Francisco de Vitoria". 1994. p.37-38

Disponible a:

http://www.arteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4310_3.pdf

El TC (FJ4) va considerar que en base a l'article 149.1, regles 11a. i 13a., eren competència estatal els següents quatre àmbits relacionats amb la promoció i el finançament per al sector de l'habitatge:

- La definició de les actuacions protegides, com a "nucli de les mesures considerades".
- Els elements nuclears dels mecanismes de finançament d'aquestes actuacions, i així cita "els crèdits qualificats, subsidiacions de préstecs i subvencions".
- Els objectius de protecció que es pretenen.
- L'aportació dels recursos de l'Estat.

En definitiva, amb la seva decisió el TC implícitament associa l'activitat del sector de l'habitatge -en especial la promoció i rehabilitació- amb l'activitat econòmica del país, li reconeix el seu pes en el PIB, en el desenvolupament econòmic i també de generació de llocs de treball, i és això el que el fa una branca estratègica que li ha de permetre a l'Estat actuar en base a l'article 149.1.13 de la Constitució. A més, les línies de suport a l'àmbit immobiliari estan lligades a programes de finançament de caràcter públic, però també al finançament privat, i és per això que l'Estat ha de poder exercir, també, les competències exclusives sobre en base a l'ordenació del crèdit, d'acord amb l'apartat 11è. del mateix article 149.1 CE.

Singularment, l'execució d'aquesta "normativa estatal", li correspon a les CCAA, que han de tenir un marge d'actuació que els permeti "aplicar les mesures estatals, adaptant-les a les peculiars circumstàncies del seu territori", i a més, les comunitats autònomes, diu la Sentència, "poden definir i dur a terme una política d'habitatge pròpia, complementant les actuacions de protecció i promoció previstes per l'Estat".

Per aconseguir-ho, el FJ5 entén que de forma ordinària els recursos pressupostaris en matèria d'habitatge s'han d'enviar a les CCAA per a la seva gestió, excepte en el cas que d'acord amb una doctrina anterior del Tribunal, s'entengui que resulta imprescindible "per assegurar la seva plena efectivitat dins de l'ordenació bàsica del

sector i per garantir les mateixes possibilitats d'obtenció i gaudi per part dels seus potencials destinataris en tot el territori nacional, sent alhora un mitjà necessari per evitar que se sobrepassi la quantia global dels fons o dels crèdits que hagin de destinar-se al sector"²¹², en aquest cas, podria cabre la gestió centralitzada.

És en base a tota aquesta argumentació, tot i que la Sentència reconeix que "no és l'únic sistema constitucionalment possible", aquesta resolució sostreu de la gestió de les CCAA la formalització dels convenis amb les EEFF per a la concessió de préstecs qualificats, el pagament directe de determinats ajuts, aleshores en mans de l'*Instituto de Promoción Público de la Vivienda*, -tot i que ho qualifica com un simple "lliurament de fons"-, perquè concedeix a l'administració territorial la facultat de resoldre la concessió o denegació d'aquests ajuts, i també extreu de l'àmbit autonòmic el pagament dels subsidis als crèdits concedits per les EEFF.

De premonitori va resultar un article acadèmic que conclouia que "la fórmula per articular aquesta conjunció d'esforços queda explicitada en la Sentència mitjançant l'exposició d'un model teòric del que no resulta fàcil extraure conclusions vàlides, perquè l'esquema del repartiment de competències proposat es dissenya sobre línies escassament definitòries [...] el que suposa, en definitiva, que no s'han assentat per al futur els criteris delimitadors fonamentals".²¹³

En els darrers temps, s'ha demostrat que les actuacions dels territoris autonòmics ha pogut anar, finalment, molt més enllà de "complementar" les actuacions previstes per l'Estat, però ha estat un avenç que no ha estat exempt de polèmica, doncs en tota aquesta etapa, posterior a l'esclat de la bombolla, l'Estat s'ha dedicat a qüestionar pràcticament la totalitat de mesures que en el marc de les polítiques públiques

²¹² STC 95/1986 Conflicte positiu de competència 744/1983
BOE de 23 de juliol de 1986. Suplement del número 175. FJ5 p.5
Disponible a:
<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/docs/BOE/BOE-T-1986-19903.pdf>

²¹³ Nebot Lozano, M.L. *Articulación competencial en política de vivienda. Doctrina constitucional*. Revista Catastro. Enero. 1992. p.44
Disponible a:
<http://www.catastro.meh.es/documentos/publicaciones/ct/ct11/art4.pdf>

d'habitatge regulaven les comunitats autònomes per a protegir la ciutadania del seu dret a un habitatge digne. "La reacció de l'Estat en defensa de les seves competències qüestionant qualsevulla norma autonòmica que pogués comportar una protecció addicional als deutors hipotecaris respecte de l'establerta a la normativa bàsica estatal ha estat doncs, general i contundent".²¹⁴

²¹⁴ Tejedor Bielsa, J. "A vueltas con las competencias sobre vivienda y la estabilidad del sistema financiero". La Ley 2538/2018

1.4. LA STC 13/1992. LA SUBVENCIÓ COM A EIX DEL CONFLICTE.

S'ha vist que la STC 152/1988 interpretava el pagament de les subvencions que preveuen els *Planes Estatales de Vivienda* com un simple lliurament de fons d'execució Estatal. Aquesta no és una qüestió pacífica, ni en l'àmbit de l'habitatge ni en altres matèries sectorials que havien assumit competencialment les comunitats autònomes. La generació constant de polèmica sobre la territorialització de la gestió i les corresponents partides pressupostàries de les subvencions estatals en matèries de competència autonòmica va provocar l'any 1992 que en una Sentència sobre aquesta temàtica es sistematitzés la distribució de les actuacions.

Primer escenari:

Sobre la competència:

- Si l'Estat no invoca cap títol competencial, genèric o específic, sobre la matèria.
- La Comunitat Autònoma té la competència amb caràcter exclusiu.

Conseqüències sobre l'actuació de l'Estat:

- Pot pressupostar la despesa.
- L'ha de destinar al sector o subsector de manera genèrica. (interpretació original FJ8 STC 13/1992).
- Ha de poder territorialitzar la despesa com a transferència.
- Pot determinar l'objecte i finalitat de les ajudes, beneficiaris i requisits essencials. (precisió interpretativa del FJ7 de la STC 178/2011).
- La CA ha de tramitar, resoldre i pagar la subvenció, i regular aquests aspectes. (precisió interpretativa del FJ7 de la STC 178/2011).

Segon escenari:

Sobre la competència:

- L'Estat posseeix un títol competencial genèric que es superposa amb el de la CA, o té una competència sobre les bases o la coordinació d'un àmbit material o sectorial.

- La comunitat autònoma té competència sobre la matèria, independentment que sigui amb caràcter exclusiu o no.

Conseqüències sobre l'actuació de l'Estat:

- Pot pressupostar la despesa.
- Pot especificar el destí i determinar les condicions generals d'atorgament.
- Ha de deixar marge d'actuació a les CCAA sobre condicions específiques.
- Seran les CCAA les que gestionaran els fons pressupostaris i per tant s'han de poder territorialitzar.

Tercer escenari:

Sobre la competència:

- L'Estat posseeix la capacitat legislativa sobre la matèria.
- La comunitat autònoma té la competència de l'execució de la matèria.

Conseqüències sobre l'actuació de l'Estat:

- Pot pressupostar la despesa.
- Pot especificar el destí i determinar les condicions generals i específiques per al seu atorgament i tramitació.
- Seran les CCAA les que gestionaran els fons pressupostaris i per tant s'han de poder territorialitzar.

Quart escenari:

Sobre la competència:

- L'Estat invoca títol competencial, genèric o específic, sobre la matèria, en un context on tan sols l'actuació de l'Estat pot garantir l'efectivitat del programa de subvenció per "assegurar la plena efectivitat de les mesures dins de l'ordenació bàsica del sector i per garantir les mateixes possibilitats d'obtenció i gaudi per part dels seus potencials destinataris en tot el territori nacional".

- La comunitat autònoma té la competència exclusiva sobre la matèria.

Conseqüències sobre l'actuació de l'Estat:

- Pot presupostar la despesa.
- No cal territorialitzar la despesa, que es pot consignar de manera centralitzada.
- Pot gestionar les subvencions.
- Seran les CCAA les que gestionaran els fons pressupostaris i per tant s'han de poder territorialitzar.

L'Estat, en el desenvolupament dels criteris de la STC 152/1988 ha intentat sempre que determinades convocatòries de subvencions en l'àmbit d'habitatge pivotessin al voltant del quart model exposat respecte dels sistematitzats en la STC 13/1992, sigui per al pagament de la subsidiació d'interessos o d'altres ajuts com els de l'entrada per un habitatge, o com el que va provocar la ineficàcia STC 129/2010, sobre la Renda Bàsica d'Emancipació (RBE).

Cal coincidir amb TEJEDOR (2018) quan afirma que “aquesta tendència de l'Estat cap a la construcció d'una política estatal pròpia d'habitatge assumint fins i tot competències de gestió, que transcendeixen de les seves competències constitucionals [...] va ser atallada en part per la STC 129/2010 [...] ‘tenint present que la centralització a l'Estat de funcions relacionades amb la gestió d'ajuts sol pot tenir lloc en supòsits excepcionals que apareguin plenament justificats, els arguments aportats per l'Advocat de l'Estat per justificar la reserva a l'Estat d'aquelles competències relacionades amb la gestió i pagament dels ajuts no resulten convincents, ja que no concorren en el cas les circumstàncies exigides per la nostra doctrina”.

Així, metre uns programes de subvencions s'acollien al quart escenari establert a la STC 13/1992, la resta d'instruments de los *Planes de Vivienda* pivotaven al voltant del segon model, seguint també el criteri d'execució d'actuacions de la STC 152/1988, això no ha fet més que complicar l'execució de les polítiques d'habitatge, pel caràcter temporal dels Plans, no sempre adequadament prorrogats o enllaçats, i amb línies d'actuació que apareixien o desapareixien a criteri únic del Govern de l'Estat. Coincidint i citant novament TEJEDOR (2018), “la complexitat competencial de les

polítiques d'habitatge és excessiva com a conseqüència de l'anòmala protagonisme assumit per l'Estat sobre una base competencial més que qüestionable”.

Hi ha autors que fan una aposta per explorar fora de la coordinació de la planificació de les polítiques econòmiques (apartat 13 149.1.CE) per intentar unes polítiques estatals comunes, com s'ha fet en l'àmbit de les polítiques de sòl, a partir de l'apartat 1r. de l'article 149.1 CE, però també és veritat que, com s'analitzarà, la normativa d'aquesta darrera dècada en matèria d'habitatge, com diu GÓMEZ-FERRER MORANT (2019) “s'ha mogut, en termes generals, dins de la cultura jurídica comú gestada al llarg d'un segle”²¹⁵. I, en aquest sentit, pot apuntar-se més encara, i pot afirmar-se que tota la legislació autonòmica que s'ha aprovat al llarg d'aquests anys, amb petites matisacions, resulta prou homogènia en els termes que s'utilitzen i en els objectius que es persegueixen.

²¹⁵ Gómez-Ferrer Morant, R. *Artículo 47 CE. Derecho a una vivienda digna y adecuada*. Diario La Ley, Núm. 9346, Sección Tribuna. 28 de enero de 2019. Ed. Wolters Kluwer.

1.5 LA STC 32/2019. EL DRET A L'HABITATGE, POC MÉS QUE UNA POLÍTICA ASSISTENCIAL.

Aquesta Sentència deriva de la Llei 5/2018, de 11 de juny, de modificació de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil, en relació amb l'ocupació il·legal d'habitatges.

El Tribunal es posiciona davant diferents argumentacions, entre elles les de la vulneració del dret a un habitatge digne i adequat, reconegut per l'article 47 CE, i les declaracions i pactes sobre els drets humans, en destaquen els recurrents els articles 25.1 de la Declaració Universal dels Drets Humans, l'11.1 del Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals, l'observació núm. 7 del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals de Nacions Unides, i l'informe fet públic el 7 de febrer de 2008 a l'Assemblea General de l'ONU en relació sobre els desallotjaments.

El Tribunal, en el seu FJ 6, recorda amb contundència que:

La Constitució, "no reconeix un dret fonamental, sinó que enuncia 'un mandat o directriu constitucional que ha d'informar l'actuació de tots els poders públics (art. 53.3 CE) en l'exercici de les seves respectives competències'" [...] Els poders públics vénen així obligats a promoure les condicions necessàries i a establir les normes pertinents per fer efectiu el dret dels espanyols a gaudir d'un habitatge digne i adequat, en particular regulant la utilització del sòl d'acord amb l'interès general per impedir l'especulació, conforme determina l'art. 47 CE".

Descarta així el Tribunal que l'article 47, garanteixi cap tipus de dret fonamental, sinó que al tractar-se d'un principi rector, i una directriu constitucional, no pot es contravé "el mandat de l'art. 10.2 CE d'interpretar les normes relatives als drets fonamentals i les llibertats que la Constitució reconeix (és a dir, els continguts en els arts. 14 a 29, més l'objecció de consciència de l'art. 30.2) de conformitat amb la Declaració universal de drets humans i els tractats i acords internacionals sobre les mateixes matèries ratificats per Espanya".

Però el Tribunal no s'atura aquí, doncs afirma que encara que el dret a l'habitatge fos un dret fonamental -que no ho és-, i per tant sotmès al control dels tractats, acords i declaracions subscrietes per l'Estat espanyol, el Tribunal considera que:

"Aquest Tribunal té reiteradament declarat, i procedeix recordar un cop més, que la utilitat hermenèutica dels tractats i acords internacionals sobre drets humans ratificats per Espanya per configurar el sentit i abast dels drets fonamentals, de conformitat amb el que estableix l'art. 10.2 CE, no converteix a aquests instruments internacionals en cànnon autònom de validesa de les normes i actes dels poders públics des de la perspectiva dels drets fonamentals. De manera que una eventual contradicció per una llei d'aquests tractats no pot fonamentar la pretensió d'inconstitucionalitat d'aquesta llei per oposició a un dret fonamental [...]

D'altra banda, quan l'art. 25.1 de la Declaració universal de drets humans i l'art. 11.1 del Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals, citats en el recurs, reconeixen el dret de les persones a un nivell de vida suficient que els assegurui, entre d'altres beneficis, un habitatge adequat, és clar que aquests preceptes no reconeixen un dret subjectiu exigible, sinó que configuren un mandat per als Estats part d'adoptar mesures apropiades per promoure polítiques públiques encaminades a facilitar l'accés de tots els ciutadans a un habitatge digne".

El Tribunal exposa que la Carta Europea de drets fonamentals, (article 34.3), destaca "el dret a una ajuda social i un ajut d'habitatge per garantir una existència digna a tots aquells que no disposin de recursos suficients, segons les modalitats establertes pel Dret de la Unió i les legislacions i pràctiques nacionals". Criteri que afirma que el TJE, ha ratificat,²¹⁶ deixant clar que "aquesta disposició de la Carta no garanteix el dret a l'habitatge, sinó el "dret a una ajuda social i a una ajuda d'habitatge", en el marc de les polítiques socials basades en l'article 153 del Tractat de funcionament de la Unió Europea.

Aquesta protecció, o les que assenyalava l'ONU, i el Comitè DESC, en res contradiu a que pugui a dur-se desallotjaments, si s'han fet d'acord amb els preceptes legals.

Una qüestió diferent és que l'Estat espanyol hagi d'adoptar polítiques socials destinades a promoure l'accés dels ciutadans a l'habitatge, en el marc del mandat o principi rector de l'art. 47 CE i d'altres preceptes constitucionals, així com dels compromisos assumits al respecte en virtut de la ratificació de tractats internacionals sobre drets humans. Segons la STC 154/2015, de 9 de juliol, FJ 7, "les polítiques d'habitatge tracten de facilitar l'accés a un habitatge digne a persones necessitades, que és un objectiu constitucional primordial (arts. 9.2 i 47 CE) que té relació amb la protecció social i econòmica de la família (art. 39.1 CE), la joventut (art. 48 CE), la tercera edat (art. 50 CE), les

²¹⁶ TJUE. Assumpte C-539/14. Resolució de 16 de juliol de 2015.

Disponible a:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:62014CO0539&from=HR>

persones amb discapacitat (art. 49 CE) i els emigrants retornats (art. 42 CE) així com amb la construcció com a factor de desenvolupament econòmic i generador d'ocupació (art. 40.1 CE) ".

Aquest posicionament del Tribunal, contradiu part de la doctrina que afirma "que Segons el Comitè DESC, [...] el dret a l'habitatge, com tots els drets socials, comporta per als poders públics no solament obligacions positives, de prestació (com la construcció d'habitatges públics o els ajuts al lloguer), sinó també negatives, d'abstenció (com la prohibició dels desallotjaments arbitraris) o de protecció davant actuacions provinents de tercers (com la prevenció d'abusos per part de propietaris, agències immobiliàries o bancs)"²¹⁷.

El Tribunal valora que per fer front a les situacions d'especial vulnerabilitat que "la llei imposa a l'òrgan judicial el deure de comunicar aquesta situació (sempre amb el consentiment dels afectats) als serveis públics competents en matèria de política social, per si escau la seva intervenció protectora", fet que evidencia "de nou la preocupació del legislador per atendre al mandat de l'art. 47 CE i als compromisos internacionals assumits en la matèria per l'Estat espanyol".

Bé, en definitiva, malgrat han passat més de 3 dècades des del pronunciament, pot observar-se aquest lluita competencial que malgrat va clarificant-se, pateix constants ziga-zagues respecte del seu abast. En definitiva BUENO MALUENDA (2010) enfoca adequadament la base del problema i la resolució que apunta, entreveu que no serà pacífica:

"D'acord amb la doctrina de l'Alt Tribunal no pot acceptar-se que, a aquests efectes, l'Estat es trobi emparat en els arts. 47 i 149.1.1.º CE en virtut dels quals podria regular les condicions bàsiques que garantissin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici del dret a gaudir d'un habitatge digne, ja que l'art. 47 CE no constitueix per si mateix un títol competencial autònom en favor de l'Estat, sinó un mandat que ha d'informar sobre l'actuació de tots els poders públics; ni la persecució de l'interès general -en aquest cas, el relatiu a la garantia d'un habitatge adequat per a tots els espanyols- pot materialitzar-"malgrat" els sistemes de repartiment de competències articulats en la Constitució, sinó que ha d'assolir-se "a través d'aquests", de manera que la promoció de la igualtat substancial i l'acció estatal destina a aquest efecte ha de desplegar-tenint en compte les peculiaritats d'un sistema d'autonomies territorials.

Així doncs, assenyala el Tribunal, aquesta funció de garantia bàsica pel que fa al dret a gaudir d'un habitatge digne és la que pot i ha d'exercir l'Estat a l'empara d'altres títols competencials: així, a

²¹⁷ Pisarello, G. "El dret a l'habitatge com a dret social: Implicacions constitucionals". Revista catalana de dret públic. Núm. 38. Any. 2009. p.45

l'instrumentar les seves competències sobre les bases i coordinació de la planificació econòmica del subsector habitatge i sobre les bases d'ordenació del crèdit. El que resulta clar al seu judici és que l'Estat no és titular d'una competència específica en matèria d'habitatge amb tal caràcter, a exercir en règim de juxtaposició amb les que corresponen a les comunitats autònomes. No obstant això, tant l'Estat com les comunitats autònomes poden conjugar les seves actuacions, en virtut dels seus respectius títols competencials, amb l'objecte d'aconseguir la mateixa fi que imposa l'art. 47 de la Constitució. [...]

Així doncs, el model que es desprèn de la nostra Constitució comporta la superació del discurs de l'exclusivitat competencial, per donar cabuda a matèries coordinades, compartides o concurrents, de manera que la qüestió resideixi només en l'articulació de les competències estatals i autonòmiques.

A propòsit d'aquestes qüestions, l'Informe 3/2000 del CES sobre Unitat de mercat i cohesió social, va entendre que la unitat de mercat també suposa la igualtat de les condicions bàsiques per a l'exercici de l'activitat econòmica en tot el territori nacional, el que implica que l'activitat de la construcció i el foment de l'habitatge tinguin una regulació mínima uniforme a tot l'Estat.

Però, fins on arriben aquestes competències bàsiques de l'Estat quan davant es situa la competència autonòmica exclusiva sobre l'habitatge? Referent a això, la Sentència del Tribunal Constitucional 152/1988 va estimar constitucional la intervenció estatal en habitatge que consistia en quatre punts substancials. [...] La seva legitimació es troba en l'art. 149.1.13 i 11è i això suposa, com admet el Tribunal, un "intervenció de l'Estat que condiona en part la globalitat de la política d'habitatge de cada comunitat autònoma" però aquesta ingerència "no es pot estendre, sota pretext d'un absolut igualitarisme, a la regulació d'elements de detall de les condicions de finançament que la privin de tota operativitat en determinades zones del territori nacional. Sinó que, a les comunitats autònomes correspon integrar en la seva política general d'habitatge les ajudes regulades per l'Estat per al compliment de les finalitats a què responen, amb capacitat suficient per a modelitzar, si escau, les regles generals, a fi d'aconseguir una substancial igualtat de resultats".

Les comunitats autònomes amb competències en la matèria d'habitatge no queden desproveïdes d'atribucions pel que fa a la protecció d'actuacions protegibles. Poden definir i dur a terme una política d'habitatge pròpia.²¹⁸

²¹⁸ Bueno Maluenda, M.C. "El reconocimiento constitucional a una vivienda digna", a "La vivienda habitual en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas". Editorial LA LLEI, Madrid, Any. 2009. La Ley Digital. 4194/2010

2. CANVI DE RUMB: D'UNA POLÍTICA DE FOMENT ECONÒMIC A UNA POLÍTICA DE PROTECCIÓ SOCIAL.

L'any 2004 hi ha una sèrie d'evidències que posen de relleu un primer intent de canvi d'orientació en les polítiques públiques d'habitatge. I es posa de relleu aquest canvi en aquest capítol, perquè aquest canvi d'orientació farà que en les actuacions des del punt de vista d'auxili social, l'Estat perdi pes en les seves actuacions en matèria d'habitatge, i el guanyi definitivament les comunitats autònomes, en un conjunt de resolucions, que estrictament formen part nuclear d'aquest treball i que s'analitzaran al llarg del mateix.

Per primer cop en l'etapa constitucional es crea un *Ministerio de la Vivienda*²¹⁹. Es planteja la creació d'aquest Ministeri amb la voluntat de visibilitzar la importància de l'habitatge com a àmbit sectorial. La creació és coetània a la fase desbocada d'increment de preus de l'habitatge. El nou departament no va perdurar en el temps, doncs amb la reordenació ministerial aprovada l'octubre de 2010 va desaparèixer aquest Ministeri²²⁰, i va passar a ser una Secretaria d'Estat, dependent del Ministeri de Foment. En posteriors governs, no s'ha retornat a aquella posició, perdent estructura i funcions, i, com no, pressupost.

Aleshores, però, amb la creació d'aquest Ministeri es pretenia donar un impuls a la resolució del problema de l'habitatge, en aquell moment focalitzat en la dificultat de l'accés a una llar. La voluntat era "l'exercici de competències i la prestació de serveis o activitats dirigides a afavorir l'accés a l'habitatge".²²¹ La concentració d'esforços va ser

²¹⁹ El Ministerio de la Vivienda, havia perviscut des de la seva creació, al 1957, fins al final de la Règim del Dictador Franco al 1975.

²²⁰ Reial Decret 1313/2010, de 20 d'octubre, pel qual es reestructuren els departaments ministerials. En aquesta remodelació, van desaparèixer dos ministeris, el d'Habitatge, i el Ministeri d'Igualtat, que va tenir encara una vida més efímera, doncs s'havia creat l'any 2008.

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/2010/10/21/pdfs/BOE-A-2010-16023.pdf>

²²¹ Reial Decret 553/2004, de 17 d'abril, pel qual es reestructuren els departaments ministerials. Art. 17.

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/2004/04/18/pdfs/A16003-16006.pdf>

dual: per una banda, es va dirigir en la construcció d'habitatges a l'empara dels diferents règims de protecció pública de cara a intentar incrementar substancialment el parc d'habitatge públic, centrant-se en la creació d'habitatge públic de lloguer, i, per l'altra, en la creació de programes per facilitar l'emancipació dels joves, també en règim de lloguer.

Fins i tot amb la desaparició del Ministeri, i amb l'aplicació de les primeres mesures d'austeritat pressupostària, que com es veurà va patir un ambiciós *Plan Vivienda 2009-2012*, l'accés a l'habitatge va seguir essent la prioritat.

No és fins que es constata que hi ha una recrudescència de la crisi, que pot detectar-se, fins i tot fora de l'àmbit de la regulació sectorial, aquest canvi de paradigma, concretat en textos legislatius, en el que la protecció dels deutors hipotecaris o arrendataris assoleix un rol protagonista en l'objecte normatiu.

Així, ADAN (2015) observa aquest canvi en les prioritats en la comparació de les argumentacions de legislació emesa amb poc més d'una dècada de diferència:

"Els dubtes sobre la proporcionalitat de les obligacions de les parts contractuals han condicionat la posterior activitat legislativa en matèria hipotecària en els últims anys. La comparació de l'exposició de motius de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'Enjudiciament Civil i el preàmbul de la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social, constitueix un exemple clar d'un canvi de filosofia en la reglamentació hipotecària. Així, en el primer dels textos normatius, en referir a l'execució hipotecària es manifestava:

'La Llei dedica un capítol especial a l'execució sobre béns hipotecats, caracteritzat per la limitació dràstica de les causes d'oposició del deutor a l'execució i dels supòsits de suspensió d'aquesta. Un exemple de via judicial caracteritzada per la protecció del creditor'.

En contrapartida, el preàmbul de la Llei 1/2013, de 14 de maig, fuig de la dràstica protecció del creditor, 'exigint l'adopció de mesures que, en diferents formes, contribueixin a alleujar la situació dels deutors hipotecaris, culminant una política legislativa tendent a augmentar la protecció del deutor'²²².

La literalitat, dels dos preàmbuls, els de la Llei 1/2000 i la 1/2013, contrasta clarament en el propòsit, tot i que el contingut de les lleis també és clarament diferent.

²²²Adán Doménech, F. "La mediación como presupuesto de admisibilidad de la ejecución hipotecaria en Cataluña.". Revista vLex Núm. 136. Setembre 2015.

Disponible a:

<https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/mediacion-presupuesto-admisibilidad-ejecucion-582442551>

També TORNOS (2015) ho destaca:

"el problema ha estat descrit recentment de forma sintètica en l'exposició de motius del Decret llei català 1/2015 de 24 de maig de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària. Com ens diu el seu preàmbul, 'la crisi econòmica iniciada l'any 2007, combinada amb el que s'ha anomenat l'esclat de la bombolla immobiliària, ha provocat un impacte enorme en tot l'àmbit del sector de l'habitatge del nostre país. En pocs mesos aquesta crisi va fer canviar les prioritats de les polítiques d'habitatge que es desenvolupaven des de l'Administració pública. Així, els programes socials perquè les famílies puguin mantenir el seu habitatge van passar davant d'aquells que tenien com a únic objectiu facilitar l'accés a un habitatge. L'impacte, però, ha anat adoptant formes diverses i ha afectat amb diferents intensitats a diversos col·lectius al llarg de tots aquests anys'.

És a dir, la crisi econòmica no només impedia a molts ciutadans accedir a un habitatge, sinó que provocava que un nombre significatiu de ciutadans fossin desallotjats dels seus habitatges per no poder fer front al pagament de les seves hipoteques o lloguers. Per això les polítiques socials a favor de l'accés a l'habitatge van deixar pas a les polítiques a favor d'evitar la pèrdua de l'habitatge".²²³

Finalment, PAREJA (2012) destaca aquesta necessitat de "replantejament" a partir de l'any 2007. "L'habitatge de lloguer es converteix en el principal objectiu que cal estimular des de la intervenció pública, juntament amb les polítiques de rehabilitació de l'estoc construït. Així mateix, temes pendents com la inseguretats jurídica dels propietaris o les dificultats en el desnonament passen a ser prioritàries davant la nova situació".²²⁴

I és així que si fem un repàs a les principals mesures adoptades en els pitjors moments de la crisi econòmica per intentar revertir la situació, s'observa que per diferents circumstàncies²²⁵ s'han adoptat programes d'actuació i normes legislatives per a pal·liar la situació dels deutors, especialment els hipotecaris, donat que la cruesa de les

²²³ Tornos Mas, J. "El acceso a la vivienda, la nueva función social del derecho de propiedad y el recurso a medidas de naturaleza expropiatoria, sancionadora e impositiva" a "Vivienda y Crisis: Ensayando soluciones". Jornadas celebradas en Barcelona, 19 y 20 de noviembre de 2014. Universidad de Barcelona - Registradores de Cataluña. Directores. Tornos Mas, J. i Barral Viñals, I. Servicio de Estudios Registrales de Cataluña. p.48

Disponible a:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKewjC3pqOz-TbAhVMKcAKHZS5Co0QFgguMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.registradores.cat%2Faccesso.php%3Fdoc%3Dlibros%2F117_0_Vivienda_y_crisis_web.pdf&usg=AOvVaw0tTKWM2onLt5hDXtEB3HSb

²²⁴ Pareja Eastaway, M. i Sánchez Martínez, M.T. a "La política de vivienda en España: Lecciones aprendidas y retos de futuro". Revista Galega de Economía, vol. 21, núm. 2 (diciembre 2012). p.17

Disponible a:

http://www.usc.es/econo/RGE/Vol21_2/castelan/bt1c.pdf

²²⁵ A cops ha estat la voluntat pròpia del govern estatal o autonòmics, altres ha estat necessari adaptar-se a normes d'àmbit europeu, i en altres cops han estat els tribunals els que han obligat a modificar la legislació.

conseqüències que suposen els procediments d'execució de la garantia provoca una situació de vulnerabilitat permanent a moltes famílies, especialment per a la necessitat de fer front a les obligacions econòmiques que queden pendents, per l'anomenat deute residual.

II. LA LEGISLACIÓ DESPLEGADA PER L'ESTAT EN EL CONTEXT DE CRISI.

En la relació de les principals normes emeses per l'Estat i les CCAA pot observar-se la diferent intensitat d'esforços realitzats per atacar el problema financer i el problema de l'habitatge.

Quadre 2.1. Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2007

Any	Normativa estatal sobre el sector financer	Normativa estatal sobre habitatge	Normativa autonòmica sobre habitatge*
2007		- 2 de novembre. Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes.	-1 de març. La Rioja. Ley 2/2007, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOR de 8 de marzo de 2007) -18 de maig. Comunitat Valenciana. Decret 75/2007, del Consell, pel qual s'aprova el Reglament de Protecció Pública a l'Habitatge (DOGV de 22 de maig de 2007) -28 de desembre. Catalunya. Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge (DOGC de 9 de gener de 2008)

Quadre 2.2. Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2008

Any	Normativa estatal sobre el sector financer	Normativa estatal sobre habitatge	Normativa autonòmica sobre habitatge*
2008	<p>-10 d'octubre. Real Decreto-ley 6/2008, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (BOE de 14 de octubre de 2008)</p> <p>-10 d'octubre. Real Decreto 1642/2008, por el que se fijan los importes garantizados a que se refiere el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito y el Real Decreto 948/2001, de 3 de agosto, sobre sistemas de indemnización de los inversores. (BOE de 11 de octubre de 2008)</p> <p>-13 d'octubre. Real Decreto-ley 7/2008, de Medidas Urgentes en Materia Económico-Financiera en relación con el Plan de Acción Concertada de los Países de la Zona Euro. (BOE de 14 d'octubre de 2008)</p>	<p>- 14 de gener. Real Decreto 14/2008, por el que se modifica el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el cual se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.</p> <p>- 28 de novembre. Real Decreto 1975/2008, sobre las medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda.</p> <p>- 12 de desembre. Real Decreto 2066/2008, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.</p>	<p>13 de març. Galícia. Decreto 63/2008, polo que se modifica o Decreto 48/2006, do 23 de febreiro, polo que se regula o programa de vivenda en aluguer (DOG de 7 de abril de 2008)</p> <p>-4 de març. País Basc. Decreto 39/2008, sobre régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo (BOPV de 28 de marzo de 2008)</p> <p>-14 de maig. Illes Balears. Llei 5/2008, de 14 de maig, d'actuacions urgents destinades a l'obtenció de sòl per a habitatges de protecció pública (BOIB de 17 de maig de 2008)</p> <p>-6 de juny. Illes Balears. Decret 68/2008, pel qual es regulen les ajudes per afavorir l'accés a l'habitatge en el marc del Pla Estratègic d'Habitatge 2008-2011 de les Illes Balears (BOIB de 14 de juny de 2008)</p> <p>19 de juny. Galícia. Lei 6/2008, de medidas urxentes en materia de vivenda e solo, pola que se modifica a Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (DOG de 30 de xuño de 2008)</p> <p>-4 de novembre. Aragón. Decreto 211/2008, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de solicitantes de vivienda protegida y de adjudicación de viviendas protegidas de Aragón (BOA de 14 de noviembre de 2008)</p>

Quadre 2.3. Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2009

Any	Normativa estatal sobre el sector financer	Normativa estatal sobre habitatge	Normativa autonòmica sobre habitatge*
2009	-26 de juny. Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. (BOE de 27 de juny)		<p>-14 d'abril. Aragón. Decreto 60/2009, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Plan aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2009-2012 (BOA de 29 de abril de 2009) (Modificat per Decreto 207/2010, de 16 de noviembre)</p> <p>-10 de març. País Basc. Decreto 61/2009, por el que se promueve e impulsa el Programa de Vivienda Vacía, se establece su régimen jurídico y se encomienda su gestión a la sociedad pública Gestión de Viviendas de Alquiler SA (BOPV de 26 de marzo de 2009)</p> <p>-15 de maig. Comunitat Valenciana. Decret 66/2009, del Consell, pel qual s'aprova el Pla Autonòmic d'Habitatge de la Comunitat Valenciana 2009-2012 (DOGV de 19 de maig de 2009)</p> <p>-19 de maig. Catalunya. Decret 106/2009, del Registre de Sol·licitants d'Habitatge Protegit (DOGC de 13 de juliol de 2009)</p> <p>-5 de juny. Navarra. Ley Foral 6/2009, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda (BON de 15 de junio de 2009)</p> <p>-22 de juliol. Catalunya. Llei 13/2009, de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (DOGC de 28 de juliol de 2009)</p> <p>-30 de juliol. Comunitat de Madrid. Decreto 74/2009, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM de 10 de agosto de 2009)</p> <p>-22 de desembre. País Basc. Decreto 628/2009, de colaboración financiera entre las entidades de crédito y la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de vivienda y suelo (BOPV de 30 de diciembre de 2009)</p>

Quadre 2.4. Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2010

Any	Normativa estatal sobre el sector financer	Normativa estatal sobre habitatge	Normativa autonòmica sobre habitatge*
2010	<p>-29 de juny. Circular 3/2010, del Banco de España, a entidades de crédito, de modificación de la Circular 4/2004, de 22 de diciembre, sobre normas de información financiera pública y reservada, y modelos de estados financieros. (BOE de 13 de julio de 2010)</p> <p>-9 de juliol. Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros (BOE de 13 de julio de 2010)</p>	<p>- 9 d'abril. Real Decreto-ley 6/2010, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo.</p>	<p>-8 de març. Andalusia. Ley 1/2010, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía</p> <p>-10 de maig. Navarra. Ley Foral 10/2010, del Derecho a la Vivienda en Navarra (BON de 17 de mayo de 2010)</p> <p>-23 de juny. Astúries. Decreto 56/2010, por el que se crea i regula el Registro de Demandantes de vivienda protegida del Principado de Asturias (BOPA de 2 de julio de 2010)</p> <p>-30 d'agost. Castilla i Lleó. Ley 9/2010, del derecho a la vivienda de Castilla y León (BOCyL de 7 de septiembre de 2010)</p> <p>-18 d'octubre. Illes Balears. Ordre de la Conselleria d'Habitatge i Obres Públiques, per la qual es regula l'organització i el funcionament del Registre Públic de Demandants d'Habitatges Protegits de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (BOIB de 2 de novembre de 2010)</p>

Quadre 2.5. Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2011

Any	Normativa estatal sobre el sector financer	Normativa estatal sobre habitatge	Normativa autonòmica sobre habitatge*
2011	<p>- 18 de febrer. Real Decreto-ley 2/2011, para el reforzamiento del sistema financiero (BOE de 19 de febrero de 2011)</p> <p>- 3 de juny. Real Decreto 771/2011, por el que se modifica el Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras y el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, sobre fondos de garantía de depósitos de las entidades de crédito. (BOE de 4 de junio de 2011)</p> <p>-14 d'octubre. Real Decreto-ley 16/2011, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito. (BOE de 15 de octubre de 2011)</p> <p>- 30 de novembre. Circular 5/2011, del Banco de España, por la que se modifica la Circular 4/2004, de 22 de diciembre, sobre normas de información financiera pública y reservada, y modelos de estados financieros. (BOE de 9 de diciembre de 2011)</p>	<p>- 1 de juliol. Real Decreto-ley 8/2011, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.</p>	<p>-4 de febrer. Illes Balears. Decret 8/2011, pel qual es regulen els procediments d'adjudicació d'habitatges protegits per part de l'Institut Balear de l'Habitatge (IBAVI) (BOIB de 12 de febrer de 2011)</p> <p>-10 de febrer. Castella La Manxa. Ley 1/2011, de Garantías en el Acceso a la Vivienda en Castilla-La Mancha (BOE de 30 de abril de 2011)</p> <p>-28 de març. Navarra. Decreto Foral 25/2011, por el que se regula el censo de solicitantes de vivienda protegida (BON de 1 de abril de 2011)</p> <p>-20 de desembre. País Basc. Decreto 268/2011, de colaboración financiera entre las entidades de crédito y la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de vivienda y suelo (BOPV de 30 de diciembre de 2011)</p>

Quadre 2.6. Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2012

Any	Normativa estatal sobre el sector financer	Normativa estatal sobre habitatge	Normativa autonòmica sobre habitatge*
2012	<p>-3 de febrer. Real Decreto-ley 2/2012, de saneamiento del sector financiero. (BOE de 4 de febrero de 2012)</p> <p>-11 de maig. Real Decreto-ley 18/2012, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero (BOE de 12 de mayo de 2012)</p> <p>-27 de juny. Circular 5/2012, de 27 de junio, del Banco de España, a entidades de crédito y proveedores de servicios de pago, sobre transparencia de los servicios bancarios y responsabilidad en la concesión de préstamos. (BOE del 6 de julio de 2012)</p> <p>- 23 de juliol. Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012, y Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, hecho en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012. (BOE de 10 de diciembre de 2012)</p> <p>-31 d'agost. Real Decreto-ley 24/2012, de reestructuración y resolución de entidades de crédito. (BOE de 31 de agosto de 2012)</p> <p>-28 de setembre. Circular n.º 6/2012, del Banco de España, a entidades de crédito, de modificación de la Circular 4/2004, de 22 de diciembre, sobre normas de información financiera pública y reservada, y modelos de estados financieros. (BOE de 2 de octubre de 2012)</p> <p>-14 de novembre. Ley 9/2012, de reestructuración y resolución de entidades de crédito. (BOE de 15 de noviembre de 2012) (Tramitació RDL 24/2012)</p> <p>-15 de novembre. Real Decreto 1559/2012, por el que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos. (BOE 16 de noviembre de 2012)</p>	<p>-9 de març. Real Decreto-ley 6/2012, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos (BOE de 10 de marzo de 2012).</p> <p>-15 de novembre. Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios (BOE de 16 de noviembre de 2012)</p>	<p>-27 de març. País Basc. Decreto 43/2012, de 27 de marzo, por el que se crea el Programa de Intermediación en el Mercado de Alquiler de Vivienda Libre ASAP (BOPV de 30 de marzo de 2012)</p> <p>-29 de juny. Galicia. Lei 8/2012, de vivienda de Galicia (DOG de 24 de xullo de 2012)</p> <p>-30 d'octubre. Catalunya. Decret 141-2012, pel qual es regulen les condicions mínimes d'habitabilitat (DOGC de 2 de novembre de 2012)</p> <p>-9 de novembre. Extremadura. Decreto 224/2012, por el que se regula el Consejo Asesor de Vivienda de Extremadura (DOE de 15 de noviembre de 2012)</p>

Quadre 2.7. Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2013

Any	Normativa estatal sobre el sector financer	Normativa estatal sobre habitatge	Normativa autonòmica sobre habitatge*
2013	<p>-22 de març. Real Decreto-ley 6/2013, de protección a los titulares de determinados productos de ahorro e inversión y otras medidas de carácter financiero. (BOE de 23 de marzo de 2013)</p> <p>-26 de juny. Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE. (BOE de 27 de junio de 2013)</p> <p>-26 de juny. Reglamento (UE) nº 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 648/2012. (BOE de 27 de junio de 2013)</p> <p>-29 de novembre. Real Decreto-ley 14/2013, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras. (BOE de 30 de noviembre de 2013)</p> <p>-27 de desembre. Ley 26/2013, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias. (BOE de 28 de diciembre de 2013)</p>	<p>-5 d'abril. Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013- 2016 (BOE de 10 de abril de 2013)</p> <p>-14 de maig. Ley 1/2013, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social (BOE de 15 de mayo de 2013)</p> <p>-4 de juny. Ley 4/2013, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas (BOE de 5 de junio de 2013)</p> <p>-26 de juny. Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (BOE de 27 de junio de 2013)</p>	<p>-9 d'abril. Andalusia. Decreto-ley 6/2013, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda (BOJA de 11 de abril de 2013)</p> <p>-2 de juliol. Navarra. Ley Foral 24/2013, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra (BON de 12 de julio de 2013)</p> <p>1 d'octubre. Andalusia. Ley 4/2013, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda (BOJA de 8 de octubre de 2013)</p> <p>-16 de desembre. Castilla i Lleó. Ley 10/2013, de medidas urgentes en materia de Vivienda (BOCyL de 20 de diciembre de 2013)</p> <p>-23 de desembre. País Basc. Decreto 466/2013 , por el que se regula el Programa de Vivienda Vacía "Bizigune" (BOPV de 30 de diciembre de 2013)</p>

Quadre 2.8. Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2014

Any	Normativa estatal sobre el sector financer	Normativa estatal sobre habitatge	Normativa autonòmica sobre habitatge*
2014	<p>-26 de juny. Ley 10/2014, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito. (BOE de 27 de junio de 2014)</p>		<p>-27 de maig. Catalunya. Decret 75/2014, de 27 de maig, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge (DOGC de 29 de maig de 2014)</p> <p>-20 de juny. Illes Canàries. Ley 2/2014, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda (BOC de 27 de junio de 2014)</p> <p>-25 de juliol. La Rioja. Decreto 31/2014, por el que se aprueba el Plan de Vivienda de La Rioja 2013-2016 (BOR de 28 de julio de 2014)</p> <p>-12 de setembre. Castella i Lleó. Ley 7/2014, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo (BOCyL de 19 de septiembre de 2014)</p> <p>-23 de setembre. País Basc. Decreto 180/2014, de 23 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 43/2012, de 27 de marzo, por el que se crea el Programa de Intermediación en el Mercado de Alquiler de Vivienda Libre ASAP (BOPV de 30 de septiembre de 2014)</p> <p>-24 de desembre. Navarra. Ley Foral 27/2014, por la que se modifica la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra, estableciendo los módulos aplicables a las actuaciones protegibles en materia de vivienda y creando el Registro General de Viviendas de Navarra (BON de 31 de diciembre de 2014)</p> <p>-26 de desembre. Cantàbria. Ley 5/2014, de Vivienda Protegida de Cantabria (BOC de 29 de diciembre de 2014)</p> <p>-29 de desembre. Catalunya Llei 20/2014, de modificació de la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya, per a la millora de la protecció de les persones consumidores en matèria de crèdits i préstecs hipotecaris, vulnerabilitat econòmica i relacions de consum.</p>

Quadre 2.9. Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2015

Any	Normativa estatal sobre el sector financer	Normativa estatal sobre habitatge	Normativa autonòmica sobre habitatge*
2015	<p>-13 de febrer. Real Decreto 84/2015, por el que se desarrolla la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito. (BOE de 14 de febrero de 2015)</p> <p>-18 de juny. Ley 11/2015, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión. (BOE de 19 de junio de 2015)</p> <p>-6 de noviembre. Real Decreto 1012/2015, por el que se desarrolla la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por el que se modifica el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, sobre fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito. (BOE de 7 de noviembre de 2015)</p>	<p>-27 de febrer. Real Decreto-Ley 1/2015, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social (BOE de 28 de febrero de 2015)</p>	<p>-24 de març. Regió de Múrcia. Ley 6/2015, de la Vivienda de la Región de Murcia (BORM de 27 de marzo de 2015)</p> <p>-24 de març. Catalunya. Decret Llei 1/2015, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària (DOGC de 26 de març de 2015)</p> <p>-18 de juny. País Basc. Ley 3/2015, de Vivienda (BOPV de 26 de junio de 2015)</p> <p>-21 de juliol. Catalunya. Llei 14/2015, de l'impost sobre els habitatges buits, i de modificació de normes tributàries i de la Llei 3/2012 (DOGC de 23 de juliol de 2015)</p> <p>-29 de juliol. Catalunya. Llei 24/2015, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica. (DOGC de 5 d'agost de 2015)</p> <p>-29 de juliol. Catalunya. Llei 19/2015, del 29 de juliol, d'incorporació de la propietat temporal i de la propietat compartida al llibre cinquè del Codi civil de Catalunya. (DOGC de 4 d'agost de 2015)</p> <p>- 15 de desembre. Aragó. Decreto-ley 3/2015 de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda.</p>

Quadre 2.10. Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2016

Any	Normativa estatal sobre el sector financer	Normativa estatal sobre habitatge	Normativa autonòmica sobre habitatge*
2016	- 2 de febrer. Circular 2/2016, del Banco de España, a las entidades de crédito, sobre supervisión y solvencia, que completa la adaptación del ordenamiento jurídico español a la Directiva 2013/36/UE y al Reglamento (UE) nº 575/2013. (Corrección de errores. BOE 29 de julio de 2016).	- 9 de diciembre. Real Decreto 637/2016, por el que se proroga el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016 regulado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril.	- 7 de juny. Múrcia. Ley 10/2016, de Reforma de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia, y de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia.
	- 2 de diciembre. Real Decreto-ley 4/2016, de medidas urgentes en materia financiera.		- 1 de diciembre. Aragón. Ley 10/2016, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón.
			- 23 de diciembre. Catalunya. Llei 4/2016, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial.

Quadre 2.11. Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2017

Any	Normativa estatal sobre el sector financer	Normativa estatal sobre habitatge	Normativa autonòmica sobre habitatge*
2017		- 17 de març. Real Decreto-ley 5/2017, por el que se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social	- 3 de febrer. València. Ley 2/2017, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana.
			- 17 de febrer. Extremadura. Ley 2/2017, de emergencia social de la vivienda de Extremadura.

Quadre 2.12. Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2018

Any	Normativa estatal sobre el sector financer	Normativa estatal sobre habitatge	Normativa autonòmica sobre habitatge*
2018	- 23 de novembre. Real Decreto-ley 19/2018, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera.	- 9 de març. Real Decreto 106/2018, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.	- 26 d'abril. Andalusia. Ley 1/2018, por la que se establece el derecho de tanteo y retracto en desahucios de viviendas en Andalucía, mediante la modificación de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, y se modifica la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo.
		- 14 de desembre. Real Decreto-ley 21/2018, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. (NO convalidat)	- 19 de juny. Illes Balears. Llei 5/2018, de l'habitatge de les Illes Balears
			- 26 de desembre. Navarra. Ley Foral 28/2018, sobre el derecho subjetivo a la vivienda en Navarra.

Quadre 2.13. Principals normes sobre el sector financer i sobre habitatge emeses per part de l'Estat, i normes rellevants sobre habitatge aprovades per les CCAA. Any 2019

Any	Normativa estatal sobre el sector financer	Normativa estatal sobre habitatge	Normativa autonòmica sobre habitatge*
2019	- 22 de març. Real Decreto 164/2019, por el que se establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera.	- 1 de març. Real Decreto-ley 7/2019, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.	- 5 de març. Decret llei 5/2019, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge. (NO CONVALIDAT)
		- 15 de març. Ley 5/2019, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario.	- 11 d'abril. Extremadura. Ley 11/2019, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura.
			- 10 de maig. Illes Balears. Decret 36/2019, pel qual es regulen els habitatges desocupats, el Registre d'habitatges desocupats de grans tenidors i el procediment de cessió obligatòria per part dels grans tenidors
			- 21 de maig. Decret-llei 9/2019, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge (NO CONVALIDAT).

III. L'ESTAT DAVANT LA NECESSITAT DE GARANTIR EL DRET A L'HABITATGE EN EL CONTEXT DE CRISI.

1. LES ACTUACIONS DE L'ESTAT PER A FACILITAR AL CIUTADÀ L'ACCÉS A L'HABITATGE. LA "*RENTA BÁSICA DE EMANCIPACIÓN*" I "*LOS PLANES ESTATALES DE VIVIENDA*"

En les regulacions per part de l'Estat en l'àmbit sectorial de l'habitatge pot observar-se un escenari de transició entre aquelles darreres mesures projectades sobre la necessitat d'afavorir l'accés a l'habitatge per donar algun tipus de solució a les dificultats que suposava per moltes persones obtenir, en plena escalada de preus, un habitatge, d'aquelles altres que tot just naixien i estaven molt més enfocades a protegir el ciutadà de la seva situació de probable exclusió o fins i tot pèrdua del seu habitatge habitual.

Aquests instruments s'han disseminat en el temps en distintes normes. Del seu estudi resulta important destacar-ne, en algun cas, el desencert del seu disseny, en altres la insuficiència del seu contingut i, en general, que són mesures que han estat dictades a destemps. Això ha comportat constants modificacions, ampliant l'àmbit objectiu i subjectiu de la protecció, malgrat que és cert que l'orientació ha estat pràcticament monolítica en dues fases, primer entre els anys 2008 i 2011, i després entre els anys 2013 i 2017, blocs d'actuacions diferenciades que responen també a governs de signe polític diferent, i mentre l'impacte final d'alguna de les mesures ha estat imperceptible, d'altres han tingut una certa i real repercussió entre els afectats.

Les regulacions establertes per l'Estat en aquest nou escenari de protecció de la pèrdua de l'habitatge són en la majoria de casos de "dret opcional", doncs la voluntarietat de sumar-se a la mesura projectada o l'acord entre les parts, ha estat la posició bàsica a partir de la qual s'ha bastit l'estructura de suport a les famílies en situació de vulnerabilitat residencial.

A partir de les mesures d'austeritat pressupostària adoptades l'any 2010, les dificultats econòmiques dels pressupostos públics no van fer viable incrementar els recursos a la política d'auxili social en matèria d'habitatge. Els últims mitjans se'ls havien emportat els ajuntaments, en el conegut com a "Plan E", que va ser el darrer intent per evitar el desastre.

En aquest sentit, no pot escapar-se, ja que s'ha posat de relleu en treball, que hi ha una important diferència respecte dels EUA, on van destinar-se diners del Pla de Rescat al sector financer (TARP), i es van injectar recursos a les GSE's per ajudar les famílies en dificultats econòmiques a modificar i reestructurar els seus préstecs hipotecaris.

Però com es deia anteriorment, de forma prèvia, i encara en el context de la remor de la probable crisi que arribava dels EUA, es troben encara dos importants programes d'estímul per intentar facilitar l'accés a l'habitatge, mesures amb les quals es posen en disposició importants partides pressupostàries, però que per les polítiques de contenció de despesa pública se n'han d'acabar minorant els recursos destinats. Aquestes dues mesures conviuen en el temps amb el primer instrument, que tot just naixia per protegir el ciutadà que no podia pagar les quotes hipotecàries.

Aquests tres instruments són, per ordre cronològic, el programa de la "*Renta Básica de Emancipación*", el de la "*Moratoria hipotecaria*", i finalment, emmarcat dins els Plans Quadriennals d'Habitatge de l'Estat, el nou "*Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012*".

1.1 FOMENT DE L'EMANCIPACIÓ A TRAVÉS DE LA "RENTA BÁSICA DE EMANCIPACIÓN".

Probablement un dels instruments impulsats des de l'Estat en política d'habitatge que més expectació ha aixecat en l'etapa constitucional, va ser l'anunci per part del president del Govern i la titular del *Ministerio de la Vivienda*, a meitats de setembre de 2007, del programa que s'acabaria coneixent com a '*Renta Básica de Emancipación*'.

Aquest ajut a l'emancipació, dissenyat amb precipitació²²⁶, va estar molt adreçat a recuperar un pols en política d'habitatge a pocs mesos del final d'una legislatura, en un context on el focus extern estava en les preocupants notícies que començaven a arribar des dels EUA i el focus intern, que encara estava fixat en les dificultats que patien determinats col·lectius, com els joves, per a poder accedir a l'habitatge com a conseqüència del gran increment dels preus de l'habitatge.

El mateix president del Govern, dues setmanes abans de la presentació de la mesura, assegurava que "Espanya està preparada per afrontar una crisi hipotecària"²²⁷, i que "la solvència de les famílies espanyoles i de les empreses permet que la moderació del sector immobiliari s'estigui produint de forma suau i, per tant, garantint la situació financera de la nostra economia", afirmava que "no hi havia cap repercussió directa de la crisi dels EUA en el sector immobiliari espanyol".

No tan sols s'acabava una legislatura en la que calia un cop d'efecte en matèria d'habitatge. També s'estava a punt d'entrar en el darrer any de la vigència de les mesures del *Plan Vivienda 2005-2008*, que no havien tingut, fins aquella data, ni un impacte massiu, ni havien aconseguit contrarestar la inèrcia dels preus de la bombolla

²²⁶ Com es veurà, van precisar-se dos Reial Decrets més de modificació per corregir les dificultats de gestió del programa.

²²⁷ La Vanguardia. 6 de setembre de 2007.

Disponible a:

<https://www.lavanguardia.com/economia/20070906/53392089529/zapatero-asegura-que-espana-esta-preparada-para-afrontar-una-crisis-hipotecaria.htm>

en el mercat de compravenda, ni tampoc en el mercat de lloguer, àmbit en la que en aquest *Plan Vivienda* s'hi prestava una especial atenció.

La *Renta Básica de Emancipación*, no va veure la llum fins el 2 de novembre, quan es va promulgar el Real Decret 1472/2007²²⁸. Uns dies abans de la seva publicació, la ministra d'Habitatge, que ocupava la cartera feia tan sols uns mesos, insistia en què "el nostre sector immobiliari és dels millors del món. Vivim un aterratge o un ajust suau"²²⁹. Res feia pressuposar, almenys per les declaracions públiques, que calia prendre en l'àmbit polític sectorial de l'habitatge mesures diferents de les del foment de l'accés a l'habitatge.

Així es justificava al Preàmbul del Reial Decret la necessitat de regular aquest nou instrument:

"Espanya té una de les mitjanes d'edat d'emancipació dels seus ciutadans més elevades de la Unió Europea. Aquest retard en l'edat d'emancipació dels joves ocasiona múltiples conseqüències negatives, tant socials com econòmiques i personals.

Una de les causes d'aquest retard és l'increment sostingut en els preus de l'habitatge de l'última dècada, que ha dificultat enormement l'accés de molts joves al gaudi d'un habitatge, amb el que han vist obstaculitzades les seves possibilitats d'emancipació."

Sense deixar de compartir l'argumentació que introdueix la norma com a justificació per a la seva implantació, és necessari recórrer a BOSCH MEDA (2017) per ampliar els factors que retarden l'emancipació als països mediterranis. Així, en destaca l'arrelament a la llar familiar, el risc de pobresa, la prolongació del període d'estudis, la inestabilitat laboral, un nivell alt de consum que comporta postergar l'emancipació, i les polítiques públiques d'habitatge d'aquests països que no faciliten l'emancipació, per "l'absència d'un mètode d'ajuts per al pagament de les llars en règim de lloguer mínimament desenvolupat"²³⁰. Per això, i almenys per contrarestar aquest darrer

²²⁸ Reial Decret 1472/2007, de 2 de novembre, pel qual es regula la renda bàsica d'emancipació dels joves.

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/2007/11/07/pdfs/A45698-45702.pdf>

²²⁹ Garcia Montalvo, J. *De la Quimera Inmobiliaria al colapso financiero. Crónica de un desenlace anunciado*. Editorial Antoni Bosch. 2008. p.210

²³⁰ Bosch Meda, J. "La relación entre política de vivienda y emancipación residencial de la juventud europea". *Papers. Revista de Sociologia*. Vol. 102. Núm. 1., p.114-115

motiu, havia de ser benvinguda la mesura per aconseguir "la transició residencial de la joventut".

En aquest estudi pot observar-se com els països de la Mediterrània considerats, - Espanya, Xipre, Grècia, Portugal i Itàlia-, en el període 2006-2011, per la franja d'edat de 18 a 34 anys la mitjana d'emancipació es troba al voltant del 50%, molt per sota d'altres models (anomenats social democràtics, corporativistes o lliberals), que obtenen xifres mitjanes d'entre el 60 i el 80%.²³¹

El Reial Decret pel qual s'instaurava la RBE consistia bàsicament en un ajut directe de 210 euros mensuals, durant un període màxim de quatre anys, per tant fins a un import màxim de 10.080 euros, que podien rebre de forma contínua o discontinua tots aquells joves que complissin una sèrie de requisits, i a més a més, es contemplaven dues mesures complementàries, de pagament únic: un préstec de fins a 600 euros per a poder constituir la fiança, i la possible obtenció de 120 euros per a les despeses de tramitació d'un aval.

La norma preveia el següent repartiment de les actuacions entre l'administració estatal i l'autonòmica. Des de l'Estat s'aportaven els recursos pressupostaris necessaris i s'abonava directament les ajudes als beneficiaris, als que prèviament se'ls havia resolt favorablement l'ajuda, a través d'un expedient que havia gestionat l'ens territorial autonòmic.

La gestió i el reconeixement del compliment dels requisits exigia una acurada relació entre els òrgans competents autonòmics. En primer lloc, perquè aquests tinguessin coneixement del pagament fet pel Ministeri de l'ajut, i per l'altre, per a la coordinació del reintegrament de les ajudes indegudes, modificacions, revocacions o suspensions.

Disponible a:

<https://papers.uab.cat/article/view/v102-n1-bosch>

²³¹ Bosch Meda, J. "*La relación entre política de vivienda y emancipación residencial de la juventud europea*", *op. cit.*, p.118

Disponible a:

<https://papers.uab.cat/article/view/v102-n1-bosch>

La regulació de la RBE tan sols permetia que de manera "excepcional"²³² les CCAA afegissin requisits per a la percepció de l'ajut, però en realitat no deixava marge per modular les característiques de l'ajut territorialment, segons les pròpies necessitats per adaptar-se al seu propi mercat de lloguer, o de perfilar-lo al seu entorn social i econòmic, doncs aquests requisits addicionals precisaven de l'informe favorable de la Comissió de Seguiment territorial, presidida pel Ministeri, i en tot cas, la RBE s'havia de posar en marxa d'acord amb el text inicial abans de l'1 de gener de 2008, sense capacitat temporal d'efectuar aquestes modificacions de requisits.

La fórmula per a coordinar aquestes actuacions va ser, com ja es precisa en els articles 4 i 7 del RD 1472/2007, la signatura de convenis amb cada un dels territoris autonòmics i les ciutats de Ceuta i Melilla al llarg del mes de desembre de l'any 2007.²³³

Per a reservar-se aquesta competència, l'Estat s'emparà en la regla 13a. de l'article 149.1 CE, com a titular de les polítiques de coordinació de les mesures de caràcter econòmic²³⁴.

I si la justificació de la necessitat d'afavorir l'emancipació i de facilitar l'accés a l'habitatge resultava certa, molt menys creïble resulta que l'instrument hagués de servir, com en el mateix preàmbul es diu, per afavorir la mobilitat geogràfica i millorar la competitivitat.

"Amb aquesta mesura de política econòmica, que s'empara en la competència de l'Estat per a l'ordenació general de l'economia (article 149.1.13a de la Constitució), es pretén afavorir la mobilitat geogràfica dels treballadors i, en conseqüència, incrementar l'eficàcia del mercat de treball per a

²³² La DA 2a. del Reial Decret 1472/2007 establia que les comunitats autònomes excepcionalment poden establir requisits addicionals per a la concessió de la renda bàsica d'emancipació, sempre que tingués l'informe favorable de la Comissió de Seguiment que correspongui a cada comunitat, i amb l'obligació de l'aplicació del mateix des de la data de la seva entrada en vigor.

²³³ Aquests convenis no van publicar-se fins al mes de març en el *Boletín Oficial del Estado* número 68, de 19 de març de 2008 pel que fa a la Comunitat Foral de Navarra, i per a la resta dels 18 àmbits en el *Boletín Oficial del Estado* número 73, de 25 de març de 2008.

²³⁴ Així consta en la Disposició final primera del Reial Decret.

l'assignació dels seus recursos, el que indubtablement repercutirà en una millora de la competitivitat".

L'Estat canalitza normativament, novament, i d'acord amb la doctrina de la STC 152/1988 ja analitzada, la mesura en l'àmbit de la satisfacció de les necessitats econòmiques, tal i com s'han justificat les polítiques públiques d'habitatge a Espanya durant les darreres dècades, i la "inseparable" visió "social" del dret a l'habitatge pot dir-se que queda, per un legítim interès electoral, en un segon pla.

Aquesta invocació competencial, va generar diferents conflictes positius de competència de diferents CCAA contra l'Estat, sobre les que va haver de pronunciar-se el Tribunal Constitucional, i que es considera necessari analitzar.

1.1.1 Els requisits per optar a l'ajut.

Els principals requisits eren, el de l'edat (havien de ser joves d'entre 22 i 30 anys), el dels ingressos (havien de tenir una font regular d'ingressos, inferiors als 22.000 euros bruts anuals) i, finalment, el de la tipologia de contracte de lloguer (havien de ser titulars d'un contracte d'arrendament del que fos el seu habitatge habitual).

No obstant això, s'exceptuaven els casos en els que l'arrendador fos un familiar directe de primer o segon grau de consanguinitat o afinitat amb l'arrendatari l'habitatge (el mateix en el cas que l'arrendador sigui una persona jurídica amb la qual l'arrendatari mantingui una relació de soci o partícip de la mateixa). Tampoc podien accedir a l'ajut aquells que poguessin disposar de l'ús o gaudi d'un habitatge o tinguessin un patrimoni superior a 108.182,18 euros (la versió modificada del Reial Decret, de l'any 2009, va arrodonir aquest valor patrimonial a un màxim de 110.000 euros).

La durada de l'ajut, un màxim de quatre anys, afectava, no tan sols al temps de l'ajut, sinó també a l'instrument en si mateix. Així, es preveia, en la Disposició Addicional primera del Reial Decret, que també en un termini màxim de quatre anys caldria valorar el manteniment, modificació o, tal i com va succeir, la derogació d'aquesta mesura.

Sobre aquest programa, que es va voler projectar de forma senzilla en quant a requeriments per evitar exclusions massives, i eludir així una nul·la repercussió del mateix, va ser necessari dictar dos Reials Decrets de correcció. Aquests dos Reials Decrets, ja es promulguen en una legislatura posterior. El primer Reial Decret, el 366/2009²³⁵, de 20 de març, es va emetre al cap de poc més d'un any per, com es diu en el seu preàmbul, "realitzar determinades modificacions per facilitar la gestió de les

²³⁵ Reial Decret 366/2009, de 20 de març, pel qual es modifica el Reial Decret 1472/2007, de 2 de novembre, pel qual es regula la renda bàsica d'emancipació dels joves.

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/2009/04/08/pdfs/BOE-A-2009-5849.pdf>

esmentades ajudes", i és que la posada en marxa d'un ajut que va crear gran interès²³⁶, però va venir acompanyat de polèmica per la complexitat de la seva gestió, essent necessari, a finals de l'any següent, emetre un nou Reial Decret, el 1260/2010²³⁷, de 8 d'octubre, que es justificava, en aquest cas, per evitar en determinats casos la paralització del procediment de gestió del pagament de l'ajuda i l'aclariment d'algunes actuacions dels joves.

En definitiva, tant en la redacció original, com en les esmenes i correccions legislatives posteriors, hi ha una sèrie d'elements, més enllà dels conflictes competencials, que van distorsionar l'adequada objectivitat i operativa de l'ajut. Un ràpid resum seria el següent:

Primer. Cal entendre que no pot tractar-se de forma homogènia el mercat de lloguer a tota Espanya, ja que ni tan sols es pot fer dins d'un territori autonòmic. És una evidència que les rendes de lloguer són clarament diferents en àmbits metropolitans amb una alta concentració de població, respecte aquells entorns més disseminats i no tan densos, on el lloguer resulta molt més assequible. Per això, no pot atorgar-se un ajut lineal a qui té una renda de lloguer de 800 euros o més, d'aquell que té una renda de lloguer per un import inferior a 400 euros. I en la norma, no hi va haver cap tipus de discriminació. *Tarifa plana* en l'ajut, 210 euros per a tothom, independentment de la renda de lloguer per la qual celebrés el contracte.

Segon. El que s'ha exposat en aquest primer punt, podia tenir una segona repercussió, que n'és l'increment de la renda dels habitatges per part dels propietaris al conèixer l'existència d'aquest ajut lineal. Com no hi havia cap tipus de topall sobre el preu de la

²³⁶ Diferents mitjans de comunicació se'n fan ressò al llarg del primer trimestre de 2008, dels èxits i fracassos del nou programa. Així, El País, destacava el dia 3 de gener de 2008 que "*Las ayudas al alquiler arrancan con atasco virtual*" que en 3 dies 100.000 joves havien accedit als formularis i que això havia bloquejat constantment la plana web del *Ministerio de la Vivienda*.

Disponible a:

https://elpais.com/diario/2008/01/03/economia/1199314803_850215.html

²³⁷ Reial Decret 1260/2010, de 8 d'octubre, pel qual es modifica el Reial Decret 1472/2007, de 2 de novembre, pel qual es regula la renda bàsica d'emancipació dels joves.

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/2010/10/29/pdfs/BOE-A-2010-16492.pdf>

renda de lloguer, aquest ajut podia tenir un impacte directe en el preu que es volgués cobrar per la contractació en lloguer d'un pis per al jove, o en la repercussió de l'augment per aquells joves que, trobant-se emancipats i vivint de lloguer, van acollir-se a l'ajuda.

O fins i tot, de forma col·lateral, l'ajuda podia utilitzar-se per les promotores per mobilitzar pisos de noves promocions de compra-venda reconvertides a fórmules de lloguer amb opció de compra, la RBE podria suposar una rebaixa de les quotes de lloguer per accedir a un habitatge.²³⁸

Amb l'aparició, a dia d'avui, d'uns índex de referència de lloguer, un hipotètic segon pla d'ajudes d'accés als joves hauria de procurar que l'ajut anés vinculat a que la renda que paga el jove pel contracte de lloguer es situés per sota d'aquest índex, aconseguint així eliminar qualsevol efecte inflacionari dels preus, i fent eficient l'ajut per al jove que l'obté.

Tercer, és pertinent entendre que tampoc no poden tractar-se de forma homogènia els ingressos dels joves, ja que tampoc resulta equitatiu rebre el mateix ajut per aquell jove que està en la franja d'ingressos anuals dels 18.000-22.000 euros, que aquell que ho està en la dels 10.000-14.000 euros.

Quart, i segurament un element de caràcter intern, però amb una nefasta i àmplia repercussió en els joves inicialment beneficiaris de la mesura, era la d'observar els ingressos màxims del jove de l'any en curs, enlloc de tenir present els recursos obtinguts l'any anterior, tal i com es feia en altres programes de suport en l'àmbit de l'habitatge, també dissenyats per l'Estat, ha través dels plans quadriennals d'habitatge.

²³⁸ Salido, J. "*Las promotoras explotan la ayuda pública al alquiler como publicidad privada para vender*" de Salido, J. a *Su vivienda*. ElMundo.es, 2 de juliol de 2009.

Disponible a:

<https://www.elmundo.es/elmundo/2009/07/01/suvienda/1246461962.html?a=VIV965936356bf31a0fd11a7777aaebad48&t=1246542708>

Considerar els ingressos de l'any en curs acabava resultant una inesgotable font de conflictes en la gestió dels expedients, especialment quan dos anys després el Ministeri d'Hisenda contrastava els joves perceptors de l'ajut que havien superat els ingressos màxims permesos, d'acord amb la seva declaració de l'IRPF. Aquest mecanisme, que no es va corregir en cap moment, va provocar que les incidències en la tramitació o posterior reclamació als joves de quantitats percebudes inadequadament s'enfilessin fins a percentatges superiors al 20%, quan habitualment en aquests programes de subvenció/ajut assistencial les incidències estan per sota del 5%.

1.1.2 La rebaixa de l'import i la desaparició de la mesura.

Als quatre anys de l'aprovació de la Renda Bàsica, la primera de les disposicions derogatòries del Reial Decret-Llei 20/2011²³⁹, de 30 de desembre, de mesures urgents en matèria pressupostària, tributària i financera per a la correcció del dèficit públic, derogava amb efectes a l'1 de gener de 2012, el Reial decret 1472/2007, de 2 de novembre, pel qual es regulava la *Renta Bàsica de Emancipación* dels joves. Justificant-se aquesta derogació en la disposició addicional primera de la norma que instaurava la RBE, que preveia la re-avaluació del programa transcorreguts quatre anys de la seva implantació, optant-se aleshores per a la seva desaparició, "atès el context d'austeritat i contenció en la despesa pública que fa necessari deixar sense efecte la mesura de política econòmica de caràcter conjuntural que regulava la norma esmentada".

Tot i això, aquells joves als qui se'ls havia reconegut el dret, o havent presentat la sol·licitud fins al mateix dia 31 de desembre d'aquell any 2011 se'ls concedís amb posterioritat, podien continuar gaudint de l'ajut de 210 euros mensuals.

Set mesos després, amb la promulgació del Reial Decret-Llei 20/2012²⁴⁰ de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i foment de la competitivitat, i amb efectes del dia 15 de juliol, reduïa un 30%, dels 210 euros als 147 euros, la quantia de l'ajut que estaven rebent els beneficiaris de la RBE.

Altres mesures que contenia aquest article comportaven que si en la data d'entrada en vigència d'aquesta norma, el 15 de juliol, no hi havia comunicació de la resolució positiva dels ajuts presentats amb anterioritat al 31 de desembre de 2011, els beneficiaris no tindrien dret a cobrament, i en aquells casos en què els beneficiaris no haguessin esgotat el període de quatre anys de percepció de l'ajut, però s'hagués extingit temporalment el seu cobrament per alguna de les causes previstes a les

²³⁹ Reial decret Llei 20/2011, de 30 de desembre, de mesures urgents en matèria pressupostària, tributària i financera per a la correcció del dèficit públic.

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/2011/12/31/pdfs/BOE-A-2011-20638.pdf>

²⁴⁰ Reial decret Llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat. Article 36.

normes, no podrien reprendre el cobrament per a completar el termini màxim de quatre anys.

Finalment, la Llei 4/2013, de mesures de flexibilització i foment del mercat de lloguer d'habitatges, en la seva disposició addicional segona, determinava que el programa de la RBE es mantindria fins que fossin efectives les línies d'ajut del *Plan Estatal de Fomento de Alquiler de viviendas 2013-2016*, disposició que si bé va generar dubtes per la confusió en la seva redacció, no va tenir cap efectivitat, doncs malgrat el text, van quedar vigents els ajuts que rebien els joves els quals havien presentat la sol·licitud fins el dia 31 de desembre de 2011 haguessin obtingut una resolució favorable del gestor autonòmic, i aquesta l'hagués comunicat al Ministeri de Foment amb anterioritat al 15 de juliol de 2012.

1.2 LA IMPORTÀNCIA DEL RÈGIM JURÍDIC DE LA RBE SEGONS EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

Novament el Tribunal Constitucional va convertir-se en l'espai que resolva un conflicte competencial que va encetar-se amb la discussió sobre el sistema de distribució entre administracions de les actuacions que l'Estat havia previst per la Renda Bàsica d'Emancipació.

1.2.1 La defensa de la competència autonòmica davant el TC.

Quadre 2.14. Relació dels conflictes competencials davant el TC sobre la RBE.

DATA	RECLAMANT	NORMA	CONFLICTE POSITIU DE COMPETÈNCIA	SENTÈNCIA TC
2008/02/20	Govern de La Rioja	RD 1472/2007	1401-2008	36/2012 de 15 de març
2008/02/25	Consell de Govern de la Comunitat de Madrid.	RD 1472/2007	1501-2008	129/2010 de 29 de novembre
2008/02/27	Consell de la Generalitat Valenciana	RD 1472/2007	1608-2008	72/2012 de 16 d'abril.
2009/07/29	Consell de Govern de la Comunitat de Madrid.	RD 366/2009	7045-2009	73/2012 de 16 d'abril
2011/02/28	Consell de la Generalitat Valenciana	RD 1260/2010	1171/2011	77/2012 de 16 d'abril

Es van obrir fins a cinc conflictes positius de competència davant el Tribunal Constitucional plantejats inicialment per les CCAA de La Rioja, Madrid i València, respecte el Reial Decret 1472/2007, com contra les seves dues modificacions, la de 2009, en què qui presenta reitera el conflicte, és la Comunitat de Madrid, i la de 2010, quan qui insisteix és la Comunitat Valenciana.

Cal analitzar els diferents procediments, no per ordre de presentació dels conflictes, sinó per ordre d'emissió de les Sentències, doncs el Tribunal fa un important canvi de posicionament entre les diferents Resolucions.

En tractar-se la *Renta Bàsica de Emancipación* d'un programa de subvencions, la doctrina el Tribunal situa la delimitació de les actuacions a repartir-se entre les AAPP de l'Estat i les de la comunitat autònoma segons quatre models diferents sistematitzats per la Sentència 13/1992, ja analitzada en aquest treball.

També resulta obligat ressaltar, per negatiu, i no serà l'únic cop que ho farà aquest treball d'investigació, el calendari de presa de decisions per part del Tribunal, doncs no pot deixar indiferent el fet que dels tres conflictes competencials que es presenten en la darrera quinzena del mes de febrer de 2008, si bé la primera Resolució arriba a finals de 2010 (STC 129/2010, de 29 de novembre sobre el conflicte de competències 1501/2008 de 25 de febrer), els altres dos conflictes (conflictes 1401/2008 de 20 de febrer i 1608/2008 de 27 de febrer), presentats en termes molt similars, la seva resolució s'endarrereix fins l'any 2012, i el calendari té una clara afectació, vist el canvi de criteri que adopta el Tribunal Constitucional, respecte a l'enquadrament del conflicte competencial entre Estat i comunitats autònomes entre la primera Sentència i la resta.

També cal avançar que malgrat que la primera Sentència ja va considerar disconforme amb la Constitució tant el pagament per part de l'Estat dels ajuts, com que aquests es gestionin en convenis d'acord amb els termes que preveu el Reial Decret, el Tribunal va considerar que la norma en el seu conjunt no podia quedar anul·lada, però malgrat que la Sentència és de novembre de 2010, i per tant amb posterioritat a les dues reformes operades del Reial Decret original, com l'instrument va estar vigent fins desembre de 2011, s'hauria d'haver produït una tercera reforma de la normativa per adequar-la tant des del punt de vista de les competències, com del repartiment pressupostari, com de la gestió de la tramitació, resolució i pagament, per adequar-ho al que el Tribunal havia determinat.

Quan dos anys després, amb les sentències de març i abril de 2012, s'eleva la complexitat del conflicte per la resolució del Tribunal de modificar l'enquadrament de la delimitació de les actuacions corresponents a cada administració pública, (modificació que deixa l'Estat en pitjor posició encara), la necessitat de fer aquesta reforma perd força, perquè el programa ja estava derogat, però és evident que la tramitació de pagaments s'ha estat duent a terme al llarg dels anys posteriors, fins l'any 2018, i per tant, per complir amb la Sentència del Tribunal, hagués estat oportú, igualment, fer els canvis normatius necessaris per adequar-se als mecanismes de subvencions d'acord amb la sentències.

1.2.2 La STC 129/2010, de 29 de novembre.

STC 129/2010, de 29 de novembre²⁴¹, sobre el conflicte positiu de competència, interposat per la Comunitat de Madrid, contra el RD 1472/2007.

Quadre 2.15. Preceptes impugnats, contingut i resolució de la STC 129/2010

Article en conflicte.	Contingut.	Resolució.
RD 1472/2007	Interessa la inconstitucionalitat i nul·litat de la totalitat de la norma perquè vulnera l'autonomia financera de la CA, i les seves competències en matèria d'habitatge, organització pròpia i joventut, fins a fer irrellevant la seva actuació. (subsidiàriament sol·licita estimació parcial de diferents preceptes).	No hi ha consideració de vulneració competencial de la norma en el seu conjunt.
3.3.a)	L'obligació de domiciliació bancària de l'ajuda.	Vulneració competencial
3.4 (paràgraf segon)	L'obligació del beneficiari de comunicar el canvi de condicions.	No vulnera competències.
4	El procediment de concessió de la Renda Bàsica d'Emancipació.	Vulneració competencial parcial. 4.1, 4.5 (segon incís), i 4.6
5.c)	Sobre la regulació de la font regular d'ingressos del possible beneficiari.	No vulnera competències.
6	Verificació de les dades del beneficiari,	No vulnera competències.
7.2.a)	Compromisos de les AAPP estatal-territorial en els convenis per a l'execució de la RBE.	Vulneració competencial
8	Convenis de col·laboració amb les EEFF.	Vulneració competencial
9.1 (paràgraf segon)	Compatibilitat de les ajudes amb altres subvencions establertes per les CCAA en exercici de les seves competències.	No vulnera competències.
DA 2a.	De la capacitat d'establir requisits addicionals per obtenir la subvenció.	Vulneració competencial
DF 2a.	De la facultat del titular del Ministeri de desenvolupar la norma.	No vulnera competències.

Tan sols un mes després de la publicació del RD 1260/2010, segona modificació del RD 1472/2007, s'adoptava la primera de les Resolucions del Tribunal Constitucional sobre els diferents conflictes positius de competències presentats. En aquest cas sobre els plantejaments fets al mes de febrer de 2008 davant el Tribunal, per part de la Comunitat Autònoma de Madrid, que, tot i no ser la primera en fer-ho, si que fou la primera en obtenir el resultat del conflicte plantejat.

D'entrada el Tribunal no considera que el conflicte s'hagi interposat contra la totalitat del contingut del RD perquè el Tribunal entén que en l'escrit d'interposició admet implícitament la competència estatal i que en tot cas les consideracions les fa sobre aspectes concrets de l'articulat, sense que hi hagi una argumentació explícita sobre la resta d'apartats del RD, sobre els quals no s'ha plantejat conflicte.

²⁴¹ Disponible a:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/6768>

La Comunitat de Madrid interposa el procediment davant la vulneració competencial que entén que es produeix en matèria d'habitatge, organització pròpia de la comunitat, joventut i autonomia financera. El Tribunal, en la seva Sentència, no dubta que les competències que es posen en conflicte són les que en matèria d'habitatge tenen les CCAA respecte les al·legades per a reservar-se determinades actuacions per part de l'Estat, de l'article 149.1.13a. CE. És més, fixa que l'objecte del programa és la "dinamització del mercat d'arrendaments", i és en aquest sentit que recorrent a la doctrina del Tribunal (STC 152/1988 i 59/1995) considera que és reconeguda la capacitat de l'Estat de poder actuar en l'àmbit sectorial de l'habitatge, si les seves actuacions ho són amb la necessitat de fixar elements bàsics de coordinació de l'economia, determinant-se com es diu al FJ3 de la Sentència la necessitat d'un "equilibri entre els diferents subjectes constitucionals en presència, que hauran de repartir-se facultats sense en cap cas anul·lar als altres".

Davant d'aquest context, el Tribunal arriba a la conclusió que sobre els quatre possibles escenaris de concurrència d'actuacions en matèria d'ajuts i subvencions, que es va sistematitzar al FJ8 de la STC 13/1992²⁴², i que s'ha reproduït anteriorment, estem davant del segon dels supòsits, aquell en el qual l'Estat disposa d'un títol genèric, bàsic o de coordinació, i li correspon a la comunitat autònoma la competència de desenvolupament legislatiu i d'execució.

La pretensió de l'Advocat de l'Estat era ben diferent, doncs argumentava l'encaix de la mesura en el darrer dels escenaris de sistematització, que permetria una més àmplia actuació de l'Estat, i que estaria d'acord amb el que preveu el RD 1472/2007.

Però la veritat és que en base al segon supòsit, on finalment el Tribunal ubica el programa, i segons s'estableix en aquella Sentència:

"...quan l'Estat ostenta un títol competencial genèric d'intervenció que es superposa a la competència de les comunitats autònomes sobre una matèria, encara si aquesta es qualifica

²⁴² STC 13/1992, de 6 de febrer. BOE número 54, de 3 de març de 1992. FJ8 p.15

Disponible a:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1900>

d'exclusiva (v.gr., l'ordenació general de l'economia), o bé té competència sobre les bases o la coordinació general d'un sector o matèria, corresponent a les comunitats autònomes les competències de desenvolupament normatiu i d'execució. En aquests supòsits l'Estat pot consignar subvencions de foment en els seus Pressupostos Generals, especificant el seu destí i regulant les seves condicions essencials d'atorgament fins on ho permeti la seva competència genèrica, bàsica o de coordinació, però sempre que deixi un marge a les comunitats autònomes per concretar amb major detall l'afectació o destinació, o, almenys, per a desenvolupar i complementar la regulació de les condicions d'atorgament de les ajudes i la seva tramitació. A més, la gestió d'aquests fons correspon a les comunitats autònomes de manera que, per regla general, no poden consignar-se en favor d'un òrgan de l'Administració de l'Estat o organisme intermediari d'aquesta. Es tracta de partides que han de territorialitzar-se en els propis pressupostos generals de l'Estat si això és possible o en un moment immediatament posterior, mitjançant normes que fixin criteris objectius de repartiment o mitjançant convenis de col·laboració ajustats als principis constitucionals i a l'ordre de distribució de competències".

Per tant, i d'acord amb la doctrina de subvencions i ajudes públiques, i del segon supòsit de coordinació d'actuacions i repartiment de les activitats amb els ajuts davant del que ens trobem, i que s'han reproduït en el paràgraf anterior, que el FJ7 de la Sentència analitza els diferents preceptes impugnats, trobant vulneració de les competències autonòmiques en pràcticament la meitat de les disposicions impugnades, destacant que els preceptes que preveuen el pagament de l'ajut per part de l'Estat, i en la gestió de les ajudes, i per tant, el Tribunal considera vulnerades les competències autonòmiques (articles 3.3.a, 4.5 segon incís, 4.6, 8 i DA 2a).

El mateix FJ7 tampoc considera dins l'ordre constitucional el fet que les ajudes es gestionin d'acord al que estableixin els convenis de col·laboració signats entre l'Estat i els diferents àmbits territorials: "ja hem dit amb reiteració que l'Estat no pot condicionar l'exercici de les competències autonòmiques a la signatura d'un conveni [per totes STC 175/2003, de 30 de setembre, FJ 10 c) i doctrina allà citada], ja que amb això es vulneren les competències autonòmiques en la matèria corresponent, les quals inclouen la potestat de dictar normes procedimentals pel que fa als ajuts de què es tracta". Aquesta visió afectaria de ple a l'article 4.1 i 7.2.a) del RD 1472/2007.

Finalment, i d'acord amb la disposició addicional segona, que les CCAA no puguin disposar de marge suficient per a desenvolupar els criteris per a la concessió de l'ajut, el Tribunal també ho considera inconstitucional, doncs

"és del tot punt evident que aquestes no poden ni veure qualificades com excepcionals ni modulades o condicionades per l'informe favorable de la Comissió prevista en aquesta disposició. D'aquesta

manera les comunitats autònomes, dins el respecte degut als elements indispensables que la norma estatal arbitra per assolir els fins en ella perseguits entre els quals es troba el reconeixement del dret a l'ajuda a totes aquelles persones que compleixin amb la condició de beneficiaris en els termes de l'article 2 del Reial Decret 1472/2007, compten amb un marge de llibertat de decisió en aquesta matèria que no es pot veure condicionat per la norma estatal que resulta, per això, contrària a l'ordre constitucional de distribució de competències".

La reacció de les parts en conflicte quan és va fer pública la Sentència, va ser interessada respecte d'aquells paràmetres en què el Tribunal els donava la raó, així mentre el govern de l'Estat destacava que la RBE havia estat "constitucional, necessària i oportuna"²⁴³, el govern de la Comunitat de Madrid posava de relleu que les CCAA havien de pagar l'ajuda, i que "l'Estat no pot condicionar l'exercici de les competències autonòmiques a la signatura d'un conveni".

En definitiva, el l'Estat no va fer cap pas per adaptar la norma a la Sentència.

1.2.3 La STC 36/2012, de 15 de març.

STC 36/2012, de 15 de març²⁴⁴, sobre el conflicte positiu de competència, interposat per la Comunitat de La Rioja, contra el RD 1472/2007.

Quadre 2.16. Preceptes impugnats, contingut i resolució de la STC 36/2012

Article en conflicte.	Contingut.	Resolució.
RD 1472/2007 (3.4, 5 i 6)	Interessa la inconstitucionalitat i nul·litat de la totalitat de la norma per vulnerar les competències de la CA de La Rioja en matèria d'habitatge i acció social. A més es qüestiona que el RD pugui troba empara en les competències estatals de l'apartat 13, de l'article 149.1 CE, vulnera l'autonomia financera de la CA, i la insuficiència de rang normatiu. (aquestes vulneracions es concentren especialment en diferents preceptes especialment impugnats).	Constitucional. No obstant el Tribunal analitza tot l'articulat del RD, encara que els articles no estiguin explícitament impugnats, i per això també declara inconstitucionals perquè hi ha: Vulneració competencial de l'apartat 4 de l'article 3 i els articles 5 i 6.
1	En el que s'erigeix l'Estat com a actor principal de les subvencions	No vulnera competències.
3.3.a) vs. 8.	L'obligació d'interactuar amb les EEFF seleccionades pel Ministeri.	Vulneració competencial de l'apartat a) i l'article 8.
4 (apartats 1,5,6 i 7)	El procediment de gestió la Renda Bàsica d'Emancipació, pel que queda en evidència que les competències autonòmiques es limiten a simples tasques de gestió i tramitació administrativa.	Vulneració competencial. (apartats 1,3,4,5,6)
7 (apartats 1 i 2)	Convenis de col·laboració entre l'Estat i les CCAA per a l'execució de la RBE.	Vulneració competencial.
9.1 (paràgraf segon)	Compatibilitat de les ajudes amb altres subvencions establertes per les CCAA en exercici de les seves competències.	No vulnera competències.
DA 2a.	De la capacitat d'establir requisits addicionals per obtenir la subvenció.	Vulneració competencial.

²⁴³ "El Constitucional avala la ajuda al alquiler de 210 euros mensuales para jóvenes". El Mundo, 14 de desembre de 2010.

Disponible a:

<https://www.elmundo.es/elmundo/2010/12/14/suivienda/1292340965.html>

²⁴⁴ Disponible a:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/22796>

No pot deixar-se de destacar i reiterar que el conflicte positiu de competències 1401-2008 plantejat per la Comunitat de La Rioja es va plantejar prèviament, i amb tan sols cinc dies d'anticipació de la data en que ho va fer la Comunitat de Madrid, i també és el primer en el qual el Tribunal en va dirimir tots els passos propis del procediment i en va resoldre totes les tramitacions obligades prèvies a la Sentència, però en canvi, la Resolució del Tribunal, com ja s'ha dit, arriba un any i mig després de la Sentència pel conflicte plantejat pel govern regional de Madrid (1501-2008).

Aquesta Sentència, en la que el govern de La Rioja impugna la mateixa normativa que la Comunitat Autònoma de Madrid, (encara que no són idèntics els preceptes sobre els quals s'al·lega conflicte competencial) és rellevant perquè determina un canvi de posició del Tribunal pel que fa a l'objectiu de la norma, i per tant, hi ha una alteració sobre quines són les competències en conflicte, i això comporta un canvi en l'enquadrament de l'escenari a considerar respecte de la distribució competencial sistematitzada per la reiterada STC 13/1992.

Les al·legacions que presenta el govern de La Rioja que constitueixen vulneració, no tan sols les competències en l'àmbit de l'habitatge i autonomia financera, sinó també les relatives a assistència social, analitza novament la norma i canvia radicalment la interpretació que havia fet en la STC 219/2010 en el conflicte de competències plantejat per la Comunitat de Madrid, i és així que assegura que malgrat del preàmbul del Reial Decret 1472/2007 explicita que la voluntat de la norma és dinamitzar el mercat d'arrendaments, en realitat, l'articulat de la norma no conté mesures que incideixin directament en el mercat de lloguer, ni a nivell dels arrendadors, ni estableix instruments d'incentiu per a millorar-ne l'oferta o els preus dels arrendaments. Així ho reconeix la Sentència, quan al FJ5 diu que el programa "es limita a establir, únicament i exclusiva, unes ajudes destinades a donar suport econòmic per al pagament del lloguer de l'habitatge que constitueixi el domicili habitual i permanent, a un grup de persones d'edats compreses entre 22 i 30 anys i amb uns nivells de renda inferiors a un límit determinat."

Per tant, la relació amb l'àmbit competencial de l'habitatge, si bé és evident que existeix, s'estableix d'una manera "mediata o instrumental", descartant que la pretensió de la norma sigui desenvolupar una política d'habitatge, i per tant, el Tribunal conclou que les competències en litigi entre l'Estat i la comunitat autònoma seran les d'assistència social, i no les d'habitatge.

Aquesta nova apreciació, efectivament, resulta del tot coherent amb el que determina l'article 1 del Reial Decret 1472/2007, que resulta molt explícit en quin és l'objectiu ("facilitar l'emancipació dels joves"), i quina la fórmula per aconseguir-ho ("un conjunt d'ajudes directes de l'Estat destinades al suport econòmic per al pagament al lloguer de l'habitatge que constitueix el seu domicili habitual i permanent").

Un exemple que revela clarament també aquesta intenció primordialment assistencial, és l'extensió del dret a rebre l'ajut al pagament del lloguer de 210 euros, per part dels joves que ja havien fet el seu trànsit a l'emancipació sota el model d'accés en lloguer malgrat trobar-se per sota del llindar d'ingressos que estableix el Reial Decret. La fórmula no és per a tots ells, de foment per anar a viure de lloguer, sinó per a facilitar que puguin seguir vivint de lloguer.

"Disposició transitòria única. Aplicació a joves ja emancipats.

Les persones que, a l'entrada en vigor d'aquest Reial decret, ja gaudeixin del seu habitatge habitual en arrendament i compleixin la resta de requisits exigits en el mateix, només podran percebre l'ajuda a què es refereix la lletra a) de l'apartat primer de l'article 3".

El Tribunal reconeix, doncs, al FJ5, l'error apreciat en la Sentència de l'any 2010, i la necessitat de revisar quin són elements a revisar respecte del repartiments de tasques entre les administracions públiques:

"pel que fa a l'enquadrament competencial s'aparta clarament del que es va realitzar a la nostra STC 129/2010 (FJ 3 i 5), en la qual afirmem que la matèria competencial afectada per la regulació del Reial Decret 1472/2007 és la relativa a habitatge, i que les competències reconegudes a l'Estat en l'article 149.1.13 donarien cobertura a l'adopció de mesures com les que estableix la norma qüestionada. Per tant, es fa necessari reconsiderar i substituir aquests criteris pels establerts en la present resolució, alterant, en el que sigui procedent, la doctrina establerta en aquesta Sentència".

Amb la competència d'assistència social, succeeix com en la matèria d'habitatge, en què per l'Estat no és una competència pròpia, la qual cosa no exclou que aquest hi

pugui intervenir. La doctrina del Tribunal té reiteradament explicitada la capacitat que té l'Estat per destinar recursos econòmics a l'acció social, però en aquest cas, cal refusar la cobertura en la seva actuació normativa de la regla 13a. de l'article 149.1 CE, cobertura que podria produir-se en el cas que estiguéssim parlant de la competència d'habitatge, però el Tribunal exclou aquesta opció. La mateixa Sentència descarta que l'establiment d'una renda bàsica d'emancipació suposi, per ella mateixa, "per la seva escassa rellevància econòmica [...] una mesura que incideixi directament i significativa sobre l'activitat econòmica general", com s'exigeix en la jurisprudència del Tribunal, per invocar aquesta competència, com ho fa la disposició final primera del RD 1472/2007.

Una conseqüència d'aquest encadenament de la RBE a la competència autonòmica d'assistència social i no a la competència d'habitatge, -i sense cobertura de la competència al·legada de l'Estat de l'article 149.1.13 CE-, és que l'encaix en els supòsits de repartiment d'actuacions entre administracions de les ajudes no és el segon escenari dels quatre que sistematitza el FJ8 de la STC 13/1992 respecte de les regulacions de subvencions establertes per l'Estat, com havia fet l'anterior Sentència 129/2010 en resposta al conflicte de competències contemplat per la Comunitat Autònoma de Madrid, sinó que l'encaix correcte és el del primer escenari, pel qual l'Estat no pot invocar cap títol competencial, mentre la comunitat autònoma en té la competència (en aquest cas, a més, exclusiva en la matèria).

En aquest primer supòsit, com destaca la Sentència 13/1992:

"...l'Estat pot, per descomptat, decidir assignar part dels seus fons pressupostaris a aquestes matèries o sectors. Però, d'una banda, la determinació de la destinació de les partides pressupostàries corresponents no pot fer-se sinó de manera genèrica o global, per sectors o subsectors sencers d'activitat. D'altra banda, aquests fons han d'integrar-se com un recurs que nodreix la Hisenda autonòmica, consignant en els pressupostos generals de l'Estat com transferències corrents o de capital a les comunitats autònomes, de manera que l'assignació dels fons quedi territorialitzada, si és possible, en els mateixos pressupostos generals de l'Estat".

Les actuacions que descriu de col·laboració i repartiment de les actuacions entre l'Estat i les CCAA són diferents en aquest supòsit, i si aquesta Sentència s'hagués emès l'any 2010, o l'enquadrament d'aquell primer conflicte competencial resolt al 2010 hagués estat fixat en l'àmbit de l'assistència social, i per tant, d'acord amb l'estructura d'actuacions de la STC 13/1992 referit al primer escenari dels previstos en la

classificació del seu FJ8, l'Estat n'hagués sortit més malparat, però a l'emetre la Sentència al 2012, el Tribunal va poder fer una precisió del repartiment de les funcions entre l'administració de l'Estat i l'autonòmica gràcies al seu pronunciament en la STC 178/2011 de 8 de novembre²⁴⁵, que modifiquen les previsions inicials de la STC 13/1992. Així, l'Estat, amb aquesta nova delimitació, passa de no poder fer res més que precisar l'objecte dels fons pressupostaris d'una manera genèrica i global, a poder fixar diferents aspectes sobre la seva destinació i concessió, apropant-se més al segon escenari de la classificació que feia aquella Sentència. Així ho posa de manifest en el seu vot particular a la present STC, la Magistrada Sra. Adela Basua Batarrita, que en destaca:

"La interpretació que consagrem ara s'aproxima i disminueix les diferències dels respectius règims jurídics corresponents als dos primers supòsits d'activitat subvencional estatal [categories a) i b)] fixats pel fonament jurídic 8 de la STC 13/1992. Si s'enquadra una subvenció estatal en la segona categoria [lletra b)], en l'enteniment que l'Estat té un títol (específic o genèric) d'intervenció en la matèria, segons la STC 13/1992 [FJ 8 b)], li correspon a l'Estat "especifica [r] la seva destinació i regula [r] les seves condicions essencials d'atorgament fins on ho permeti la seva competència genèrica, bàsica o de coordinació, però sempre que deixi un marge a les comunitats autònomes per concretar amb major detall la afectació o destinació, o, almenys, per a desenvolupar i complementar la regulació de les condicions d'atorgament de les ajudes i la seva tramitació ". Doncs bé, ara reduïm les diferències pràctiques del enquadrament en la primera categoria de subvencions [FJ 8 a)] respecte a l'enquadrament en la segona categoria [FJ 8 b)], ja que regular "els aspectes centrals o generals del règim subvencional" , que la present Sentència reconeix a l'Estat en aquest cas, que explícitament enquadrem en el "supòsit a)", no queda diferenciat amb suficient claredat del que signifiqui regular "les condicions essencials d'atorgament" del "supòsit b)" d'acord amb la STC 13/1992".

Tot i aquesta aproximació que es produeix al 2011 entre els dos primers escenaris del règim d'ajuts i subvencions de l'Estat, resten diferències, i aquestes es poden visualitzar comparant les conclusions de les dues Sentències. Així, supòsits que no comportaven una vulneració competencial en la Sentència de 2010, com la de l'apartat 4 de l'article 3, o els articles 5 i 6 de la norma, amb el nou enquadrament queda configurat com a apartats nuls que s'afegeixen altres preceptes que ja havien estat

²⁴⁵ La mateixa Sentència detalla al FJ8, aquest repartiment de les actuacions: "Precisant aquest extrem hem afirmat en la STC 178/2011, de 8 de novembre, FJ7, en un conflicte referit a subvencions relatives a l'àrea de l'assistència social i, per tant, inclòs en el primer supòsit del Fonament Jurídic 8 de la STC 13/1992, que "considerarem inclosa en l'esfera de la competència estatal la regulació dels aspectes centrals del règim subvencional -objecte i finalitat dels ajuts, modalitat tècnica de les mateixes, beneficiaris i requisits essencials d'accés- mentre que situarem dins de la competència autonòmica allò que fa referència a la seva gestió, és a dir, la tramitació, resolució i pagament de les subvencions, així com la regulació del procediment corresponent a tots aquests aspectes, ja que és doctrina reiterada d'aquest Tribunal que 'les normes procedimentals *ratione materiae* han ser dictades per les comunitats autònomes competents en el corresponent sector material, respectant les regles del procediment administratiu comú (per totes, STC 98/2001, de 5 d'abril, FJ8, amb cita de la STC 227/1998, de 26 de novembre, FJ32)' (STC 188/2001, de 20 de setembre)"."

declarats amb anterioritat com a inconstitucionals per la seva extralimitació competencial.

Una altra novetat destacable en el posicionament del Tribunal és que estableix al FJ12 l'abast de la interpretació que s'ha de fer d'aquesta Sentència, i és en aquest sentit que exposa que d'acord amb la doctrina del Tribunal "en supòsits similars, ha entès que no procedeix que quedin afectades situacions jurídiques ja consolidades [...] l'anul·lació dels preceptes corresponents, ha de realitzar-se amb respecte, en tot cas, de les ajudes que ja hagin estat concedides".

De la mateixa manera que s'ha fet referència al cas de la STC 129/2010, malgrat que a l'hora del pronunciament d'aquesta Sentència, el programa ja estava derogat, no ho estaven els seus mecanismes, que encara estarien vigents durant quatre anys més, mecanismes de tramitació i pagament, que no haurien d'haver continuat realitzant-se com fins aleshores, donada la manifesta inconstitucionalitat, per invasió competencial, determinada pel Tribunal.

En poques setmanes des del pronunciament de la STC 36/2012 surten els pronunciaments sobre les Sentències pendents, la primera STC 72/2012 encara sobre el text original del RD 1472/2007, i la resta (STC 73/2012 i STC 77/2012), de la mateixa data, sobre les modificacions del 2009 i del 2010 que va patir el Reial Decret. Les resolucions no aporten novetats significatives per al règim jurídic de l'instrument. En les Sentències, en els seus fonaments, es destaquen les qüestions que ho són per remissió al text de l'anterior resolució, i per tant, en aquestes Sentències no s'hi poden destacar nous elements, al remetre'ns a les consideracions contingudes en el conflicte plantejat pel govern de La Rioja. Singular resulta la decisió judicial de la STC 72/2012 quan declara la "pèrdua sobrevinguda de l'objecte del conflicte", que s'entén per la derogació del Reial Decret 1472/2007, pèrdua sobrevinguda malgrat la supervivència dels efectes de l'esmentat Reial Decret, a l'hora d'emetre aquesta Sentència. Encara que ja no es poguessin sol·licitar nous ajuts, encara estaven en tràmit aquelles peticions fetes fins a 31 de desembre de 2011, i quedaria vigent, durant anys, el

pagament de les subvencions reconegudes als seus beneficiaris. Cap de les altres Sentències va declarar aquesta pèrdua sobrevinguda.

En els següents quadres pot observar-se la incidència de les Sentències sobre els plantejaments de la norma original, i sobre les modificacions operades els anys 2009 i 2010.

1.2.4 Els altres pronunciaments sobre la RBE. SSTC 72/2012, 73/2012 i 77/2012

STC 72/2012, de 16 d'abril²⁴⁶, sobre el conflicte positiu de competència, interposat per la Comunitat Valenciana, contra el Reial Decret 1472/2007 .

Quadre 2.17. Preceptes impugnats, contingut i resolució de la STC 72/2012

Article en conflicte.	Contingut.	Resolució.
RD 1472/2007	Interessa la inconstitucionalitat i nul·litat de la totalitat de la norma perquè vulnera les competències en matèria d'habitatge i l'autonomia financera de la CA. (subsidiàriament sol·licita estimació parcial de diferents preceptes).	No hi ha una inconstitucionalitat de la totalitat de la norma.
1		No vulnera competències.
3.3.a)	L'obligació de domiciliació bancària de l'ajuda.	Vulneració competencial.
4 (apartats 1,2,3,5,6)	El procediment de gestió i concessió de la Renda Bàsica d'Emancipació.	Vulneració competencial dels apartats 1, 5 i 6
7.1	Compromisos de les AAPP estatal-territorial en els convenis per a l'execució de la RBE.	Vulneració competencial.
8	Convenis de col·laboració amb les EEEF.	Vulneració competencial.
9	Compatibilitat de les ajudes amb altres subvencions establertes per les CCAA en exercici de les seves competències.	No vulnera competències.
DA 2a.	De la capacitat d'establir requisits addicionals per obtenir la subvenció.	Vulneració competencial.

²⁴⁶ Disponible a:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/22839>

STC 73/2012, de 16 d'abril²⁴⁷, sobre el conflicte positiu de competència, interposat per la Comunitat de Madrid, contra el Reial Decret 366/2009.

Quadre 2.18. Preceptes impugnats, contingut i resolució de la STC 73/2012

Article en conflicte.	Contingut.	Resolució.
RD 366/2009	Interessa la inconstitucionalitat i nul·litat de la totalitat de la norma perquè vulnera les competències en matèria d'habitatge i l'autonomia financera de la CA. (subsidiàriament sol·licita estimació parcial de diferents preceptes).	No hi ha vulneració en la seva totalitat.
1.3 (modifica article 4.3 i 4.4 RD 1472/2007)	Sobre el model de sol·licitud i el reconeixement previ de l'ajut.	Vulneració competencial.
1.4 (modifica article 5 RD 1472/2007)	Les formes d'acreditació dels ingressos del beneficiari.	Vulneració competencial.
1.5 (modifica article 6 RD 1472/2007)	L'accés a les dades de caràcter personal per part del beneficiari.	Vulneració competencial.
DF 1a.	Títol competencial de l'Estat 149.1.13a CE	Vulneració competencial.

STC 77/2012, de 16 d'abril²⁴⁸, sobre el conflicte positiu de competència, interposat per la Comunitat Valenciana, contra el Reial Decret. 1260/2010

Quadre 2.19. Preceptes impugnats, contingut i resolució de la STC 77/2012

	Contingut.	Resolució.
1.2 (afegeix article 3.6 RD 1472/2007)	Estableix suspensió cautelar del pagament de les ajudes per incompliment dels requisits.	Vulneració competencial.
1.3 (modifica article 4.2 RD 1472/2007)	Sobre els procediment de gestió i resolució de l'ajut per part de la CA.	No hi ha vulneració competencial.
1.3 (modifica article 4.6 RD 1472/2007)	Sobre obligacions del beneficiari en el procediment de gestió i resolució de la RBE.	Vulneració competencial.

²⁴⁷ Disponible a:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/22840>

²⁴⁸ Disponible a:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/22844>

1.3 RESULTATS DE L'APLICACIÓ DEL PROGRAMA.

Un total de 347.924 joves han rebut l'ajut a l'emancipació. El cost del programa ha estat de 1.531 milions d'euros. Això comporta que cada jove ha rebut una mitjana de 4.400 euros, fet que situa que aquells beneficiaris que han rebut l'ajut a l'emancipació (tenint en compte que aquest va passar de 210 euros a 147 euros) durant una mitjana de 2 anys -aproximadament- la meitat del temps al que podien optar.

Amb les dades facilitades pel Ministeri de Foment, a 31 de desembre de 2018, hi ha un diferencial del 20% de joves que van rebre una resolució positiva, però que no en són nous beneficiaris. En la gran majoria de casos, aquesta diferència de 419.921 joves que van rebre resolucions favorables i els 347.924 beneficiaris reals, corresponen a joves, que majoritàriament han canviat d'habitatge, especialment per aprofitar la baixada dels preus de lloguer en aquest període.

La xifra de joves que han rebut l'ajut i el pressupost destinat són molt significatius. Segurament és un dels programes d'accés a l'habitatge en els que analitzant una ràtio temps/beneficiaris, més ha impactat en l'etapa constitucional. No obstant, les perspectives inicials eren molt més elevades. Així, el govern de l'Estat, per a l'any que es va posar en funcionament, el 2008, va preveure arribar en aquell primer any a un total de 185.000 llars, i més de 360.000 joves²⁴⁹, pel que va habilitar una partida pressupostària de més de 400 milions d'euros²⁵⁰ ampliable, i fer front al pagaments dels ajuts, quan al final tot just va necessitar 100 milions d'euros. A Catalunya, es va preveure que per a l'any 2008, un total de 65.000 joves podrien rebre l'ajut. La projecció de beneficiaris ha estat finalment certa, però no per al primer any, sinó que

²⁴⁹ El país - Economía. "Más de 361.000 jóvenes podrán pedir la ayuda de 210 euros al alquiler desde el miércoles.". 31 de desembre de 2007.

Disponible a:

https://elpais.com/economia/2007/12/31/actualidad/1199089976_850215.html

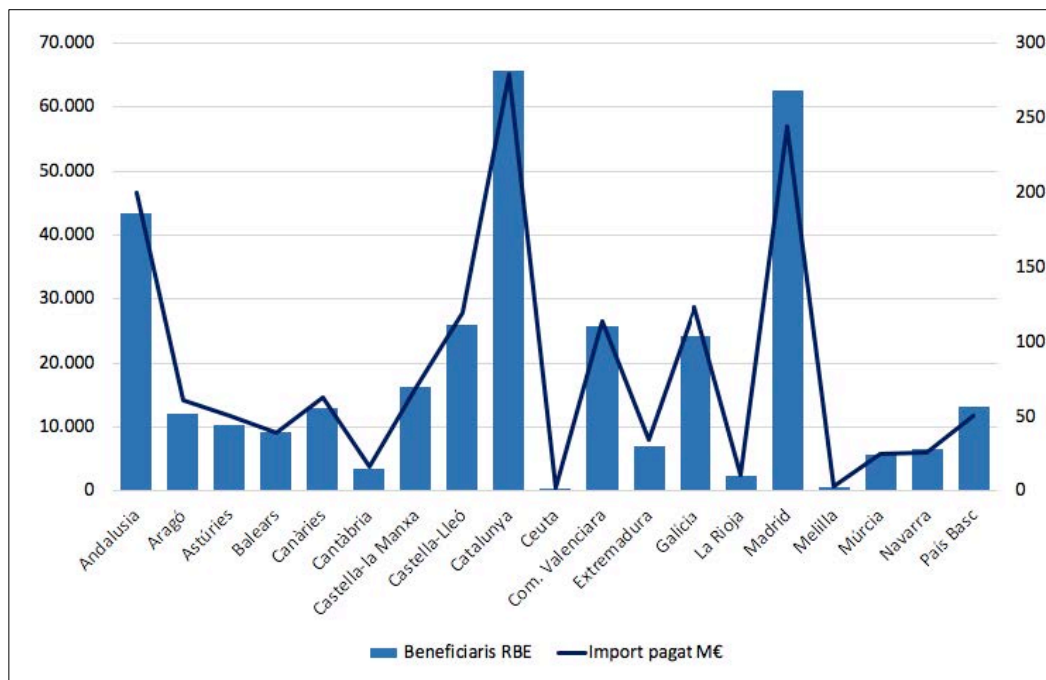
²⁵⁰ Ministerio de Economía y Hacienda. "El presupuesto para 2008 - Presupuestos Generales del Estado par el Año 2008. Ley 51/2007, de 26 de diciembre". p.60

Disponible a:

<http://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PresupuestosEjerciciosAnteriores/Documents/EJERCICIO%202008/LEY%202008/LIBROROJO2008v2.pdf>

per al conjunt de tot el període de quatre anys en els que es van poder resoldre les sol·licituds.

Gràfic 2.1: Beneficiaris i despesa econòmica del programa per CCAA.



Elaboració pròpia. Font: Ministeri de Foment.

1.3.1 Les minoracions i la pèrdua del dret han suposat més estalvi que despesa a l'Administració.

Malgrat que la partida de la Renda Bàsica d'Emancipació és molt significativa, tenint especialment en compte els recursos que l'Estat destina a polítiques d'accés a l'habitatge, es pot afirmar que fruit de les minoracions del 30% de l'import de l'ajut, i de la sortida del programa de milers de beneficiaris per la pèrdua del dret a seguir rebent la renda bàsica, el cost final del programa ha suposat uns estalvis d'uns 2.000 milions d'euros, més que no pas l'import que ha arribat finalment als joves.

Aquest possible cost de quasi 3.500 milions d'euros per les arques públiques s'hagués produït en l'hipotètic cas que els 347.924 joves haguessin rebut la totalitat de les 48 mensualitats de l'ajut de 210 euros.

La sortida de beneficiaris del programa, que pot donar-se per situacions relacionades amb la crisi (p. ex. la impossibilitat de seguir vivint de lloguer per la pèrdua del lloc de treball) o no (p. ex. superar l'edat màxima de 30 anys) té, doncs, un impacte per sobre de les previsions del govern.

Així, quan al 2012 es va produir la disminució del 30% de l'import de la Renda Bàsica d'Emancipació, el govern va preveure que necessitaria menys recursos, i, per tant, enlloc de mantenir partides pressupostàries d'aproximadament 350 milions d'euros com els que es van necessitar als anys 2010 i 2011 i tenint en compte que ja no s'atorgaven noves subvencions, es va fer la projecció del pluriennal que es precisava, i es va considerar que tan sols caldria disposar de 248 milions d'euros per a l'any 2012, 210 milions per a l'any 2013, i 158 milions per a l'any 2014. La realitat de l'estalvi és en canvi molt més important encara, doncs un cop es tenen dades de la liquidació, en resulta que, llevat de l'any 2012, que l'ajut va suposar 260 milions d'euros (12 milions d'euros més del previst amb la minoració), en els dos anys següents la despesa va ser de tan sols 102 milions el 2013, i 43 milions el 2014 (un estalvi de 108 i 115 milions d'euros superior a l'esperat).

Taula 2.1. Despesa anual del programa de la RBE.

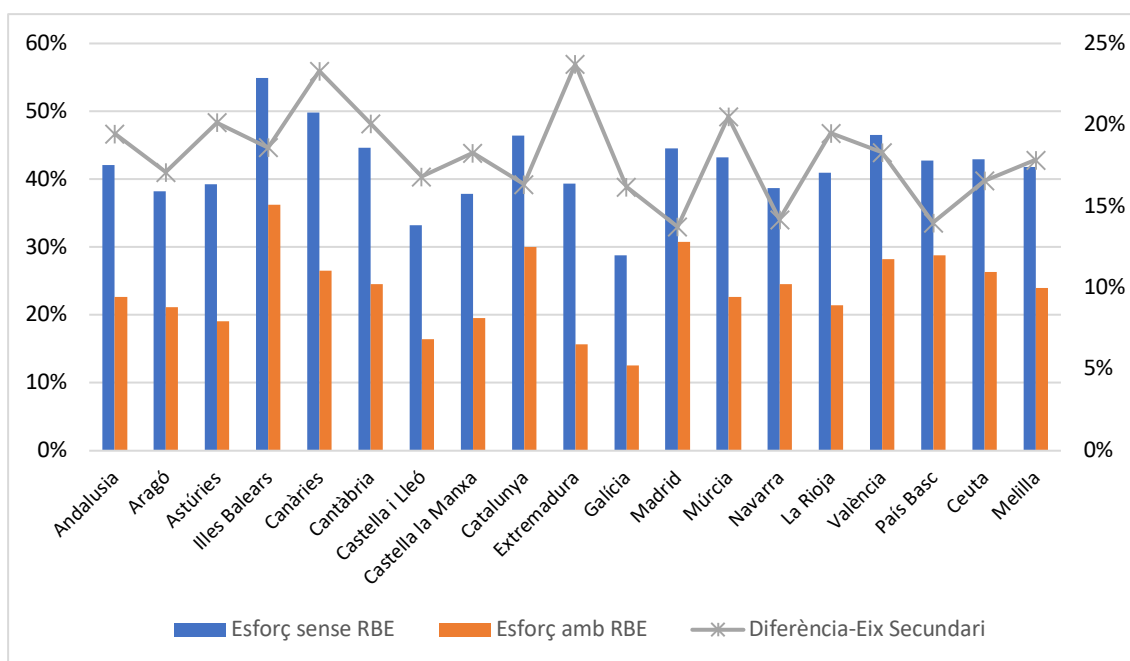
Any	Import pagat
2008	100.838.735,40
2009	298.590.224,00
2010	358.758.042,00
2011	351.511.149,50
2012	260.012.337,00
2013	102.296.872,55
2014	43.282.844,60
2015	13.811.447,60
2016	1.817.477,50
2017	329.257,50
2018	88.809,00
Total	1.531.337.197,25

Font: Ministeri de Foment.

1.3.2 La reducció de l'esforç en el pagament del lloguer com efecte de la RBE.

Per altra banda, el Ministeri va oferir dades sobre la reducció de l'esforç en el procés d'emancipació per part dels joves que van rebre l'ajut, quan estava a punt de finalitzar el període de quatre anys d'aplicació dels ajuts. Aquestes dades posen de relleu la diversitat de l'impacte de la mesura en les diferents comunitats autònomes. El fet que l'import de l'ajut fos el mateix per a tot el territori de l'Estat, enlloc d'homogeneïtzar l'esforç d'emancipació dels joves, fa que es mantinguin pràcticament les diferències d'esforç entre territoris. Ara, l'esforç, gràcies a la RBE, queda per sota del 30% en pràcticament totes les comunitats. Tan sols en 3 dels 19 àmbits geogràfics es supera aquesta franja del 30% a partir de la qual es considera que es realitza un sobre-esforç en la despesa en habitatge. Sense la RBE, aquest esforç del 30% es superava a 18 dels 19 àmbits geogràfics, i fins i tot, d'entre aquests, 12 superaven, sense l'ajut, el 40% de l'esforç, percentatge al que no arriba cap de les autonomies un cop aplicada la RBE.

Gràfic 2.2: Esforç econòmic dels beneficiaris dels ajuts a l'emancipació (2008-2011)



Elaboració pròpia. Font: Ministeri de Foment.

1.4 VALORACIONS DE LA RBE.

La posada en marxa dels mecanismes per sol·licitar, resoldre, i pagar els ajuts va resultar molt complexa. Serveixi com exemple d'aquestes complicacions el fet que Catalunya, per a poder resoldre milers d'expedients de sol·licituds de l'ajut, va haver de desplaçar durant setmanes senceres diferents tècnics a la seu de l'aleshores *Ministerio de la Vivienda* per poder contrastar 'in situ' diferent documentació. Aquesta complexitat va traslladar-se als milers de joves que s'havien abocat de forma entusiasta a sol·licitar l'ajut, fins el punt que en els primers dies es va bloquejar l'accés electrònic a la plana web que havia preparat el Ministeri, i les cues en els punts d'atenció que havien previst les comunitats autònomes van ser una constant.²⁵¹

La promesa que passarien tan sols dos mesos entre la sol·licitud i la resolució (article 4.2. del Reial Decret 1472/2010) va resultar impossible de complir. Al contrari, els joves van veure com passaven molts mesos abans no rebien la resolució i els primers pagaments de l'ajut al lloguer.

Això va acabar transcendent mediàticament. Aquesta situació era especialment greu a Catalunya, on a l'agost de 2009 es destacava que més del 50% dels joves que havien demanat l'ajut no l'havien rebut²⁵², també es van destacar les queixes que es rebien a les seus dels diferents *Ombudsman*. "Les reclamacions rebudes pel *Defensor del Pueblo*

²⁵¹ Simon, A. "Los jóvenes piden masivamente la ayuda de 210 euros al alquiler". En alquiler-blog. 3 de gener de 2008. Aquest bloc, recollint les informacions que van publicar molts mitjans, destacava que "Els joves arrassen les finestretes de les diferents oficines d'habitatge que gestionen la concessió de l'ajuda de 210 euros mensuals per al lloguer de pisos. La cua més llarga ha estat la de la finestra virtual del web del Ministeri d'Habitatge, que es va bloquejar ahir al matí per la saturació de peticions i avui encara està inaccessible. Un portaveu d'Habitatge va assegurar que fins a la tarda d'ahir s'havien demanat o descarregat 100.000 formularis (la majoria per la Xarxa), tot i que encara no es tenen dades de quantes peticions s'han presentat. El Govern ha habilitat un altre accés directe a la-moncloa.es i a la pàgina del Consell de la Joventut per a informar sobre aquesta Renda Bàsica d'Emancipació. A pràcticament tot Espanya van sortir al carrer els joves per demanar l'ajut. En una sola oficina de Madrid es van atendre 976 persones de les que 455 van presentar la seva sol·licitud. A les Balears, unes 500 persones van sol·licitar informació i formularis per demanar l'ajut. A la Comunitat Valenciana van ser 419 joves els que es van acostar als punts d'atenció al ciutadà repartits per València, Alacant i Castelló. A Cartagena van ser 35 les persones que van preguntar sobre l'ajuda a l'oficina d'Habitatge Jove. A Aragó van ser 600 joves. I així a la resta del país ...". Disponible a:

<https://blog.enalquiler.com/2008/ayudas-alquiler/jovenes-piden-masivamente-ayuda-210-euros-alquiler/>

²⁵² Pellicer, Ll. "Casi 20.000 jóvenes llevan meses esperando la ayuda al alquiler. El Ministerio de Vivienda alega problemas informáticos para el retraso". El país digital. 12 d'agost de 2009. Disponible a:

https://elpais.com/diario/2009/08/12/catalunya/1250039239_850215.html

en relació amb la RBE van ser 385 el 2008, 628 el 2009, 532 el 2010 i 490 el 2011: la principal queixa són les demores en el processament de les seves sol·licituds i en rebre l'ajuda una vegada aprovades les sol·licituds. Tots aquests problemes van crear una opinió ambivalent sobre la RBE".²⁵³

Així, la valoració que va fer el *Centro de Investigaciones Sociológicas*, a finals de 2009, sobre la qualitat de diferents serveis públics, entre ells, el de la *Renta Básica de Emancipación*, quasi un 40% dels enquestats (de qualsevol edat), manifestava no estar satisfet amb com s'havia gestionat la RBE, davant d'un 20,6% que s'inclinava a valorar-ho favorablement.²⁵⁴

Analitzades aquestes mateixes dades per franges d'edat, en resultava que la insatisfacció pujava quasi fins al 47%, en el cas que els enquestats fossin joves que es trobaven dins la franja d'edat que els permetia poder sol·licitar aquesta ajuda, "Això equival a dir indirectament que els joves demanen una gestió de la renda d'emancipació diferent que pugui satisfer les seves demandes i necessitats, que sembla no estan cobertes satisfactòriament per aquesta renda d'emancipació. [...] els joves diuen en un percentatge molt reduït, inferior al 10%, no conèixer o no fer servir aquesta renda".²⁵⁵

Finalment, resulta necessari posar de relleu que en diferents anualitats, tan sols la despesa pressupostària de la RBE (sense comptabilitzar programes que també es pagaven des de l'Estat, com l'Ajuda a l'entrada (AEDE) o la subsidiació de préstecs), era

²⁵³ Gentile, A. "*The Renta Básica de Emancipación (Basic Emancipation Allowance). A new but not long-standing initiative of rental housing policy for young-adults in Spain*". Comunicació IV Congrés Red Española de Política Social. Alcalá de Henares. Any. 2013. p.14

Disponible a:

<http://www3.uah.es/congresoreps2013/Paneles/panel7/sesion3/alessandro.gentile@cps.ucm.es/TCREPS2013AlessandroGentile.pdf>

²⁵⁴ Centro de Investigaciones Sociológicas. "*Calidad de los Servicios Públicos (IV)*". Estudi Núm. 2.813. Setembre-Octubre de 2019. Pregunta 18. p.18

Disponible a:

http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2800_2819/2813/es2813.pdf

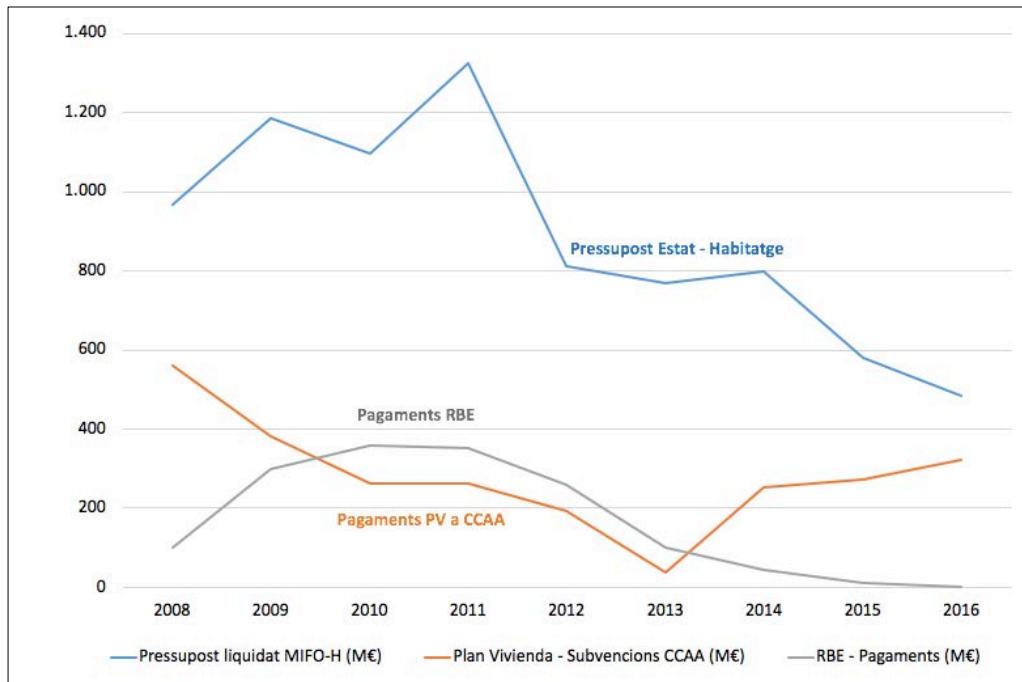
²⁵⁵ Moreno, A. "*La invisibilidad de los y las jóvenes en los servicios sociales del Estado de bienestar español*". Revista de Estudios de Juventud 97. Document - 6. Any. 2012. p. 102

Disponible a:

http://www.injuve.es/sites/default/files/revista%2097_6.pdf

superior a les transferències fetes a les CCAA per a l'execució de les diferents línies dels programes estatals d'habitatge.

Gràfic 2.3. Recursos anuals del Pressupost liquidat de l'Estat - Habitatge, programa RBE, i pagaments a CCAA programes Plan Vivienda.



Elaboració pròpia. Font: Ministeri d'Hisenda i Ministeri de Foment.

2 ELS PLANS QUADRIENNALS D'HABITATGE DE L'ESTAT.

2.1 LES MESURES I RECURSOS PER GARANTIR EL DRET A L'HABITATGE DELS PLANS.

L'etapa de màxima expansió de la bombolla, i també el posterior període de recessió, marquen el contingut dels plans quadriennals d'habitatge de l'Estat, tant a nivell dels instruments i barems que contenen, com de recolzament pressupostari.

Els principals Plans d'Habitatge, als que cal fer referència per l'anàlisi de les actuacions que fa aquesta investigació són el 2005-2008, 2009-2012, i el 2013-2016.

2.1.1 Les dificultats del Pla 2002-2005.

Com a eines per a facilitar l'accés a l'habitatge, resulta evident que en l'etapa d'acceleració de preus el contingut dels Plans no dona resposta a la necessitat de proveir habitatge assequible. El Reial Decret 1/2002, d'11 de gener,²⁵⁶ pel qual s'aprovava el Pla 2002-2005 ja proclamava en el seu Preàmbul que l'Estat tot sol no podia fer front a la situació, i que la norma representava "una iniciativa formulada des de l'Estat a les comunitats autònomes i, en la seva mesura, a través d'aquestes, a les corporacions locals, per a col·laborar en una tasca que, com s'ha posat de manifest, resulta necessària i que l'Estat, per si sol, no pot culminar".

El Pla 2002-2005, estableix bàsicament tota una línia de suport al finançament qualificat per a facilitar -per part de l'oferta- la promoció d'habitatge en règim de protecció, tant de compra-venda com de lloguer, i suport al finançament que també es posa a disposició de la demanda per a facilitar-ne l'accés. No obstant, prioritàriament el suport és al model d'accés en propietat, doncs diferents col·lectius - i en especial cal

²⁵⁶ Reial Decret 1/2002, d'11 de gener, sobre mesures de finançament d'actuacions protegides en matèria d'habitatge i sòl del Pla 2002-2005.

Boletín Oficial del Estado. Núm. 11, de 12 de gener de 2002, p. 1491-1510

Disponible a:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-689>

destacar els joves- podien beneficiar-se d'una ajuda a fons perdut per a pagar el que es coneix com "l'entrada" per a l'adquisició d'un habitatge d'HPO.

El Pla va modificar-se després de la creació del *Ministerio de la Vivienda*. El nou Reial Decret 1721/2004, de 23 de juliol,²⁵⁷ crea noves línies d'actuacions protegides per a fomentar l'arrendament d'habitatges. El Govern passa a considerar:

"prioritari frenar i, fins i tot, invertir la situació de deteriorament del segment de l'arrendament, fomentant amb tots els instruments al seu abast el ressorgir de la cultura del lloguer, com a règim de tinença i allotjament diferenciat del d'accés a la propietat, digne de l'interès dels ciutadans no només com a solució residual per als que definitivament no poden aspirar a la propietat d'un habitatge, sinó com a fórmula alternativa a aquesta última, apropiada per a determinades circumstàncies personals i no exclouent, en principi, de l'ulterior pas a la propietat d'un habitatge. Per a això, cal incrementar l'oferta d'habitatges de lloguer en condicions avantatjoses de rendes, de manera que, també per aquest costat, l'alternativa arrendament pugui fonamentar en una elecció econòmica racional".

El canvi de rumb que vol impulsar-se comporta que s'incrementin els preus màxims i també les subvencions pels promotors d'habitatges protegits destinats a l'arrendament. També s'amplia la possibilitat d'adquirir i rehabilitar habitatges, amb finançament qualificat i subvencions, per destinar a arrendament.

Apareix, per primer cop, una subvenció destinada als arrendataris joves, per intentar fer tan "atractiu" el lloguer com la propietat.

2.1.2 Els principals objectius i programes dels Plans d'Habitatge del Govern de l'Estat de 2005 a 2016 (prorrogat a 2017).

En la següent taula pot apreciar-se quins són els anuncis sobre els objectius i els programes que les normes d'aprovació dels Plans contenen. S'ha afegit també una estimació pressupostària de l'aportació dels pressupostos de l'Estat als programes, i de les actuacions que es podran dur a terme.

²⁵⁷ Reial Decret 1721/2004, de 23 de juliol, pel qual es modifica el Reial Decret 1/2002, d'11 de gener, sobre mesures de finançament d'actuacions protegides en matèria d'habitatge i sòl del Pla 2002-2005, i es creen noves línies d'actuacions protegides per a fomentar l'arrendament d'habitatges .

Boletín Oficial del Estado. Núm. 181, de 21 de juliol de 2004, p. 27326-27331

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/2004/07/28/pdfs/A27326-27331.pdf>

Quadre 2.20. Pressupost inicial, objectius i programes dels Planes de Vivienda de l'Estat. 2005-2016

<p>PLA 2005-2008:</p> <p>Reial Decret 801/2005, d'1 de juliol, pel qual s'aprova el Pla Estatal 2005-2008, per afavorir l'accés dels ciutadans a l'habitatge.</p>	<p>PLA 2008-2012.</p> <p>Reial Decret 2066/2008, de 12 de desembre, pel qual es regula el Pla Estatal d'Habitatge i Rehabilitació 2009-2012.</p>	<p>PLA 2013-2016.</p> <p>Reial Decret 233/2013, de 5 d'abril, pel qual es regula el Pla Estatal de foment del lloguer d'habitatges, la rehabilitació edificatòria, i la regeneració i renovació urbanes, 2013-2016.</p>
<p>PRESSUPOST PROGRAMES ESTATALS:</p> <p>6.822 M€ (anterior 2002-2005: 3.380 M€)</p>	<p>PRESSUPOST PROGRAMES ESTATALS:</p> <p>10.188 M€</p>	<p>PRESSUPOST PROGRAMES ESTATALS:</p> <p>2.311 M€ (posterior 2017-2021: 1.443 M€)</p>
<p>ACTUACIONS ANUNCIADES:</p> <p>720.000 d'act. (anterior 442.000 actuacions)</p>	<p>ACTUACIONS ANUNCIADES:</p> <p>1.000.000 d'actuacions</p>	<p>ACTUACIONS ANUNCIADES:</p> <p>480.000 act. (557.109 actuacions)</p>
<p>Objectius:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ampliar el pes de l'habitatge protegit en el mercat. - Fomentar l'accés a l'habitatge en règim de lloguer. - Promoure una utilització racional del sòl. - La rehabilitació d'habitatges. - Ajudar a l'accés als col·lectius amb més dificultats. - Adaptar les tipologies d'habitatge a les noves necessitats familiars. - Concertació i cooperació amb les AAPP. 	<p>Objectius:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Que els ciutadans puguin escollir el model d'accés a l'habitatge, igualant requisits de lloguer vs. compra. - Aconseguir que l'esforç econòmic familiar (DTI) es situï per sota del 33%. - Facilitar que l'habitatge protegit es pugui obtenir tant per nova promoció, com per rehabilitació del parc existent - Incrementar el parc de lloguer, - Impulsar registres públics de demandants d'habitatge. - Establir un règim jurídic de llarga durada de la protecció oficial. - Implicar l'Administració Local, en el Pla Habitatge. - Incrementar les actuacions de rehabilitació i millora del parc, i millorar l'accés a la informació de la ciutadania al respecte. - Millorar l'eficiència energètica del parc d'habitatges. 	<p>Objectius:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Concentrar els escassos recursos en el foment del lloguer, la rehabilitació, regeneració i renovació urbana. - Que els adquirents d'habitatge protegit puguin pagar les seves quotes hipotecàries. - Millorar la cooperació i coordinació amb les administracions, fent-les coresponsables del finançament i la gestió. - Millorar l'accessibilitat i eficiència energètica del parc d'habitatges. - Ajudar a la reactivació del sector.

<p>Principals actuacions/programes (article 4):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La promoció d'habitatges protegits de nova construcció destinats a la venda, l'arrendament, o l'ús propi, inclosos els promoguts en règim de dret de superfície o de concessió administrativa. 2. La promoció, en règim de cofinançament, dels habitatges qualificats o declarats com a habitatges protegits de promoció pública per llogar. 3. La compra dels habitatges de nova construcció per a venda, indicades en l'apartat 1, així com l'adquisició d'habitatges usats, per a la seva tinença en règim de propietat. 4. El suport als que posin en arrendament habitatges usats i lliures, propis, o als qui els adquireixin per a aquesta finalitat. 5. El suport econòmic als llogaters dels habitatges arrendats. 6. La rehabilitació d'àrees en procés de degradació i de centres històrics; i la rehabilitació aïllada d'edificis i habitatges, incloent el parc residencial propietat de les comunitats autònomes, de les ciutats de Ceuta i Melilla i d'altres ens públics territorials. 7. La urbanització de sòl, incloent-hi, si és el cas, la seva adquisició onerosa, destinat preferentment a la promoció d'habitatges protegits de nova construcció, per a la seva immediata qualificació. 8. La promoció de la millora de la qualitat i de la sostenibilitat de l'edificació i del parc residencial existent. 9. El suport econòmic a les finestretes úniques d'habitatge per a la gestió de les actuacions protegides en habitatge i sòl, i, si escau, als registres públics de demandants d'habitatges, incloent altres sistemes de transparència i prevenció del frau en aquesta matèria. 	<p>Principals actuacions/programes (article 21):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Promoció d'habitatges protegits. <ol style="list-style-type: none"> a) Promoció d'habitatge protegit per a lloguer. b) Promoció d'habitatge protegit per a venda. c) Promoció d'allotjaments per a col·lectius especialment vulnerables i altres col·lectius específics. 2. Ajudes a demandants d'habitatge. <ol style="list-style-type: none"> a) Ajudes a inquilins. b) Ajudes a adquirents de nous habitatges protegits i d'habitatges usats. 3. Àrees de rehabilitació integral i renovació urbana. <ol style="list-style-type: none"> a) Àrees de rehabilitació integral de centres històrics, centres urbans, barris degradats i municipis rurals (en endavant, ARIS). b) Àrees de renovació urbana (en endavant, ARUS). c) Programa d'ajuts per a l'eradicació del barraquisme. 4. Ajudes RENOVE a la rehabilitació i eficiència energètica. <ol style="list-style-type: none"> a) Ajudes RENOVE a la rehabilitació. b) Ajudes a l'eficiència energètica en la promoció d'habitatges. 5. Ajudes per a adquisició i urbanització de sòl per a habitatge protegit. <ol style="list-style-type: none"> a) Ajudes per a adquisició i urbanització de sòl per a habitatge protegit. 6. Ajudes a instruments d'informació i gestió del Pla. <ol style="list-style-type: none"> a) Ajudes a la gestió dels plans d'habitatge i informació al ciutadà. 	<p>Principals actuacions/programes (article 2):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Programa de subsidiació de préstecs convinguts. 2. Programa d'ajuda al lloguer d'habitatge. 3. Programa de foment del parc públic d'habitatge de lloguer. 4. Programa de foment de la rehabilitació edificatòria. 5. Programa de foment de la regeneració i renovació urbanes. 6. Programa de suport a la implantació de l'informe d'avaluació dels edificis. 7. Programa per al foment de ciutats sostenibles i competitives. 8. Programa de suport a la implantació i gestió del Pla.
--	---	--

S'observa que en els tres plans quadriennals d'habitatge, que estan realment immersos en el període d'anàlisi d'aquesta investigació, es centren exclusivament en el suport a l'accés a un habitatge.

Resulta cert que els programes d'ajut al lloguer podrien considerar-se com un instrument de suport vital per a que els ciutadans que viuen en aquest règim de tinença hi puguin continuar, o fins i tot que hi puguin accedir aquells que hagin perdut el seu habitatge habitual fruit d'una execució hipotecària, però no sembla que aquesta sigui l'estratègia per la qual es promoció aquest tipus de suport al lloguer respecte de la crisi de sobreendeutament hipotecari, eix central d'aquest treball, doncs no consta cap programa específic i de nova implantació per donar resposta a aquesta situació.

2.1.3 El Pla 2005-2008.

Incrementar els habitatges en règim de lloguer és el principal propòsit recollit en el *Plan Vivienda 2005-2008*²⁵⁸, que tracta de donar continuïtat a aquesta aspiració iniciada en el Pla anterior. Aquesta prioritat suposa un gir en les polítiques públiques, apostant clarament per l'accés a l'habitatge en règim d'arrendament i incorporant nous plantejaments respecte a la ciutat construïda, intentant orientar l'activitat de la construcció-promoció, no tant en el consum de nou territori, sinó cap a la rehabilitació dels edificis d'habitatges de la ciutat, amb la voluntat de facilitar que la seva població no vegi en la fugida cap a nous polígons residencials, l'única alternativa possible a una millora en les seves condicions residencials.

Aquest *Plan Vivienda 2005-2008*, també va patir modificacions²⁵⁹ amb la finalitat de donar suport fiscal a l'arrendament d'habitatges desocupats o la qualificació com a protegits de certs habitatges de nova construcció.

²⁵⁸ Reial Decret 801/2005, d'1 de juliol, pel qual s'aprova el Pla Estatal 2005-2008 per afavorir l'accés dels ciutadans a l'habitatge.

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/2005/07/13/pdfs/A24941-24968.pdf>

²⁵⁹ Reial Decret 14/2008, de 14 de gener, pel qual es modifica el Reial Decret 801/2005, d'1 de juliol, pel qual s'aprova el Pla Estatal 2005-2008, per afavorir l'accés dels ciutadans a l'habitatge.

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/2008/01/12/pdfs/A02301-02310.pdf>

Aquesta modificació del *Plan Vivienda*, al gener del 2008, bé podria ser la darrera de les normes abans del canvi de paradigma, on durant molts anys, el dret a protegir, no ha estat l'accés a l'habitatge, sinó que els esforços s'han centrat evitar perdre'l.

2.1.4 El Pla 2009-2012.

El *Plan Vivienda 2009-2012* ha estat sense dubte el Pla més ambiciós en matèria d'habitatge que s'ha dissenyat en etapa democràtica, cobrint tots els fronts des del punt de vista de l'oferta i la demanda.

En general s'amplien totes les línies de suport, i les quanties en les ajudes financeres i directes per a facilitar l'accés a l'habitatge.

Però tot just quan el Pla portava dos anys de vigència, va modificar-se el *Plan Vivienda*, aquest cop, com a conseqüència del Programa d'estabilitat pressupostària 2009-2013, essent necessari retallar tot tipus de suport financer i ajudes directes, fet que suposava retallar també els objectius anunciats.

Aquesta minoració de les ajudes va dur-se a terme tot just un mes i mig després de dictar-se les primeres mesures de contenció pressupostària i de l'eliminació del *Ministerio de la Vivienda*.

En aquesta modificació, les tres principals actuacions que impacten negativament sobre els possibles beneficiaris són:

- La supressió de l'Ajuda Estatal Directa a l'Entrada (AEDE). La modificació deixa sense efecte l'article 15, del Reial Decret 2066/2008.
- La disminució de la subvenció a promotors d'habitatge d'arrendament, i allotjaments protegits. Així, el suport a la promoció d'habitatges de lloguer (25 anys) que es situava entre els 250€ i 410€/m² útil, va reduir-se a 160€ i 270€/m² útil, també van minorar-se els ajuts a la promoció d'habitatges de lloguer a 10 anys.

- La supressió de les ajudes a promotors per a la urbanització o adquisició de sòl destinat a HPO. La modificació deixa sense efecte l'article 66.2 del Reial Decret 2066/2008.
- Finalment es va adoptar també la supressió del Fons d'eficàcia, una important reserva de recursos econòmics del Pla, que preveia "premiar" amb més dotació pressupostària aquelles comunitats autònomes que més actives fossin en el desenvolupament de les actuacions conveniades.

La primera mesura marca la continuació d'un canvi radical del model, a favor de l'arrendament, encara que aquesta aposta pels habitatges de lloguer es veu clarament compromesa amb la disminució del suport a la seva nova promoció, que disminueix clarament en la segona mesura de contenció adoptada.

A canvi, la modificació preveu dues mesures que cal considerar com a positives:

- L'ampliació a un tercer quinquenni de la subsidiació dels préstecs conveniats, d'acord amb la nova redacció de l'article 43.2 del Reial Decret.
- Es regulen, per primer cop, com a actuacions protegides, la promoció d'habitatges en règim de superfície. Així consta en el nou redactat de l'article 2 del Reial Decret.

VIZCARRO GERMADE (2011) considera que malgrat la desaparició de determinades línies de suport i la minoració d'altres ajudes, s'han preservat les línies prioritàries de suport al lloguer i la rehabilitació, i quantifica en 1.234 milions d'euros les retallades imposades fins a 2012, tot i que la projecció d'aquestes xifres a futur poden suposar una contenció de la despesa propera als 3.000 milions d'euros. Malgrat això, aquest Pla segueix essent "la major inversió realitzada fins a la data en els Plans d'Habitatge".²⁶⁰

²⁶⁰ Vizcarro Garmede, F., "Ayudas para el acceso a la vivienda en España - Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. Aplicación y ayudas en las Comunidades Autónomas". Ministerio de Fomento. Serie Legislación. Any. 2011

Disponible a:

<https://www.fomento.gob.es/MFOM.CP.Web/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW009>

Però no tot és la despesa directa dels Plans d'Habitatge. Una inversió importantíssima per al compliment del Pla era la línia de finançament pactada amb les entitats prestadores, que són les que finalment atorgaven el finançament per a poder fer factibles les promocions (oferta) i les adquisicions (demanda) del Pla.

I els mecanismes de finançament van estavellar-se en la mateixa mesura que ho feia el sector financer. Mitjançant l'Ordre del *Ministerio de la Vivienda* VIV/1971/2009, de 15 de juliol²⁶¹, que fa pública la relació d'entitats de crèdit preferents i col·laboradores per al finançament del Pla Estatal d'Habitatge i Rehabilitació 2009-2012, pot observar-se que fins a un total de 109 entitats de crèdit, la gran majoria d'elles desaparegudes a dia d'avui, van donar suport per conveniar actuacions del Pla, però moltes d'elles, per diferents circumstàncies, però en destaca la crisi del sector financer, no van poder traslladar aquestes bones intencions a diferents línies del Pla.

Aquesta és una controvèrsia que ha arribat als Tribunals, perquè en les obligacions de les entitats de crèdit respecte a les línies de suport financer del Pla, estaven redactades de tal manera que la percepció era que no hi havia marge a l'arbitrarietat per part de l'entitat financera.²⁶²

RUIZ SAINZ-AJA (2016) conclou, però, que d'acord amb la legalitat, la interpretació doctrinal i la jurisprudència, els bancs han d'avaluar la solvència del prestatari si no volen cometre una infracció administrativa, i per tant les entitats financeres tan "sols concediran aquells préstecs convinguts que els seus departaments de riscos aprovin, i el fet que el potencial prestatari sigui una persona agraciada en un sorteig previ amb

²⁶¹ Ordre VIV/1971/2009, de 15 de juliol, per la qual es fa pública la relació d'entitats de crèdit relacionades com a col·laboradores, i les qualificades com a preferents, per al finançament del Pla Estatal d'Habitatge i Rehabilitació 2009-2012.

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/2009/07/22/pdfs/BOE-A-2009-12198.pdf>

²⁶² Veure clàusules Quarta (Obligacions de l'Entitat de Crèdit) i Cinquena (Condicions operatives en les concessions i formalitzacions de préstecs...), de l'Annex de l'Ordre VIV/1290/2009, de 20 de maig, sobre la convocatòria per a la selecció d'entitats de crèdit col·laboradores amb el Ministeri d'Habitatge en el finançament d'actuacions protegides del Pla Estatal d'Habitatge i Rehabilitació 2009-2012.

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/2009/05/22/pdfs/BOE-A-2009-8545.pdf>

un habitatge protegit o que s'hagi concedit prèviament un préstec convingut al promotor no interfereix en la seva decisió".²⁶³ La jurisprudència s'ha decantat clarament en aquest sentit, manifestant, per exemple, que la subrogació és una actuació clarament 'optativa' per part de l'entitat financera, independentment que el crèdit promotor estigués conveniat per a construir habitatges de protecció oficial, perquè és l'entitat financera qui ha de donar el seu exprés o tàcit consentiment.

El mateix autor aporta en el seu article doctrina que resulta d'interès citar. Aquesta ens porta a la conclusió de com s'allunyen les actuacions d'un Pla d'Habitatge de les necessitats reals dels ciutadans amb més dificultats quan aquests entren en la dinàmica de l'avaluació del risc per part de les entitats financeres, quedant desprotegits dels drets que pretenen garantir els esmentats Plans d'Habitatge. Molts 'afortunats de la loteria' dels sortejos que es duen a terme per adjudicar els habitatges de protecció oficial van, finalment, quedar-se sense el seu habitatge, perquè com exposa TEJEDOR BIELSA (2012):

"Denegada per l'entitat financera la subrogació o pel sistema financer el finançament poc pot fer l'adjudicatari excepte desistir, renunciar, a l'adjudicació. Des d'aquesta perspectiva, per cert, es posa de manifest com ni tan sols l'acte administratiu d'adjudicació suposa una concreció ferma i definitiva, oposable davant de la pròpia Administració que ho dicta o de tercers, del dret d'accés a l'habitatge. Al final, l'efectivitat de tal acte es condiona a les exigències del mercat, a la solvència de l'adjudicatari"²⁶⁴

2.1.5 El Pla 2013-2016.

El Pla 2013-2016, entre altres coses, enterra els convenis per al finançament d'actuacions amb les entitats financeres.

²⁶³ Ruiz Sainz-Aja, J.A., "*¿Los Bancos están obligados a conceder los préstamos para la adquisición de viviendas protegidas?*". 24 d'octubre de 2016.

Disponible a:

<https://comentariosobrevivienda.com/2016/10/24/banco-obligado-conceder-prestamos-convenidos-adquisicion-viviendas-protegidas-vpo/>

²⁶⁴ Tejedor Bielsa, J., i Parejo Alfonso, L., "*Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria (Temas La Ley)*". Temas La Ley. Any. 2012

“La supressió de les ajudes financeres als nous adquirents d'Habitatges de Protecció Oficial no té un impacte gran en produir-se en un moment de baixos interessos per la referència de la gran majoria dels mateixos a l'Euribor. Però aquesta mesura té un valor simbòlic ja que se suprimeixen les subvencions a les VPO per primera vegada des de la seva instauració, encara que el seu abast és difícil de mesurar en no existir informació (probablement perquè mai es va voler) sobre les característiques reals dels beneficiaris d'aquestes habitatges, transcorreguts uns quants anys després de la seva construcció.

En contraposició a aquesta supressió s'ofereix una alternativa que estava també en bona part de les propostes de canvi de la política d'habitatge, consistent en concentrar les ajudes directes a la producció en els habitatges socials de promoció pública.²⁶⁵”

Fins i tot en el Pla 2013-2016, en el qual s'assenyala com un dels objectius la necessitat de garantir que aquells ciutadans que hagin adquirit un habitatge de protecció oficial puguin seguir pagant el préstec hipotecari, no hi ha cap mesura nova, més que el manteniment de la subsidiació dels préstecs atorgats per l'adquisició d'un Habitatge de Protecció Oficial.²⁶⁶

En tot cas pot confirmar-se que, especialment per la dedicació pressupostària, a Espanya no hi ha polítiques d'habitatge, almenys si ens fixem en els *Planes de Vivienda*, cada cop amb més programes, però amb recursos similars. Moltes idees, pocs diners. "A part de les respostes puntuals a la qüestió dels desnonaments, es pot dir que el 2016 no hi ha política d'habitatge a Espanya. Els pressupostos de 2016 tot just inclouen recursos per donar suport al lloguer i la rehabilitació, suposats objectius del inoperant Pla Estatal d'Habitatge 2013-2016. El govern ha deixat completament en mans de les autonomies la promoció i venda d'habitatges protegits (HPO).²⁶⁷"

²⁶⁵ Leal Maldonado, J.L. i Martínez del Olmo, A., “*Tendencias recientes de la política de vivienda en España*”. Cuadernos de Relaciones Laborales. Vol 35. Núm. 1. Any 2017. p.37

²⁶⁶ "El programa de subsidiació de préstecs convinguts manté les ajudes de subsidiació de préstecs convinguts. La creixent dificultat de les famílies per poder afrontar el compliment de les obligacions dels préstecs hipotecaris que van subscriure per a l'adquisició d'un habitatge protegit, que es manifesta per exemple, en els casos d'execució hipotecària que culminen en procediment de desnonament, exigeix un esforç decidit per mantenir aquestes ajudes de subsidiació a totes aquelles famílies que les perceben. Aquest esforç és a més coherent amb el Reial decret llei 6/2012, de 9 de març, de mesures urgents de protecció de deutors hipotecaris sense recursos".

²⁶⁷ Rodríguez López, J. "Las viviendas que pudieron hundir la economía española. La caída del mercado de vivienda y sus consecuencias.". Cuadernos de Relaciones Laborales. Vol. 35. Núm. 1. Any 2017. p.93
Disponible a:

<https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/download/54984/50103>

2.2. LA DESAPARICIÓ DELS PROGRAMES DE PAGAMENT ESTATAL.

2.2.1 La pèrdua de l'AEDE, de la RBE, i de la subsidiació dels préstecs pels adquirents d'habitatges de protecció oficial.

En aquesta primera dècada del segle XXI el ciutadà ha apreciat en diferents moments l'actuació de l'administració de l'Estat en política sectorial d'habitatge especialment a través de tres actuacions en què l'Estat realitzava directament el pagament. Aquestes són l'ajut a l'entrada en l'adquisició d'un habitatge de protecció oficial (coneguda com AEDE – *Ayuda Estatal Directa a la Entrada*), la subsidiació dels préstecs hipotecaris per adquirir/promoure aquesta tipologia d'habitatges o finançar-ne la rehabilitació, i, –fora dels *Planes de Vivienda- la Renta Básica de Emancipación*.

Aquests instruments de suport estatal per l'accés a un habitatge van desaparèixer a través de diferents actuacions normatives, entre els anys 2010 i 2013.

Així, la modificació del *Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012* operada pel Reial Decret 1713/2010, de 17 de desembre va fer desaparèixer pràcticament²⁶⁸ l'ajuda a l'entrada en l'adquisició d'un habitatge de protecció oficial (AEDE). Un any després, el Reial Decret 20/2011, com ja s'ha exposat, va fer desaparèixer la possibilitat de realitzar noves sol·licituds de la *Renta Básica de Emancipación* (RBE), i mig any després, el Reial Decret-Llei 20/2012, va minorar l'import a qui els rebia, i a més, el mateix Reial Decret-Llei va utilitzar-se per intentar fer desaparèixer qualsevol tipus de nou reconeixement de pagament de subsidiació dels préstecs hipotecaris de les actuacions protegides per a promoció, rehabilitació o adquisició d'habitatges.

L'enrenou que van provocar aquestes modificacions, en especial la desaparició de la subsidiació, va fer que de la Llei 4/2013, de 4 de juny, es dictés la sentència oportuna

²⁶⁸ Si bé, l'apartat 7è de l'article 1r, deixava sense efecte l'article 15 del *Plan Vivienda*, que regulava precisament l'ajuda a l'entrada, el tercer apartat de la Disposició Transitòria Primera del Reial Decret va preveure una sèrie d'excepcions per les quals els adquirents podrien rebre encara l'ajuda a l'entrada. Aquesta situació de transitorietat va quedar finalment eliminada per l'apartat d) de la Disposició Addicional segona, de la Llei 4/2013, de 4 de juny.

acabant amb les situacions transitòries (de la AEDE), o que s'aclarís l'afectació a tots els Plans d'Habitatge de la supressió de la subsidiació.

Dels tres instruments, la desaparició de la subsidiació és el que realment podria tenir una certa incidència en les dificultats del ciutadà en poder fer front a una quota hipotecària.

I si sorprenent resulta la seva desaparició en el context de la caiguda en sobreendeutament de moltes famílies, més sorprenent és encara la manera com es va produir. S'anticipen a continuació dos fets que constaten aquesta forma insòlita de procedir.

En la modificació del *Plan Vivienda 2009-2012*, (desembre de 2010), es podria dir que a canvi de fer desaparèixer l'AEDE, es va procedir a ampliar la possibilitat que els adquirents d'habitatges de protecció, amb uns determinats ingressos màxims, passessin a rebre la subsidiació del préstec hipotecari, un quinquenni més, de dos a tres quinquennis, o sigui, poder rebre aquest ajut un màxim de 15 anys, enlloc del fins aleshores període màxim de 10 anys. Una mesura que es pot considerar coherent. A falta de recursos, sembla obvi concentrar l'atenció -en aquells moments- en ampliar mesures que puguin tenir alguna incidència, per petita que sigui, en evitar la pèrdua de l'habitatge. Aquesta coherència queda extingida explícitament pel proper govern, que no tan sols no va permetre que hi hagués una previsió de pròrroga d'un tercer quinquenni, sinó que va evitar per al Pla 2009-2012 que es pogués renovar, ni tan sols un cop, la subsidiació.

El segon factor és conseqüència de l'aprovació del *Plan Vivienda 2013-2016*. Així, el Reial Decret 233/2013, de 5 d'abril, en el preàmbul exposava que "el programa de subsidiació de préstecs convinguts manté les ajudes de subsidiació de préstecs convinguts. La creixent dificultat de les famílies per poder afrontar el compliment de les obligacions dels préstecs hipotecaris que van subscriure per a l'adquisició d'un habitatge protegit, que es manifesta per exemple, en els casos d'execució hipotecària que culminen en procediment de desnonament, exigeix un esforç decidit per mantenir

aquestes ajudes de subsidiació a totes aquelles famílies que les perceben. Aquest esforç és a més coherent amb el Reial decret llei 6/2012, de 9 de març, de mesures urgents de protecció de deutors hipotecaris sense recursos", el dia abans, el 4 d'abril, el grup de diputats del Senat que donava suport al govern introduïa una esmena que finia qualsevol possibilitat de renovar cap subsidiació, no tan sols del Pla 2009-2012, sinó també dels plans anteriors.

Una anàlisi més detallada i sistemàtica, porta a afirmar que la desaparició de la subsidiació té el seu origen, com s'ha dit, a l'article 35 del Reial Decret-Llei 20/2012:

Article 35. Pla estatal d'habitatge i rehabilitació 2009-2012.

A partir de l'entrada en vigor d'aquest Reial decret llei queden suprimides les ajudes de subsidi de préstecs que conté el Reial decret 2066/2008, de 12 de desembre, pel qual es regula el Pla estatal d'habitatge i rehabilitació 2009-2012. Així mateix, no es reconeixen les sol·licituds que estiguin en tramitació i que no hagin estat objecte de concessió per part de la comunitat autònoma.

Aquesta decisió va aixecar una polèmica entre els afectats²⁶⁹ que s'ha allargat fins a dia d'avui, doncs la interpretació que va fer el *Ministerio de Fomento* d'aquesta disposició era que la mateixa afectava no tan sols als ajuts del Pla vigent (2009-2012), sinó també als plans anteriors, i per tant, es perdia per part dels ciutadans la possibilitat de dur a terme la renovació d'aquesta subsidiació que s'havia de fer de forma quinquennal.

Davant de l'escenari de confusió que s'havia creat, i per evitar una expansió del problema a l'àmbit judicial, uns mesos més tard, en la part final de la tramitació de la que va acabar sent la Llei 4/2013 de mesures de flexibilització i foment del mercat del lloguer d'habitatges, es va introduir una esmena²⁷⁰ pel Grup Popular, que es publicà en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales – Senado*, el dia 4 d'abril de 2013²⁷¹, on amb

²⁶⁹ La "Coordinadora Nacional de Plataformas de afectados VPO" que agrupa i defensa els perjudicats per la desaparició del programa de la subsidiació considera que els afectats en són més de 300.000

Disponible a:

<https://subsidiacion.wordpress.com/>

²⁷⁰ Boletín Oficial de las Cortes Generales – Senado. 4 d'abril de 2012. Núm. 168. p.78

Disponible a:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/SEN/BOCG/2013/BOCG_D_10_168_1250.PDF

²⁷¹ No es pot passar per alt que l'esmena es publica tot just un dia abans de l'aprovació per part del Govern del Reial Decret 233/2013, de 5 d'abril, pel qual es regula el Pla Estatal de foment del lloguer d'habitatges, la rehabilitació edificatòria, i la regeneració i renovació urbanes, 2013-2016.

alguna petita modificació és aprovada definitivament, i incorporada en el text legal definitiu.

Quadre 2.21 Proposta i esmena sobre l'eliminació de determinats programes de suport a l'habitatge

ESMENA 105 / SENAT.	TEXT DEFINITIU
<p>Disposició addicional (Nova). Règim aplicable a les ajudes dels plans estatals d'habitatge i Renda Bàsica d'Emancipació.</p> <p>A partir de l'entrada en vigor d'aquesta Llei és aplicable el següent règim als ajuts de subsidiació de préstecs, ajudes estatals Directes a l'Entrada i subvencions regulades en els plans estatals d'habitatge els efectes es mantinguin a l'entrada en vigor d'aquesta Llei i als ajuts de Renda Bàsica d'Emancipació establertes pel Reial Decret 1472/2007, de 2 de novembre:</p> <p>a. Es mantenen les ajudes de subsidiació de préstecs als adquirents d'habitatges acollits a finançament estatal i als beneficiaris d'actuacions protegides de rehabilitació edificatòria que les perceben.</p> <p>Així mateix es mantenen les ajudes de subsidiació reconegudes a aquests beneficiaris, amb anterioritat al 15 de juliol de 2012, que comptin amb la conformitat del Ministeri de Foment al préstec, sempre que aquest es formalitzi pel beneficiari en el termini màxim de dos mesos des de la entrada en vigor d'aquesta Llei.</p> <p>Queden suprimides i sense efectes la resta d'ajuts de subsidiació al préstec reconegudes dins el marc dels plans estatals d'habitatge, fins i tot les que a la data d'entrada en vigor d'aquesta norma es vinguessin abonant.</p> <p>No s'admetran nous reconeixements d'ajudes de subsidiació de préstecs que procedeixin de concessions, renovacions, pròrrogues, subrogacions o de qualsevol altra actuació protegida dels plans estatals d'habitatge.</p> <p>b. Les ajudes estatals Directes a l'Entrada que subsisteixen acord amb la disposició transitòria primera del Reial Decret 1713/2010, de 17 de desembre, només podran obtenir-se quan comptin amb la conformitat expressa del Ministeri de Foment a l'entrada en vigor d'aquesta Llei, i sempre que el beneficiari formalitzi el préstec en un termini de dos mesos des de l'entrada en vigor de la mateixa.</p> <p>c. Es mantenen les ajudes del programa d'inquilins, ajudes a les àrees de rehabilitació integral i renovació urbana, rehabilitació aïllada i programa RENOVE, acollides als plans estatals d'habitatge fins que siguin efectives les noves línies d'ajuts del Pla Estatal de Foment del Lloguer de habitatges, la rehabilitació edificatòria i la regeneració i renovació urbanes, 2013-2016. Es suprimeixen i queden sense efecte la resta de subvencions acollides als plans estatals d'habitatge.</p> <p>d. Els ajuts de Renda Bàsica d'Emancipació regulades en el Reial Decret 1472/2007, de 2 de novembre, que subsisteixen a la supressió realitzada pel Reial decret llei 20/2011, de 30 de desembre i pel Reial decret llei 20 / 2012, de 13 de juliol, es mantenen fins que siguin efectives les noves línies d'ajuts, del Pla Estatal de Foment del Lloguer d'habitatges, la rehabilitació edificatòria i la regeneració i renovació urbanes, 2013-2016..</p>	<p>Disposició addicional segona. Règim aplicable a les ajudes dels plans estatals d'habitatge i Renda Bàsica d'Emancipació.</p> <p>A partir de l'entrada en vigor d'aquesta Llei és aplicable el següent règim als ajuts de subsidiació de préstecs, ajudes estatals Directes a l'Entrada i subvencions regulades en els plans estatals d'habitatge els efectes es mantinguin a l'entrada en vigor d'aquesta Llei i als ajuts de Renda Bàsica d'Emancipació establertes pel Reial Decret 1472/2007, de 2 de novembre:</p> <p>a. Es mantenen les ajudes de subsidiació de préstecs convinguts que es vinguessin percebent.</p> <p>Així mateix es mantenen les ajudes de subsidiació de préstecs convinguts reconegudes, amb anterioritat al 15 de juliol de 2012, que comptin amb la conformitat del Ministeri de Foment al préstec, sempre que aquest es formalitzi pel beneficiari en el termini màxim de dos mesos des de la entrada en vigor d'aquesta Llei.</p> <p>Queden suprimides i sense efectes la resta d'ajuts de subsidiació al préstec reconegudes dins el marc dels plans estatals d'habitatge.</p> <p>No s'admetran nous reconeixements d'ajudes de subsidiació de préstecs que procedeixin de concessions, renovacions, pròrrogues, subrogacions o de qualsevol altra actuació protegida dels plans estatals d'habitatge.</p> <p>b. Les ajudes estatals Directes a l'Entrada que subsisteixen acord amb la disposició transitòria primera del Reial Decret 1713/2010, de 17 de desembre, només podran obtenir-se quan comptin amb la conformitat expressa del Ministeri de Foment a l'entrada en vigor d'aquesta Llei, i sempre que el beneficiari formalitzi el préstec en un termini de dos mesos des de l'entrada en vigor de la mateixa.</p> <p>c. Es mantenen les ajudes del programa d'inquilins, ajudes a les àrees de rehabilitació integral i renovació urbana, rehabilitació aïllada i programa RENOVE, acollides als plans estatals d'habitatge fins que siguin efectives les noves línies d'ajuts del Pla Estatal de Foment del Lloguer de habitatges, la rehabilitació edificatòria i la regeneració i renovació urbanes, 2013-2016. Es suprimeixen i queden sense efecte la resta de subvencions acollides als plans estatals d'habitatge.</p> <p>d. Els ajuts de Renda Bàsica d'Emancipació regulades en el Reial Decret 1472/2007, de 2 de novembre, que subsisteixen a la supressió realitzada pel Reial decret llei 20/2011, de 30 de desembre i pel Reial decret llei 20 / 2012, de 13 de juliol, es mantenen fins que siguin efectives</p>

Aquesta esmena, com es pot veure, intenta aclarir definitivament l'aplicabilitat de les tres actuacions principals que l'Estat abonava per facilitar l'accés a un habitatge.

El Grup proposant de l'esmena, ho justificava en el següent sentit:

"En relació amb la política d'habitatge, s'estan plantejant una sèrie de reformes que tracten de reorientar per dirigir-la cap als problemes estructurals de l'habitatge a Espanya, és a dir, cap al foment del lloguer en general, de manera que es desenvolupi aquest àmbit del mercat immobiliari i, en particular, perquè aquelles persones que tinguin més dificultats per accedir a un habitatge puguin fer-ho; i cap al foment de la rehabilitació, la renovació i la regeneració urbana.

Els compromisos de despesa i obligacions en matèria d'ajudes a l'habitatge, provinents de plans estatals anteriors, per la seva quantia i durada -algunes es perllonguen fins a l'any 2038- resulten insostenibles en un marc de restriccions pressupostàries i contribueixen a l'increment automàtic del dèficit, raons que justifiquen la seva limitació amb caràcter extraordinari... ".²⁷²

L'aprovació d'aquesta disposició addicional va tenir les següents conseqüències:

1ª.- La revisió del criteri que havia emès el *Ministerio de Fomento* respecte de l'extensió de l'aplicabilitat de l'article 35 del Reial Decret-Llei 20/2012, permetent a les CCAA que procedissin a la revocació de les resolucions de denegacions emeses entre les dates que van entre l'entrada en vigència d'aquell Reial Decret-Llei 20/2012 i la nova disposició de la Llei 4/2013 (del 15 de juliol de 2012 al 5 de juny de 2013), d'aquelles subsidiacions de préstecs atorgats sobre Plans anteriors al dels anys 2009-2012, que era l'únic Pla sobre el que es projectava la finalització de l'ajut, -sempre que la denegació no s'hagués dut a terme per l'incompliment dels requeriments establerts als *Planes de Vivienda* per poder-hi accedir-. I sobre aquelles resolucions estimatòries, de plans anteriors al 2009-2012, que haguessin emès durant aquest període les CCAA i que no haguessin rebut la conformitat del *Ministerio de Fomento*, aquest procediria a validar aquelles resolució.²⁷³

²⁷² Boletín Oficial de las Cortes Generales – Senado. 4 d'abril de 2012. Núm. 168. p.78-79

Disponible a:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/SEN/BOCG/2013/BOCG_D_10_168_1250.PDF

²⁷³ Canvi interpretatiu, i els seus efectes.

Disponible a:

<https://subsidiacion.files.wordpress.com/2014/09/rev- criterio interp- art-35 del r-d-ley 20-2012.pdf>

2ª.- La desaparició, ara sí, de qualsevol nou ajut a la subsidiació a partir de l'entrada en vigor de la Llei 4/2013, sobre els Plans anteriors al 2009-2012.

3ª.- La interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat sobre aquesta qüestió que va ser promoguda per diputats del Grup Parlamentari Socialista.

2.2.2 La Sentència del Tribunal Constitucional 216/2015, de 22 d'octubre.

El recurs d'inconstitucionalitat que va propiciar la STC 216/2015²⁷⁴ es va presentar sobre tres argumentacions que es podrien resumir de la següent manera:

Primer.- Que l'esmena 105 presentada pel Grup Parlamentari Popular no hauria d'haver estat admesa, tal i com havia demanat en el moment de la seva tramitació el Grup recurrent i també el Grup de Convergència i Unió al Senat, al tractar-se d'una matèria que res té a veure amb el "mercat del lloguer, el seu foment i flexibilització" (títol del projecte de llei en tramitació).

Segon.- S'al·lega també que la disposició addicional segona de la Llei 4/2013 va contra la seguretat jurídica, i conté "una retroactivitat autèntica o de grau màxim", i per tant es vulnera l'article 9.3 CE sobre "la irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals".

Tercer.- Finalment, s'al·lega també la vulneració de l'art. 33.3 CE, pel contingut expropiatori de caràcter legislatiu, segons la doctrina del Tribunal Constitucional, ja que vulneren les garanties dels beneficiaris de tal manera que estaria impedit la renovació de les subsidiacions dels interessos dels préstecs.

²⁷⁴ STC 216/2015 al recurs d'inconstitucionalitat núm. 5108-2013, promogut per més de cinquanta Diputats del Grup Parlamentari Socialista contra la disposició addicional segona de la Llei 4/2013, de 4 de juny, de mesures de flexibilització i foment del mercat del lloguer d'habitatges. Va ser-ne ponent la Magistrada Sra. Adela Asua Batarrita. Disponible a:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/24660>

El Tribunal, en la seva Sentència, desestima totes les argumentacions dels recurrents. Malgrat això, la Sentència no és unànime, i es produeix un vot particular que cal analitzar.

El primer argument queda desestimat per la majoria del Tribunal pel fet –acreditat– que la Mesa del Senat va tenir en compte, “i va valorar de forma expressa” la doctrina del Tribunal Constitucional, quan va decidir no resoldre favorablement les peticions d’inadmissibilitat efectuades per dos grups polítics del Senat. En aquest sentit, en el FJ6, s’exposa quina és aquesta doctrina i com la relaciona amb l’esmena presentada:

“La nostra doctrina reconeix als òrgans de govern de les cambres ‘un ampli marge d’apreciació per determinar l’existència de connexió material entre esmena i projecte o proposició de llei objecte de debat’, de manera que ‘només quan sigui evident i manifest que no existeix tal connexió haurà de rebutjar l’esmena, ja que, en aquest cas, es pervertiria l’autèntica naturalesa del dret d’esmena, ja que hauria passat a convertir-se en una nova iniciativa legislativa’ (STC 119/2011, FJ 7). Així mateix hem declarat que l’examen de la possible vulneració constitucional s’ha de cohonestar amb ‘la necessària flexibilitat en el procediment legislatiu i el paper de control que als òrgans de govern correspon i del que el procés constitucional és sempre subsidiari’ (STC 59/2015, FJ 6). El que no exigeix la nostra doctrina és que les esmenes hagin de respondre a la mateixa finalitat concreta que les mesures contingudes en el projecte de llei presentat al Senat. En el present cas i a la llum del que s’ha exposat, no pot afirmar que existeixi una total falta d’homogeneïtat o desconexió, en els termes al·legats pels recurrents.”

El segon argument, el de la seguretat jurídica, i el de la irretroactivitat lesiva per als ciutadans que havien obtingut l’ajut a la subsidiació, en aquest cas aquesta al·legació queda descartada perquè cap dels paràgrafs de l’apartat a) de la disposició addicional segona, “projecta els seus efectes cap al passat”, i, per tant, no coincideix amb el criteri del Tribunal sobre la vulneració d’aquest principi. Com diu el FJ8:

“D’acord amb la STC 42/1986, de 10 d’abril, FJ 3: “el que es prohibeix en l’art. 9.3 és la retroactivitat, entesa com incidència de la nova llei en els efectes jurídics ja produïts de situacions anteriors, de manera que la incidència en els drets, pel que fa a la seva projecció cap al futur, no pertany al camp estricte de la irretroactivitat, sinó al de la protecció que aquests drets, en el cas que experimentin alguna vulneració, hagin de rebre”, i després d’analitzar, un per un, els diferents paràgrafs de l’apartat a) de la Disposició Addicional segona, tan sols es pot concloure que la regulació es projecta en tot cas, sobre “situacions jurídiques de futur que encara no s’han produït”.

El tercer i darrer argument també queda descartat en el FJ9 de la Sentència perquè com la renovació dels ajuts a la subsidiació dels interessos no és automàtica, sinó que precisa de l’actuació del ciutadà per a la seva renovació, per acreditar que segueix complint amb els requisits per a continuar rebent l’ajut, en resulta que aquest:

“no tenia un dret subjectiu a la renovació, sinó una mera expectativa de renovació en tant que complís les condicions exigides per la normativa [...] per tant, hem de declarar que la disposició impugnada no priva de drets subjectius o interessos legítims de caràcter patrimonial incorporats al patrimoni jurídic dels beneficiaris dels ajuts i, per tant, no resulta aplicable la protecció constitucional que contempla l'art. 33.3 CE.”

Discrepa del sentit majoritari de la Sentència, i emet vot particular, el magistrat Sr. Juan Antonio Xiol Rios. El magistrat exposa que el segon argument al·legat pels recurrents, en referència al principi de seguretat jurídica, no ha estat adequadament valorat pel Tribunal. És així que conclou que el darrer dels paràgrafs de la Disposició addicional segona hauria d'haver estat declarat inconstitucional.

La doctrina del Tribunal sobre el principi de seguretat jurídica emana d'innombrables resolucions del Tribunal, en què es considera que aquest principi "protegeix la confiança dels ciutadans que ajusten la seva conducta econòmica a la legislació vigent enfront de canvis normatius que no siguin raonablement previsibles" (STC 150/1990 FJ8), i s'ha d'estar al context de cada cas per avaluar si s'ha vulnerat l'esmentat principi, i és en aquest sentit que el magistrat considera que:

“que la norma impugnada, en eliminar la possibilitat que les ajudes concedides poguessin ser renovades, ha vulnerat aquest vessant del principi de seguretat. La renovació d'aquests ajuts es trobava regulada en uns termes que van poder legítimament crear la confiança en els ciutadans en què, si se seguien complint els requisits econòmics exigits per poder beneficiar-se'n i ho sol·licitaven, els seria renovat l'ajut concedit, i aquesta confiança va poder ser determinant perquè decidissin sol·licitar el préstec hipotecari quins interessos anaven a ser en part subsidiats [...] no crec que es pugui considerar que la no-renovació de l'ajut concedit fos previsible per al beneficiari del mateix i per aquesta raó entenc que en aquest supòsit la norma impugnada afecta el principi de seguretat jurídica en el vessant que "protegeix la confiança dels ciutadans que ajusten la seva conducta econòmica a la legislació vigent enfront de canvis normatius que no siguin raonablement previsibles "[...]

La situació de crisi econòmica que podria justificar no atorgar més ajudes per falta de recursos econòmics suficients no pot legitimar que es privi de la renovació de l'ajuda a qui ha adoptat una decisió econòmica, com és la de demanar un préstec hipotecari, confiant que anava a obtenir un subsidi per pagar part dels interessos durant deu anys (els cinc concedits més la pròrroga, si complia els requisits exigits per a això). El perjudici que això pot ocasionar als beneficiaris d'aquests ajuts (suposarà, en un assumpte de gran sensibilitat social, un encariment d'un préstec que no poden deixar de pagar i afectarà ciutadans la situació econòmica no els permetrà fàcilment assumir aquest increment dels interessos) no es pot justificar en els avantatges que per a l'economia en general va a comportar no renovar aquestes concretes ajudes, donada la mínima incidència que la supressió d'aquestes pròrrogues pot tenir en la millora de l'economia”.

MAYOR GÓMEZ (2015) analitza l'esmentada sentència, i la discrepància del magistrat Xiol, i considera que la feblesa de la defensa del dret adquirit pels ciutadans “sembla

restringir l'existència d'un trencament de la confiança legítima, i que els propis arguments jurídics del magistrat dissident de la majoria contenen com a fonament una sèrie d'aspectes subjectius o personalíssims de molt difícil valoració i estimació pels òrgans judicials".²⁷⁵

²⁷⁵ Mayor Gómez, R. "Comentarios a la Sentencia 216/2015 del Tribunal Constitucional, de 22 de octubre de 2015: Constitucionalidad de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas".

3. LES PRINCIPALS EINES PER EVITAR L'EXCLUSIÓ SOCIAL PER LA PÈRDUA DE L'HABITATGE. EINES PREVENTIVES I EINES PAL·LIATIVES.

El primer intent de moderar l'impacte real sobre com afrontar les dificultats dels ciutadans per fer front a les quotes hipotecàries va arribar en el moment precís, al novembre de 2008. Ja s'estava fora del marc de "l'aterratge suau" de l'economia espanyola tan repetit al 2007 per part dels màxims responsables polítics i d'alguns actors econòmics. El context era la del contagi de la desconfiança per la creixent preocupació davant dels desordres financers que s'havien posat de manifest des de l'estiu de l'any anterior als EUA i que havien culminat amb la caiguda al setembre de 2008 del banc d'inversió Lehman Brothers, un context de preocupació alimentat per un increment de l'atur en tan sols dotze mesos de més d'1 milió de persones, una negativa evolució excepcional que va fer acabar l'any amb una xifra total que superava els 3.000.000 d'aturats ²⁷⁶. En aquesta etapa es poden distingir instruments preventius de l'execució hipotecària, i instruments pal·liatius, destinats a evitar que a més de perdre l'habitatge, les persones afectades caiguin en una situació d'exclusió social.

²⁷⁶ Segons les dades de l'INE, l'atur es va incrementar en més d'1M de persones, passant de 1,942 M de persones a l'atur en que va finalitzar el 2007, a 3,246 M a fi de 2008. Això comporta un significatiu increment percentual superior al 5%. D'una taxa d'atur del 8,57% del 2007 es va passar al 13,79% al 2008. Aquest fort increment, s'explica en part per l'aturada del sector immobiliari.

3.1 L'OPORTUNITAT PERDUDA DE L'ANY 2008. LA MORATÒRIA EN EL PAGAMENT DE LES QUOTES DELS PRÉSTECES HIPOTECARIS.

El programa de moratòria hipotecària que s'aprova el novembre de 2008, tot just un any després que s'hagués aprovat la *Renta Básica de Emancipación*, és la gran oportunitat perduda d'haver pogut actuar a temps, per a intentar pal·liar de forma massiva una situació incontrolada que es complicava sense fre, i es precipitava i accelerava a la deriva, fent cada cop més difícil aturar i revertir una situació sense haver de prendre mesures forçosament més doloroses.

El Reial Decret 1975/2008, de 28 de novembre²⁷⁷, entre altres instruments per fer front a la crisi, aprova un programa que comporta una moratòria temporal i parcial del pagament de les quotes hipotecàries per evitar que les famílies caiguin en situació de morositat, per intentar impedir així que es posin en marxa tots els mecanismes ordinaris de la legislació hipotecària que podrien comportar, amb l'execució de la garantia hipotecària, no tan sols la pèrdua de l'habitatge habitual sinó també la seva exclusió social.

I això podia succeir, perquè les mesures de protecció del creditor del préstec hipotecari podien comportar fàcilment que en aplicació de la legislació vigent, després de la subhasta i adjudicació del bé immoble que servia de garantia hipotecària al préstec atorgat, si l'import obtingut no resultava suficient per cobrir el deute pendent, li quedava al propietari desposseït del seu habitatge, i com a càrrega addicional, l'anomenat deute residual, que resultava de difícil o impossible retorn.

De l'instrument, en destaca la voluntarietat de les parts en la seva adopció. D'entrada era necessari que l'entitat financera s'hagués inscrit per a participar d'aquest programa, i després, com s'exposa a l'article 3 del RD, l'aplicació d'aquesta mesura

²⁷⁷ Reial Decret 1975/2008, de 28 de novembre, sobre les mesures urgents que s'han d'adoptar en matèria econòmica, fiscal, d'ocupació i d'accés a l'habitatge.

BOE Núm. 290 de 2 de desembre de 2008. Capítol II. p. 48136-48137

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/2008/12/02/pdfs/A48135-48142.pdf>

exigeix l'acord entre l'interessat i l'entitat de crèdit. Si no hi ha acord, no hi ha cap obligatorietat per part de l'entitat creditora d'acceptar l'aplicació d'aquest instrument pal·liatiu.

En cas d'acord entre les parts, s'ajornava parcialment el pagament de la quota hipotecària, fins a un import màxim de 500 euros mensuals, durant un període màxim de 24 mensualitats. La intenció era posar en marxa el programa al gener de 2009, però les dificultats de l'articulació dels mecanismes que havien d'acordar l'*Instituto de Crédito Oficial (ICO)* amb les entitats creditores²⁷⁸ va obligar a modificar²⁷⁹ el Reial Decret per adaptar-lo a uns nous terminis per poder complir amb el compromís que els primers beneficiaris poguessin aconseguir els vint-i-quatre mesos de moratòria, el període màxim de compensació de les quantitats ajornades va passar d'un màxim de 10 anys, a un període superior de fins a 15 anys, i les devolucions, enlloc d'haver-se d'iniciar al dia següent de la finalització del període màxim de la moratòria, s'ajornava el seu inici a un any després de la seva finalització. La gran majoria de les entitats financeres van acabar per adherir-se al projecte.

Així, doncs, els primers en beneficiar-se de la mesura van poder gaudir de la moratòria en el marc temporal comprès entre l'1 de març de 2009 i fins el 28 de febrer de 2011, data que quedava fixada com a límit d'aplicació del programa. Un any després, a partir del març de l'any 2012, calia començar a compensar les quantitats que s'havien deixat d'abonar de forma prorratejada entre les mensualitats que quedessin pendents del préstec hipotecari, amb un límit, com ja s'ha dit, de 15 anys. Per poder ajornar aquestes quantitats, es signava un nou préstec, per la quantia aplaçada, de la qual,

²⁷⁸ El desacord entre les entitats financeres i l'*Instituto de Crédito Oficial (ICO)* tenia la seva raó en el fet que aquest no donava un aval sobre la totalitat del deute que els creditors ajornava als prestataris. L'ICO tan sols ofería una cobertura del 8% de l'import total de la línia de finançament atorgada a les entitats financeres per a fer front a les quantitats aplaçades. Finalment, el dia 3 de febrer de 2009 va assolir-se un acord pel qual l'ICO incrementava la cobertura fins el 12%. Aquesta garantia havia de servir per a fer front a una possible morositat dels beneficiaris del programa, en el retorn de les quantitats prorrogades. Si tenim en compte que l'ICO va dotar el programa amb 6.000 milions d'euros, aquest aval acordat permet cobrir fins a 720 milions d'euros de quotes ajornades i no compensades amb posterioritat pel deutor.

²⁷⁹ La modificació es va fer mitjançant el Reial Decret 97/2009 de 6 de febrer, pel qual es modifica el Reial Decret 1975/2008, de 28 de novembre, sobre les mesures urgents a adoptar en matèria econòmica, fiscal, d'ocupació i d'accés a l'habitatge.

BOE núm. 33 de 7 de febrer de 2009. p. 13029-13030

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/2009/02/07/pdfs/BOE-A-2009-2075.pdf>

mentre durava la moratòria, tan sols es pagaven els interessos del nou préstec, finalitzada el període de la carència del nou préstec, i d'acord amb els terminis ja exposats, i en tot cas els pactats entre les dues parts, es començava també a amortitzar el capital quin pagament havia estat posposat.

3.1.1 Els requisits per poder optar a l'aplicació de la moratòria.

Dues línies bàsiques defineixen si el deutor té possibilitats d'acollir-se a la moratòria de part de les quotes hipotecàries.

Sobre el préstec: Tipologia, import i data de contractació de l'operació.

Sobre el deutor: Els requisits del prestatari com a possible beneficiari de la moratòria.

- Tipologia, import i data de contractació de l'operació.

Des del punt de vista de les condicions objectives i econòmiques, per a poder beneficiar-se de la mesura el préstec hipotecari calia que estigués concertat abans de l'1 de setembre de 2008, que el seu import fos inferior als 170.000 euros, i que en el moment de la sol·licitud no existís una situació de mora.

- Els requisits del prestatari com a possible beneficiari de la moratòria.

El focus d'atenció de la mesura des del punt de vista subjectiu per a poder-se beneficiar es centra en les persones desocupades i els autònoms que hagin estat perjudicats per la crisi. En aquest sentit, segons s'exposa a l'article 5, caldria, a banda de no trobar-se en mora, complir els següents requeriments:

"a) Ser treballador per compte d'altri en situació legal de desocupació i trobar-se en aquesta situació, almenys, durant els tres mesos immediatament anteriors a la sol·licitud, així com tenir dret a prestacions per desocupació, contributives o no contributives.

b) Ser treballador per compte propi que s'hagi vist obligat a cessar en la seva activitat econòmica, i mantenir-se en aquesta situació de cessament durant un període mínim de tres mesos.

c) Ser treballador per compte propi que acrediti ingressos íntegres inferiors a tres vegades l'import mensual de l'indicador públic de renda d'efectes múltiples durant, almenys, tres mensualitats.

d) Ser pensionista de viduïtat per mort esdevinguda una vegada concertat el préstec hipotecari i, en tot cas, en una data posterior a l'1 de setembre de 2008".

L'acumulació de requeriments -malgrat la situació generalitzada de dificultat econòmica del moment- no fa complicat predir una probable ineficàcia de l'actuació, tot i que els màxims responsables no ho creien així, i van preveure la necessitat de destinar-hi una gran quantitat de recursos econòmics.

3.1.2 Resultats de l'aplicació del programa: El fracàs de l'actuació

El *Instituto de Crédito Oficial* va dotar la línia anomenada "*ICO-Moratoria Hipotecaria*", amb un màxim de fins a 6.000 milions d'euros. Això suposava que fins a 500.000 préstecs hipotecaris poguessin intentar acollir-se a la norma, però el resultat va ser un autèntic fracàs. Al final de 2009, tan sols s'havien formalitzat 11.332 operacions, i per un import de 71,04 milions d'euros²⁸⁰.

Uns mesos després el programa moria d'inanició, amb unes 14.000 moratòries concedides, i amb una despesa associada inferior als 80 milions d'euros²⁸¹, un 1,35% de la quantia reservada.

Els motius del fracàs són diversos. En primer lloc, es pot entendre que destaquen les condicions, tant les objectives sobre el préstec, com les subjectives del prestatari.

Ben probablement, que l'import màxim del préstec sigui de 170.000 euros de forma homogènia per a tot al territori, a més d'insuficient, és clarament injust, doncs la corba d'increment de preus dels habitatges al llarg de la bombolla immobiliària no és ni molt menys idèntic a tot el territori, i les dificultats per a fer front a la hipoteca i els

²⁸⁰ Instituto de Crédito Oficial. "*Memoria ICO de Responsabilidad Corporativa*" - 2009. p.31

Disponible a:

https://www.ico.es/documents/19/36515/Memoria_RSE_09.pdf/6ef758bc-2ca7-4796-b63f-7ef62b1ac5f4

²⁸¹ Les dades a 22 de novembre de 2010, oferien uns resultats de 13.664 operacions realitzades per un total de 54 entitats financeres, i per un import de 78 milions d'euros.

procediments d'execució hipotecària, són més evidents en els territoris on aquest increment ha estat superior. Com passa en la normativa d'estímul de la RBE, es fa un tractament numèric homogeni a tot l'Estat, quan eren evidents les diferents circumstàncies territorials, i fins i tot dins d'elles, com les concretes entre àmbits d'alta densitat respecte dels territoris menys poblats.

Per altra banda, la hipoteca no ha de tenir rebuts pendents de ser abonats, i aquest és un requisit que s'ha de compatibilitzar amb el fet que s'ha de portar uns mesos en una situació de precarietat econòmica en la que s'ha d'haver prioritzat pagar les quotes hipotecàries si el prestatari vol complir amb els requisits per tenir dret a intentar acordar amb el prestador la moratòria.

Finalment, el mecanisme de la moratòria, com ja s'ha dit, comporta la subscripció d'un préstec que, a més de no tenir una garantia hipotecària, ha de ser atorgat pel prestador amb uns paràmetres de risc elevat per les circumstàncies personals del beneficiari, préstec que, a més a més, ve acompanyat de les seves despeses i interessos.

3.1.3 Valoració del programa *ICO-Moratòria Hipotecària*.

El govern de l'Estat, quan va avaluar la ineffectivitat de la mesura, va assenyalar que les entitats financeres "s'han mostrat molt flexibles a l'hora de renegociar les condicions dels préstecs hipotecaris", recorrent a altres metodologies de garantia que l'oferta pel govern.

Evidentment, una segona hipoteca, o nous avaladors, resultava més "atractiva" per a l'entitat financera, que no una garantia personal, amb la incògnita de si el percentatge de la cobertura acordada amb l'ICO, de fins al 12%, seria suficient en cas d'impagament massiu dels beneficiaris. En aquest marc temporal, fins i tot alguna entitat financera, intentant recuperar reputació i actuant al marge dels preceptes governamentals, presentava programes propis de carència temporal sobre el retorn

del principal prestat, si es donaven determinades circumstàncies de dificultat temporal en el retorn de les quotes per part del prestatari²⁸².

Sobre el programa *ICO-Moratoria*, que almenys tenia com a encert intentar evitar l'entrada en mora i el més que possible procediment d'execució, no se'n va fer cap variació, ni millora. Tan sols consta una resolució del Congrés dels Diputats, de juliol de 2011, que instava al Govern a redefinir el programa *ICO-Moratoria*, aprofitant els 6.000 milions aprovacionats que no s'havien utilitzat.²⁸³

²⁸² El *Banco Santander* va presentar un programa per als seus clients amb hipoteca vigent, pel qual oferia, als aturats i les llars amb una minoració dels seus ingressos superior al 25%, que poguessin demanar una moratòria de tres anys en la seva hipoteca, durant la qual abonarien tan sols els interessos. El capital principal ajornat, podia retornar-se allargant el termini del préstec hipotecari en tres anys, o alternativament incrementant la quota un cop finalitzat el temps de carència concedit sobre el capital principal.

²⁸³ "Redefinir la línia ICO-Moratòria d'hipoteques amb una dotació no utilitzada de gairebé 6.000 milions d'euros, destinada al suport de les famílies amb préstec hipotecari que perdin l'ocupació i, per tant, en risc d'exclusió social (...)"

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura. 11.07. 2011. Núm. 604. p.72

Disponible a:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/D/D_604.PDF#page=1

4. UNA VIA EQUIVOCADA FINS AL 2012.

4.1 EL DESENCERT EN LES MESURES ARTICULADES ELS ANYS 2010 I 2011

Malgrat que s'havien dissenyat i aplicat plans d'estímul a l'economia que comportaven una despesa pública expansiva i actuacions de suport a la vulnerabilitat; els recursos econòmics no es van destinar a combatre els nous obstacles en l'àmbit de l'habitatge. Encara que sigui reiteratiu, resulta oportú reiterar que si mai no s'ha destinat un pressupost suficient per a fer efectiu el dret a l'habitatge, més difícil seria incrementar substancialment els recursos en aquest moment de dificultats. Cal considerar, no obstant això, que hagués estat possible ser mínimament dinàmic en l'àmbit legislatiu.

Anticipar-se en el moment adequat en dissenyar els instruments preventius hagués comportat igualment haver d'afrontar un escenari complex, però deixant erm l'espai regulador, va emergir amb més virulència una situació conjuntural dramàtica, amb perspectives de poder-se convertir en estructural.

Durant l'aplicació dels dos programes que s'acaben d'analitzar, el de la *Renta Básica de Emancipación* (2008-2011), d'estímul a l'accés a l'habitatge, i el programa *ICO-Moratoria Hipotecaria* (2009-2011), preventiu de la pèrdua de l'habitatge, Espanya passa de la fase del que es va conèixer com a "*brots verds*", en què es creia que es produïa un punt d'inflexió en la crisi econòmica, a una nova fase de control de la despesa pública, que va comportar en l'àmbit sectorial que s'està analitzant, actuacions com la desaparició, el darrer trimestre de 2010, del *Ministerio de la Vivienda*, o la dràstica retallada que va patir l'ambiciós *Plan Vivienda 2008-2012*.

En aquest període, aquests aparents indicis d'inflexió, van resultar suficients per a creure que el pitjor havia passat, justificant-se així una inacció respecte a les actuacions necessàries per evitar la pèrdua de l'habitatge per part de la ciutadania. En canvi, els màxims responsables de redreçar la situació observaven, contemplativament, que les estadístiques del *Consejo General del Poder Judicial* (CGPJ)

sobre els procediments d'execució hipotecària que s'iniciaven als anys 2009 i 2010 assolien xifres rècord.

4.1.1 Evitar l'exclusió social, evitar el deute residual.

Les mesures per a les famílies sobre-endeutades, enlloc d'adreçar-se a elaborar nous mecanismes de prevenció per intentar evitar que les famílies entressin en situació d'execució hipotecària, es dissenyen per intentar evitar que les conseqüències econòmiques de les execucions els aboquin a una exclusió, no tan sols residencial, sinó també social. En aquest sentit, es pot afirmar que va resultar un gravíssim error considerar que aquest era l'objectiu essencial dels instruments que calia articular en aquells anys. No es tractava de suavitzar els danys econòmics finals que podia patir una família que estava en situació d'execució hipotecària, sinó que calia atacar el problema principal i evitar la pèrdua de l'habitatge habitual. La prescripció va ser inadequada.

Les propostes de protecció a les llars que patien una execució hipotecària van tenir de protagonistes dues normes: el Reial Decret-Llei 6/2010²⁸⁴ i el Reial Decret-Llei 8/2011²⁸⁵.

4.1.2 L'increment de la inembargabilitat dels ingressos familiars. Els Reials Decrets-Llei 6/2010 i 8/2011.

La mesura més rellevant va ser l'increment –en dues fases– de la quantia inembargable dels recursos econòmics de les famílies que resultaven afectades per un procediment hipotecari. Va ser una d'aquestes mesures reiterades i revisades per la insuficiència de

²⁸⁴ Reial decret llei 6/2010, de 9 d'abril, de mesures per a l'impuls de la recuperació econòmica i l'ocupació.

Disponible a:

<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2010/04/09/6>

²⁸⁵ Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, de mesures de suport als deutors hipotecaris, de control de la despesa pública i cancel·lació de deutes amb empreses i autònoms contrets per les entitats locals, de foment de l'activitat empresarial i impuls de la rehabilitació i de simplificació administrativa.

Disponible a:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-11641>

la proposta inicial. Aquest procedir, aprovació i posterior ampliació dels beneficiaris, no és tan sols patrimoni del govern d'aquell moment. Com es veurà, altres conjunts de mesures posteriors, aprovats per governs diferents, han seguit la mateixa pauta.

El primer cop que apareix la proposta de la revisió del mínim inembargable en el cas d'execució hipotecària resulta del document final de propostes per a la recuperació econòmica i la creació d'ocupació com a conseqüència de les converses de la "*Comisión de Zurbano*".²⁸⁶ El document, presentat el dia 25 de març de 2010, va incloure aquesta mesura,²⁸⁷ que lluny de buscar la recuperació econòmica i la creació d'ocupació –els dos principals objectius de la Comissió–, era la primera reforma de protecció per a les famílies executades hipotecàriament.

Així, el RDL 6/2010²⁸⁸ *de mesures per l'impuls de la recuperació econòmica i l'ocupació* aprovat dies després de la presentació del document de conclusions de Zurbano, establia al seu article 15 que:

“En cas que, d'acord amb el que disposa l'article 129 de la Llei hipotecària, el preu obtingut per la venda de l'habitatge habitual hipotecat sigui insuficient per cobrir el crèdit garantit, en l'execució forçosa posterior basada en el mateix títol executiu, la quantitat inembargable que estableix l'article 607.1 de la Llei d'enjudiciament civil s'incrementa en un 10 per cent i a més en un altre 20 per cent del salari mínim interprofessional per cada membre del nucli familiar que no disposi d'ingressos propis regulars, salari ni pensió. A aquests efectes, s'entén per nucli familiar el cònjuge o parella de fet, els ascendents i descendents de primer grau que convisquin amb l'executat.

Els salaris, sous, jornals, retribucions o pensions que siguin superiors al salari mínim interprofessional i, si s'escau, a les quanties que resultin d'aplicar la regla per a la protecció del nucli familiar que preveu l'apartat anterior, s'han d'embargar de conformitat amb l'escala que preveu l'article 607.2 de la mateixa Llei”.

²⁸⁶ La coneguda com a "*Comisión de Zurbano*", es va constituir per encàrrec del president del govern, a mitjans de febrer de 2010, amb la voluntat de cercar acords i pactec amb la resta de forces polítiques de l'arc parlamentari, en un termini de dos mesos, amb l'objectiu de reactivar l'economia i crear ocupació. La coordinació de la Comissió era compartit per la vicepresidència econòmica del govern, que liderava les converses, conjuntament amb els ministres de Foment i Indústria.

²⁸⁷ Aquesta no era una mesura de les que es contemplava que impulsés el govern, i es va contemplar com una de les incorporacions de darrera hora, per acord del govern amb el Grup Parlamentari de IU-ICV, que era qui havia proposat intervenir en la revisió de les quanties d'inembargabilitat.

²⁸⁸ El Reial Decret-Llei 6/2010, aprovat en Consell de Ministres el 9 d'abril, va ser convalidat pel Congrés dels Diputats en sessió de 20 d'abril, amb el vot favorable de 335 dels 340 diputats presents, i cap vot en contra. La tramitació com a projecte de llei no va prosperar en una votació de 150 vots favorables i 190 que es van oposar a la possible incorporació al text de noves millores.

Poc més d'un any després, el Govern amplia substancialment aquests llistats d'inembargabilitat derivats d'un procediment d'execució hipotecària en el RDL 8/2011.

Per entendre el motiu que porta al Govern a l'aprovació de noves mesures, cal tenir present l'important context de pressió social. L'any 2011 és l'any del moviment 15-M, que en matèria de la problemàtica causada per l'endeutament hipotecari proclamava la necessitat de substituir, per a tots els contractes hipotecaris vigents, la responsabilitat patrimonial universal de l'article 1.911 del CC per una responsabilitat limitada al lliurament del bé immoble que constitueix la garantia de la hipoteca, figura recollida a l'article 140 de la Llei Hipotecària. A més, el 30 de març va presentar-se una Iniciativa Legislativa Popular (ILP) al Congrés de Diputats per part de diferents entitats²⁸⁹ per modificar la Llei d'enjudiciament civil i la Llei hipotecària per fer possible que el lliurament de l'habitatge fos garantia suficient per al pagament del deute hipotecari, proposta que es feia en els següents termes²⁹⁰:

Article 1. Modificació de la Llei d'Enjudiciament Civil

1. S'afegeix un nou paràgraf, amb el número 4, a l'article 693 de la Llei d'Enjudiciament Civil:

4. Si el bé executat és l'habitatge habitual, el deutor podrà comparèixer amb anterioritat a la celebració de la subhasta sol·licitant el lliurament del bé hipotecat en pagament del deute garantit. En aquest cas, el Tribunal ha de traslladar per cinc dies a l'executant, i dictarà resolució autoritzant el lliurament i acordant l'adjudicació de l'immoble a l'executant en pagament del total del deute garantit, extingint-se la mateixa juntament amb els interessos i costos.

2. Es fa una nova redacció de l'article 579 de la Llei d'Enjudiciament Civil:

Quan l'execució es dirigeixi exclusivament contra béns hipotecats o pignorats en garantia d'un deute dinerari, cal atènyer-se al que disposa el capítol V d'aquest títol. Si, subhastats els béns hipotecats o pignorats, el producte és insuficient per cobrir el crèdit, l'executant pot demanar l'embargament per la quantitat que falti i l'execució prosseguir d'acord amb les normes ordinàries aplicables a qualsevol execució. No obstant, en cas que el bé executat sigui l'habitatge habitual del deutor, s'estarà al que estableix l'article 693.4.

Article 2. Modificació de la Llei Hipotecària

1. Es fa una nova redacció de l'article 105 de la Llei Hipotecària:

²⁸⁹ Les organitzacions signants d'aquesta Iniciativa Legislativa Popular són: UGT de Catalunya, CCOO de Catalunya, la Confederació d'Associacions Veïnals de Catalunya, l'Observatori DESC, la Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, l'Associació de persones Consumidores i Usuàries de Bancs, Caixes i Assegurances de Catalunya, i la Unió de Consumidors de Catalunya, totes elles sota el lideratge per la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH)

²⁹⁰ Disponible a:

<https://afectadosporlahipoteca.files.wordpress.com/2011/03/ilp-versic3b3n-definitiva-congreso.pdf>

La hipoteca es pot constituir en garantia de tota classe d'obligacions i no altera la responsabilitat personal il·limitada del deutor que estableix l'article 1.911 del Codi Civil, excepte en el cas que el bé hipotecat constitueixi l'habitatge habitual del deutor.

2. Es fa una nova redacció de l'article 140 de la Llei Hipotecària:

En cas que el bé hipotecat constitueixi l'habitatge habitual del deutor haurà de constar en l'escriptura de constitució de la hipoteca voluntària que l'obligació garantida es farà només efectiva sobre el bé hipotecat. Si el bé hipotecat no constitueix l'habitatge habitual del deutor, es podrà pactar igualment que l'obligació garantida es faci només efectiva sobre el bé hipotecat.

En aquest cas, la responsabilitat del deutor i l'acció del creditor, per virtut del préstec hipotecari, quedaran limitades a l'import del bé hipotecat, i no arriben als altres béns del patrimoni del deutor.

Quan la hipoteca així constituïda afecti dues o més finques i el valor d'alguna d'elles no cobris la part de crèdit que respongui, el creditor repetirà per la diferència exclusivament contra les altres finques hipotecades, en la forma i amb les limitacions establertes en l'article 121.

Article 3. Disposició Transitòria

Els processos d'execució hipotecària tramitats d'acord amb el que estableix el capítol V del títol IV del llibre III de la Llei d'enjudiciament civil en què el bé hipotecat sigui l'habitatge habitual del deutor, si no s'ha celebrat la subhasta en la data d'entrada en vigor d'aquesta llei, els és aplicable el que estableixen els articles 693.4 i 579 de la Llei d'enjudiciament civil.

En els processos d'execució hipotecària de l'habitatge habitual en els quals s'hagi celebrat subhasta en la data d'entrada en vigor d'aquesta llei, l'executant no podrà demanar que continuï l'execució dinerària. En el cas que ja s'hagués iniciat l'execució dinerària, el secretari judicial ha de dictar decret donant per acabada l'execució, quedant extingit el deute.

D'entrada, la reacció del govern a aquesta pressió, i als diferents debats que succeïen sobre la matèria al llarg del primer semestre de 2011²⁹¹, fou reaccionar amb dues mesures. La primera és, conceptualment, com s'ha avançat, una rèplica de l'aprovada l'any 2010, i va ser anunciada pel president del govern de l'Estat, tres dies abans de l'aprovació del nou Reial Decret-Llei que la regula, en el Debat de Política General celebrat al Congrés de Diputats, que va tenir lloc entre els dies 28 i 30 de juny d'aquell any, en el qual l'habitatge i la crisi de les execucions hipotecàries van tenir un especial protagonisme. El president del govern va anunciar que:

"el Govern és conscient de la conjuntura especialment difícil a la qual s'enfronten les famílies que perden el seu habitatge i segueixen devent diners al banc perquè el seu valor no és suficient per cobrir el que resta d'hipoteca. Per això, l'abril de 2010 va augmentar la quantitat mínima d'ingressos de les famílies que no pot ser embargada, però farem un nou esforç en aquest sentit. En les properes setmanes aprovarem noves mesures de protecció de les persones subjectes, davant la impossibilitat

²⁹¹ El mateix mes de juny es va constituir una Subcomissió d'anàlisi i possible reforma del sistema hipotecari espanyol, que va tenir fins a 17 compareixences al llarg del mes de juliol i setembre d'aquell any. La dissolució de les cambres legislatives al darrer quadrimestre d'aquell any va provocar la caducitat de la iniciativa.

d'atendre els seus compromisos, a procediments d'execució hipotecària, que seran compatibles amb els imperatius de seguretat jurídica i de solvència de les entitats prestatàries. (...) Com saben, el decret-llei que emana del procés de diàleg de Zurbano va elevar en un 10 per cent sobre el salari mínim interprofessional la inembargabilitat d'aquesta quantitat en un procés d'execució de la hipoteca.

Aquesta mesura ha significat un suport a les persones que es trobaven en situacions més difícils, però anem a fer un pas més enllà, un pas en la meua opinió audaç, contundent, per evitar que famílies i persones en processos d'execució hipotecària entrin en una situació autènticament insostenible: hem decidit elevar aquest límit a un 50 per cent per sobre del salari mínim interprofessional; elevar també en un 30 per cent del salari mínim addicional per cada membre del nucli familiar que no disposi d'ingressos propis regulars"²⁹².

El Reial Decret-Llei 8/2011, d'1 de juliol, de mesures de suport als deutors hipotecaris, de control de la despesa pública i cancel·lació de deutes amb empreses i autònoms contrets per les entitats locals, de foment de l'activitat empresarial i impuls de la rehabilitació i de simplificació administrativa, va establir, en el seu primer article, l'increment de la protecció de les quanties inembargables en cas de reclamació de quanties procedents d'execució hipotecària.

"Article 1. Inembargabilitat d'ingressos mínims familiars.

En cas que, d'acord amb el que disposa l'article 129 de la Llei hipotecària, el preu obtingut per la venda de l'habitatge habitual hipotecat sigui insuficient per cobrir el crèdit garantit, en l'execució forçosa posterior basada en el mateix deute, la quantitat inembargable que estableix l'article 607.1 de la Llei d'enjudiciament civil s'incrementa en un 50 per cent i a més en un altre 30 per cent del salari mínim interprofessional per cada membre del nucli familiar que no disposi d'ingressos propis regulars, salari o pensió superiors al salari mínim interprofessional. A aquests efectes, s'entén per nucli familiar el cònjuge o parella de fet, els ascendents i descendents de primer grau que convisquin amb l'executat.

Els salaris, sous, jornals, retribucions o pensions que siguin superiors al salari mínim interprofessional i, si s'escau, a les quanties que resultin d'aplicar la regla per a la protecció del nucli familiar prevista a l'apartat anterior, s'han d'embargar conforme a l'escala que preveu l'article 607.2 de la mateixa Llei".

En el mateix Debat de Política General, en el que, com ja s'ha dit, la situació relacionada amb la pèrdua de l'habitatge va tenir un especial protagonisme, es va deixar entreveure que s'adoptarien més mesures per protegir les persones que estaven immerses en un procediment d'execució hipotecària, especialment pel que fa

²⁹² En concret, el President del Govern, ho anuncia en la seva intervenció inicial i concreta la mesura en la resposta al president del grup parlamentari del Grup Parlamentari Català.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Any 2011. IX Legislatura. Núm. 256 p.9 i p.41

Disponible a:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_256.PDF

a les subhastes dels béns immobles²⁹³. De fet, de les 51 resolucions aprovades en aquell Debat, la resolució 13 feia una referència específica a la necessitat "d'atenció als problemes socials de l'habitatge", i urgia al govern de l'Estat a prendre tota una sèrie de mesures:

"El Congrés dels Diputats insta el Govern a:

I. Adoptar les conclusions que es consensuïn en el si de la subcomissió d'estudi de possibles canvis del Sistema Hipotecari Espanyol, al Congrés dels Diputats a instància de tots els grups parlamentaris, amb especial atenció a les següents:

1. Incrementar les quanties fixades actualment com inembargables en sous, pensions o retribucions equivalents que responen del deute pendent d'una hipoteca executada, en el cas de l'habitatge única i residència habitual i, especialment, perquè tinguin en compte les càrregues familiars existents.

2. Accelerar la introducció de les subhastes judicials electròniques, que complementi la licitació presencial mitjançant licitadors que realitzin les seves licitacions a través d'Internet, en totes les subhastes de béns immobles procedents d'execucions hipotecàries, amb l'objectiu d'ampliar el nombre potencial de licitadors i, conseqüentment, les possibilitats que la subhasta no quedi deserta.

3. Incrementar el percentatge de valoració de l'immoble hipotecat, avui establert en el 50% a la Llei d'enjudiciament civil, pel que l'immoble pot ser adjudicat al creditor, en cas que la subhasta quedi deserta.

4. Supervisar les condicions per a la concessió de crèdits hipotecaris per tal d'evitar clàusules abusives, amb especial atenció a les anomenades "clàusules sòl".

5. Desenvolupar, en col·laboració amb agents socials, econòmics i financers, sistemes d'informació, mediació i resolució de conflictes que permetin a les famílies espanyoles afrontar amb més seguretat, coneixement i garanties jurídiques les seves operacions de crèdit ja sigui en el moment de constitució o al llarg de la vida del préstec hipotecari.

6. Incentivar que les entitats bancàries ofereixin la informació suficient sobre constitució d'hipoteques que contempla que l'obligació garantida es realitza únicament sobre el bé hipotecat, tal com es recull en l'article 140 de la Llei Hipotecària.

II. Adoptar les següents mesures destinades a reforçar les polítiques públiques d'habitatge:

1. Redefinir la línia ICO - Moratòria d'hipoteques amb una dotació no utilitzada de gairebé 6.000 milions d'euros, destinada al suport de les famílies amb préstec hipotecari que perdin l'ocupació i, per tant, en risc d'exclusió social, així com a incrementar el parc públic d'habitatge de lloguer.

2. Impulsar acords de col·laboració públic - privat per a la mobilització de l'estoc d'habitatges buits a preus assequibles, que donin resposta a les necessitats d'accés a l'habitatge.

²⁹³ El mateix president del govern de l'Estat va fer referència a que "el govern segueix estudiant els processos d'execució hipotecària en alguns supòsits abusius. Segueix estudiant-la per adoptar alguna iniciativa per posar límit a abusos objectius que s'estan produint en els processos de subhastes. Insisteixo que estem treballant en aquesta mesura i concretarem alguna en aquesta direcció".

3. Seguir impulsant els estímuls a la rehabilitació d'edificis i habitatges reduint els tràmits administratius per a l'accés als ajuts i abastant tota la intervenció per a la millora i manteniment dels edificis i dels habitatges".²⁹⁴

De totes les mesures que consten en la resolució aprovada²⁹⁵, i que afectin a deutors hipotecaris, es va atendre immediatament, mitjançant el Reial Decret-Llei 8/2011 l'increment de la inembargabilitat de les quanties pendents després d'una execució hipotecària, i a més a més, es van regular dues mesures vinculades a les subhastes, amb la voluntat de donar suport a les persones immerses en un procés d'execució hipotecària.

Així, l'article 2, del Reial Decret-Llei, modificava els articles 669, 670 i 671 de la Llei d'Enjudiciament Civil, disminuint, d'una banda, el dipòsit per a poder prendre part en la subhasta, aquest percentatge va baixar d'un 30% a un 20% del valor del bé, i per l'altra, incrementant un 10%, fins al 60%, la quantitat d'adjudicació per part del creditor en el cas que no hi hagués cap postor.

"Article 2. Modificació de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil.

La Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil, queda modificada de la manera següent:

U. L'apartat 1 de l'article 669 queda modificat de la manera següent:

'1. Per prendre part en la subhasta els postors han de dipositar, prèviament, el 20 per cent del valor que s'hagi donat als béns d'acord amb el que estableix l'article 666 d'aquesta Llei. El dipòsit s'ha de fer conforme al que disposa el número 3r de l'apartat 1 de l'article 647'.

Dos. El segon paràgraf de l'apartat 4 de l'article 670 queda redactat de la manera següent:

'Transcorregut el termini indicat sense que l'executat realitzi el que preveu el paràgraf anterior, l'executant, en el termini de cinc dies, pot demanar l'adjudicació de l'immoble pel 70% del valor esmentat o per la quantitat que se li degui per tots els conceptes, sempre que aquesta quantitat sigui superior al seixanta per cent del seu valor de taxació i a la millor postura'.

Tres. L'article 671 queda modificat de la manera següent:

²⁹⁴ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura. Núm. 604. p.72

Disponible a:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/D/D_604.PDF#page=1

²⁹⁵ El Reial Decret-Llei 8/2011 també va incorporar de les mesures de la resolució, actuacions per afavorir la rehabilitació edificatòria, però no es contemplan per considerar que no aporten elements de relleu per a l'objecte d'aquesta investigació.

'Si en l'acte de la subhasta no hi ha cap postor, el creditor pot demanar l'adjudicació dels béns per una quantitat igual o superior al seixanta per cent del seu valor de taxació.

Quan el creditor, en el termini de vint dies, no faci ús d'aquesta facultat, el secretari judicial ha d'aixecar l'embargament, a instància de l'executat.'

5. A COPS DE REIAL DECRETS-LLEI.

Que les principals mesures de protecció s'adoptin a través d'un instrument legal com és el Reial Decret-Llei es podria observar com a una mesura concordant amb la urgència per afrontar reformes per a donar solucions a l'emergència, però l'anàlisi de moltes de les actuacions fa pensar que aquest mecanisme legislatiu és emprat com a tallafocs, que enlloc d'aprovisionar polítiques estructurals, intenten atacar una situació que es creu conjuntural, i a més a més, malauradament, amb una certa improvisació.

En els darrers dies de l'any 2011 es produeix una nova alternança en el Govern de l'Estat, i qui n'agafa les regnes en la nova legislatura segueix uns patrons d'actuació similars als de l'anterior. En el nou context, es van aprovar dues normes que van ser impulsades també per part dels màxims responsables de les polítiques econòmiques, en aquest cas, des del Ministeri d'Economia i Competitivitat, i també en forma de Reial Decret-Llei.

La primera regulació que s'aprova en aquesta nova etapa sobre la matèria objecte d'investigació és el Reial Decret-Llei 6/2012, de 9 de març, de mesures urgents de protecció de deutors hipotecaris sense recursos. La segona s'aprova tan sols vuit mesos després, el Reial Decret-Llei 27/2012, de 15 de novembre, de mesures urgents per reforçar la protecció als deutors hipotecaris.

Del Reial Decret-Llei 6/2012, en destaca el conegut com a *Código de Buenas Prácticas*. Del Reial Decret-Llei 27/2012, que com resa el títol, suposava una intensificació de les mesures adoptades amb anterioritat, destaca que apareixen dos nous instruments: la suspensió per un període de dos anys dels llançaments conseqüència d'una execució hipotecària de famílies vulnerables dels seus habitatges habituals, i l'encomana al govern de l'Estat per l'impuls d'un *Fondo Social de Viviendas* destinades a les famílies ja desallotjades com a conseqüència d'un procediment d'execució hipotecària.

El Reial Decret-Llei 6/2012²⁹⁶, aprovat pel Consell de Ministres el dia 9 de març, va convalidar-se el dia 29 del mateix mes per la cambra legislativa²⁹⁷. En el cas del Reial Decret-Llei 27/2012²⁹⁸, aprovat per Consell de Ministres del dia 15 de novembre de 2012, el seu contingut va quedar convalidat pel Congrés dels Diputats el dia 29 de novembre, i en aquest cas va aprovar-se la seva posterior tramitació com a projecte de llei²⁹⁹, que va donar lloc a la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social.

La voluntat de tramitar aquest segon Reial Decret-Llei com a projecte de llei es va posar de relleu des del dia de l'aprovació de la norma en el Consell de Ministres, fruit de les reunions de treball que havien mantingut el govern amb la principal força política de l'oposició. El mateix comunicat de referència sobre els continguts dels acords de la reunió de l'Executiu del dia 15 de novembre, ja manifesta que en la tramitació parlamentària s'hi afegiran més mesures, especificant:

"abordarà altres assumptes que haurien de formar part de la Llei conseqüència d'aquest Reial Decret-Llei.

En primer lloc, l'establiment de nous l·lindars per a l'aplicació del Codi de Bones Pràctiques, per poder entrar en processos de reestructuració del deute, de quitança o, si escau, de dació en pagament.

Així mateix, es milloraran aspectes relacionats amb les subhastes i els interessos de demora, mecanismes per donar més independència a les societats de taxació davant de les institucions bancàries a l'hora de taxar l'habitatge, la possibilitat d'establir límits en les compres d'habitatge

²⁹⁶ Reial decret llei 6/2012, de 9 de març, de mesures urgents de protecció de deutors hipotecaris sense recursos. (BOE. Núm. 60, de 10 de març de 2012. p. 22492-22501)

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/2012/03/10/pdfs/BOE-A-2012-3394.pdf>

²⁹⁷ La convalidació es va realitzar per un total de 201 vots favorables, i 109 vots contraris. Sol·licitada la seva tramitació com a projecte de llei, aquesta petició no va prosperar, per 129 vots favorables i 181 vots en contra.

Pot consultar-se el detall de les dues votacions a:

<https://app.congreso.es/votacionesWeb/InvocaReport?sesion=22&votacion=7&legislatura=10>

<https://app.congreso.es/votacionesWeb/InvocaReport?sesion=22&votacion=8&legislatura=10>

²⁹⁸ Reial decret llei 27/2012, de 15 de novembre, de mesures urgents per reforçar la protecció als deutors hipotecaris. (BOE. Núm. 276, de 16 de novembre de 2012. p.79877-79880).

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/2012/11/16/pdfs/BOE-A-2012-14115.pdf>

²⁹⁹ En aquest cas, la convalidació es va realitzar per un marge més estret de vots, un total de 185 vots favorables, 146 vots contraris, i dues abstencions. Sol·licitada la seva tramitació com a projecte de llei, aquesta va resultar aprovada per la pràctica unanimitat del legislatiu, 332 vots favorables i 1 vot en contra.

Pot consultar-se el detall de les dues votacions a:

<https://app.congreso.es/votacionesWeb/InvocaReport?sesion=73&votacion=8&legislatura=10>

<https://app.congreso.es/votacionesWeb/InvocaReport?sesion=73&votacion=9&legislatura=10>

habitual per evitar de cara al futur el sobreendeutament o mecanismes per evitar clàusules abusives en les negociacions hipotecàries".³⁰⁰

Amb el que no comptava el govern és que en el tràmit d'aquest projecte de Llei el Tribunal de Justícia de la Unió Europea emetés una sentència³⁰¹ que va obligar a l'Estat, fora de la seva voluntat política, a modificar determinats aspectes de la legislació hipotecària. Aquesta no va ser una situació aïllada, ja que al llarg d'aquests anys, diferents cops, la justícia europea ha forçat a realitzar més modificacions considerant, per tant, que la Llei Hipotecària espanyola es trobava fora d'ordenació europea sobre execucions hipotecàries.

Aquesta qüestió no és objecte d'aquesta investigació, però no pot obviar-se un cop més la referència a una legislació hipotecària tremendament restrictiva als interessos del prestatari. Si al 2013, la Sentència sobre el cas Aziz, obligava a introduir canvis – també precipitats- a la Llei hipotecària per permetre l'oposició del deutor hipotecari, i adequar-se així a la Directiva 93/13/CEE, amb posterioritat, les clàusules abusives, o el període de venciment anticipat, han estat circumstàncies que han posat de relleu la necessitat d'un *aggiornamento* de la legislació hipotecària, que finalment ha arribat tard, i forçadament per la necessitat de transposició de la Directiva europea.

S'ha afirmat anteriorment que aquestes eren unes mesures que arribaven tard. El mateix Ministre impulsor venia a reconèixer aquesta demora en el tràmit de convalidació del Reial Decret-Llei 6/2012 davant del Congrés dels Diputats tot expressant que:

"Fins a la data les mesures adoptades s'han mostrat clarament insuficients per pal·liar els efectes més durs de la crisi sobre les famílies sense recursos. Aquesta insuficiència queda evidenciada en el fet que en els darrers anys s'han produït prop de 250.000 execucions hipotecàries que han obligat a les famílies a abandonar el seu habitatge. Aquesta dada resulta prou alarmant com perquè aquest

³⁰⁰ Referència del Consell de Ministres de 15 de novembre de 2012.

Disponible a:

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2012/refc20121115.aspx>

³⁰¹ TJUE. Sala 1a. S 14-03-2013. Núm. C-415/11.

Disponible a:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130da0147077f8c2442edb10c8e280e9b50cc.e34KaxilC3eQc40LaxqMbN4Pb3mOe0?text=&docid=135024&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=151821>

govern no hagi volgut esperar més temps per prendre les mesures necessàries i permetre així oferir solucions ràpides i eficients a un problema que ens preocupa especialment." ³⁰²

No es pot obviar que les mesures plantejades per aquestes dues normes, encara que tard, encara que des de la voluntarietat de les parts, encara que no tinguessin el suport del pressupost públic, eren unes mesures valentes i anaven en el sentit adequat, però resulta que l'univers de persones que podien acollir-s'hi era molt escàs, i la necessitat de solucions era per a un col·lectiu infinitament més gran.

No és aquesta una visió subjectiva, doncs aquestes normes han patit diferents modificacions, totes elles impulsades sota el govern del mateix signe polític, els anys 2013, 2015 i 2017, i aquestes modificacions han servit bàsicament per ampliar la cobertura a les situacions d'exclusió residencial que seguien succeint-se al llarg dels anys.

³⁰² Intervenció del Ministre d'Economia i Competitivitat Sr. De Guindos Jurado, en defensa de la convalidació del RDL 6/2012, davant el Congrés de Diputats a Madrid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. X Legislatura. Año 2012. Número 23. p.29

Disponible a:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/PL_023.PDF#page=29

5.1 LA RECEPTE DEL RDL 6/2012: EL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS.

El RDL 6/2012, pretén oferir eines que facilitin acords per intentar donar viabilitat al préstec hipotecari subscrit entre el prestador i el prestatari.

La primera fase que preveu el Codi de Bones Pràctiques (en endavant CBP), en el cas de concórrer tots els pressupòsits per a poder-s'hi acollir, és proposar una reestructuració del deute pendent. Si aquesta reestructuració resulta inviable, de forma consecutiva pot sol·licitar-se a l'entitat de crèdit un quitament. Finalment, com a darrer pas, es preveu la possibilitat d'una execució de la garantia en el cas que es consideri que els dos primers instruments no donen cap opció, mitjançant la dació del bé immoble amb la possibilitat que el deutor pugui quedar-s'hi en règim de lloguer.

Amb aquests mecanismes s'intenta evitar l'aplicació de les normes "ordinàries" d'execució hipotecària. Per tant, l'objectiu és substancialment diferent del que s'havia prescrit en les dues darreres mesures, que anaven en la línia de suavitzar els efectes "col·laterals" de l'aplicació d'aquestes normes en el cas que amb l'execució del bé immoble no es cobrés la totalitat del deute pendent, i no en intentar modificar-ne el procediment per evitar-ne el seu efecte principal, que és la pèrdua de l'habitatge habitual. En tot cas, l'aplicació d'aquests instruments no era automàtica, i precisava en primer lloc de l'adhesió voluntària de l'entitat prestadora al Codi, i complerts els requisits objectius per part del deutor hipotecari, sol·licitar aquestes mesures a l'entitat financera.

ALONSO (2015) qualifica el CBP com un instrument de Dret opcional. Una autèntica *via alternativa* a l'ordinària que pot condemnar als deutors a l'exclusió social. Resulta necessària, però, una confluència de voluntats:

"per a l'aplicació de la via alternativa oferta pel RD-llei i el CBP que conté, és necessària la voluntat d'ambdues parts de la relació. S'ha afirmat, en aquesta línia, que ens trobem davant d'una 'norma de compliment voluntari'. I és adonar-nos que aquesta idea de voluntarietat que s'ha d'entendre referida a les dues parts de la relació quan ens vam plantejar la possibilitat de qualificar el Codi de Bones Pràctiques com un instrument de Dret opcional.

En efecte, quan el prestatari-deutor es troba en el llinar d'exclusió i presenta dificultats per fer front al deute (o ja ha incomplert) i concorren tots els altres requisits exigits pel RD-llei 6/2012, les parts poden optar per aplicar, o bé les normes conforme a les quals el creditor podria executar la garantia hipotecària, o bé el CBP que proporciona solucions més beneficioses per als interessos del deutor.

Com dic, són les dues parts de la relació les que han de convenir -una vegada que es compleixen els requisits fixats per la llei- en l'aplicació del CBP: l'entitat creditora mitjançant la seva adhesió i el deutor sol·licitant l'aplicació de les mesures que conté".³⁰³

L'aplicació del CBP beneficia, doncs, al deutor, però no acaba amb l'amenaça de l'aplicació de l'execució, que és una via que "resta oberta i vigent", i que en qualsevol moment pot aplicar el creditor.

Les entitats financeres van adherir-se quasi unànimement al Codi de Bones Pràctiques. ALVÁREZ ROYO-VILLANOVA (2012) creia que ho farien, "no tant per l'anomenat 'risc de reputació' o perjudici a la imatge que pugui produir no estar a la llista dels bancs adherits, sinó més aviat per l'indubtable risc d'una propera normativa molt més dura si la banca menysprea la reforma plantejada des del govern" ³⁰⁴, i ara, des de la perspectiva del temps, pot afirmar-se que malgrat aquesta adhesió massiva, al govern no li va quedar cap altra alternativa que anar més enllà amb les mesures que, com es veurà, també van comptar amb el 'suport' del sector financer, tot i així el mateix autor ja preveia que aquest no seria l'instrument definitiu:

"si una iniciativa d'aquest estil com la línia de moratòria d'hipoteca de l'ICO -menys restrictiva en els seus requisits i menys generosa en els seus efectes- va beneficiar aproximadament a 13.000 famílies, cal esperar que en aquest cas també beneficiï milers de famílies. Però amb més de cinc milions d'aturats i gairebé 9 milions d'hipoteques constituïdes entre 2000 i 2008, és evident que la norma no ajudarà centenars de milers de famílies en real risc d'exclusió".³⁰⁵

Una de les grans crítiques que ha rebut el CBP és que "obvia el problema de reubicació de les famílies, essent poder, aquest el més greu, donat que els complicats

³⁰³ Alonso Pérez, M.T.: "El Código de Buenas Prácticas de reestructuración viables de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual". Revista de Derecho Civil vol II, núm. 2 (abril-junio 2015). p. 37

³⁰⁴ Álvarez Royo-Villanova, S.: "De nuevo en apoyo del deudor hipotecario. El RD-L 6/2012 y su Código de Buenas Prácticas", *El Notario del siglo XXI*, Núm. 42, març-abril 2012, p. 42-43.

Disponible a:

<http://www.elnotario.es/index.php/hemeroteca/revista-42/483-de-nuevo-en-apoyo-del-deudor-hipotecario-el-rdl-6-2012-y-su-codigo-de-buenas-practicas-0-6740005311314021>

³⁰⁵ *Ibid.* p.43

requeriments exigits per al refinançament, la dació en pagament acaba resultant la solució més pràctica”³⁰⁶.

5.1.1 La reestructuració dels deutes, el quitament i la dació en pagament.

- Primera fase: La reestructuració del deute.

Aquesta via per la qual pot aconseguir-se la reducció de l'import per al deutor hipotecari és possible en qualsevol moment, previ a l'execució o en període d'execució, llevat en el cas que s'hagi anunciat la subhasta de l'habitatge habitual que suposa la garantia del préstec o crèdit hipotecari.

En aquest sentit, el deutor que compleixi tot el reguitzell de requisits i es trobi en el llindar de l'exclusió pot fer sol·licitud del pla de reestructuració del deute hipotecari per aconseguir sortir de la situació de sobreendeutament.

El CBP ha patit diferents modificacions, i així l'operada per l'aprovació de la Llei 1/2013 millora la posició del deutor, i aquest pot presentar a l'entitat creditora una proposta de pla de reestructuració del deute pendent. L'entitat ha de motivar el possible rebuig de la proposta presentada pel deutor, i plantejar al deutor, en el cas que compleixi els requisits previstos per acollir-s'hi, la proposta alternativa que li fa l'entitat.

En tot cas, en el termini d'un mes des de la sol·licitud d'acord amb el RDL 6/2012 o sol·licitud/proposta a partir de la Llei 1/2013, l'entitat titular del préstec o crèdit hipotecari haurà de notificar la resolució acceptant-la o rebutjant-la i, en aquest cas i sempre que compleixi la resta de requisits, oferir al deutor un pla de reestructuració que pugui contemplar els següents punts:

- Carència en l'amortització del capital ³⁰⁷.

³⁰⁶ Sánchez-Flores, S. “El marco jurídico de la protección a deudores hipotecarios. Revisión de las medidas de protección desde el inicio de la crisis hipotecaria en España”. Acciones e Investigaciones Sociales. Núm 236. Any. 2016. p.219

- Ampliació del termini d'amortització fins a 40 anys a comptar des de la concessió del préstec.
- Reducció del tipus d'interès aplicable a Euribor + 0,25% durant el termini de carència.
- Addicionalment es podran reunificar el conjunt dels deutes del deutor.
- En el supòsit d'amortització anticipada del crèdit/préstec durant els 10 anys posteriors al pla de reestructuració acordat, aquesta no pot comportar despeses per compensació.

Resulta també significativa la modificació introduïda pel Reial Decret Llei 1/2015 de mecanisme de segona oportunitat, reducció de càrrega financera, i altres mesures d'ordre social, que determina en l'àmbit de la reestructuració del deute, que no s'aplicaran amb caràcter indefinit les clàusules sòl que limiten a la baixa el tipus d'interès en aquells contractes que tenint aquestes clàusules incloses, i els sigui d'aplicació el CBP per trobar-se dins de l'àmbit del llindar d'exclusió.

- Segona fase: El quitament com a mesura complementària.

Quan la reestructuració del deute es considera inviable, podrà analitzar-se la procedència de realitzar un quitament del deute. Es considera que el pla de reestructuració del deute és inviable quan el pla de reestructuració del deute estableixi una quota mensual superior al 50%³⁰⁸ dels ingressos obtinguts per la unitat familiar.

El deutor pot sol·licitar un quitament del capital pendent. L'entitat pot acceptar o no el quitament en el termini d'un mes, sense que sigui necessari motivar-ho. En tot cas,

³⁰⁷ El termini de carència del capital era, en la redacció inicial RDL 6/2012, per a un període de quatre anys, i va passar a cinc anys per la redacció donada del text per l'aprovació de la Llei 1/2013. "Carència en l'amortització de capital de cinc anys. El capital corresponent a les quotes d'aquest període o bé es pot passar a una quota final al terme del préstec o bé es pot prorratejar en les quotes restants, o es pot fer una combinació d'ambdós sistemes".

³⁰⁸ En la versió original del Reial Decret-Llei 6/2012, és considerava inviable, si la quota hipotecària resultant era superior al 60% dels ingressos de la unitat familiar.

l'entitat podrà optar per un dels diferents mètodes de càlcul de l'import del deute a reduir que s'estableixen el CBP ³⁰⁹.

- i. Reducció en un 25 per cent.
- ii. Reducció equivalent a la diferència entre capital amortitzat i el que tingui amb el total del capital prestat la mateixa proporció que el nombre de quotes satisfetes pel deutor sobre el total de les degudes.
- iii. Reducció equivalent a la meitat de la diferència existent entre el valor actual de l'habitatge i el valor que resulti de sostreure al valor inicial de taxació dues vegades la diferència amb el préstec concedit, sempre que el primer resulti inferior al segon.³¹⁰

- Tercera fase: la "dació en pagament" com a mesura substitutiva.

El Codi contempla, de forma substitutiva a les anteriors mesures, que si aquelles han fracassat, el deutor podrà instar, quan hagin transcorregut 12 mesos des de la sol·licitud de reestructuració, l'execució de la garantia per part del prestador com a fórmula suficient per a cancel·lar la totalitat del deute. En aquests casos l'entitat de crèdit estarà obligada a acceptar l'entrega de l'habitatge, a la pròpia entitat o tercer que aquesta designi. La dació suposa la cancel·lació total del deute i de les responsabilitats personals del deutor i de tercers. Així és com el CBP ha vingut a anomenar "dació en pagament" el préstec o crèdit hipotecari de responsabilitat limitada contemplat a l'article 140 de la Llei hipotecària. Un pacte que no és gens habitual que hagi estat introduït per les parts en els contractes de préstec hipotecari signats. La "dació en pagament" així entesa, havia estat la principal reclamació de les entitats socials i plataformes d'afectats davant la situació d'emergència, i com a mesura suposadament més favorable per evitar les conseqüències del procediment d'execució hipotecària, considerant especialment les dificultats que comportava per moltes famílies poder fer front al deute residual pendent després d'una subhasta en la que resultava que no es cobria l'import del deute pendent. Les entitats socials afirmaven que aquest deute residual condemnava de per vida als deutors executats.

³⁰⁹ Annex del RDL 6/2012. Punt 2. Apartat b)

³¹⁰ En la versió inicial Reial Decret-Llei 6/2012 no és contemplava l'afegitó "sempre que el primer resulti inferior al segon", que va ser introduït per la llei 1/2013

I no tan sols, això, el deutor, si ho sol·licita, pot continuar a l'habitatge durant 2 anys com a llogater, pagant una renda del 3% de l'import pendent del deute abans de la dació. Les entitats poden pactar amb els deutors la cessió d'una part de la plusvàlua generada per la venda de l'habitatge. Aquesta mesura no s'aplica quan estigui anunciada la subhasta o quan l'habitatge estigui gravat amb deutes posteriors.

Resulta obligatori fer referència al treball de LACRUZ MANTECÓN sobre *La modernación en pago*³¹¹ on precisament exposa que des del punt de vista de la seva naturalesa, “fa difícil qualificar-la com a tal la figura de dació recollida en el *Código de Buenas Prácticas*”. Exposar l'autor que la fixació contractual i la voluntarietat que exigeix la figura, per acceptar el creditor una prestació diferent de la deguda per extingir l'obligació, no és, ni molt menys, el model que es recull al CBP. I conclou que:

"la dació en pagament en el Codi de bones pràctiques que s'ha introduït en realitat no és una dació, sinó alguna cosa semblant a la dació en pagament necessària del Dret romà, que prescindeix de la seva acceptació pel creditor i desconeix així el caràcter negocial de la figura, i que comporta un quitament del deute si el valor del que donat no arriba a cobrir el total del deute. Com aquesta dació és conseqüència de l'incompliment d'un deute hipotecari, converteix la hipoteca en hipoteca de responsabilitat limitada, i vulnera (altres dirien: 'supera') el principi de responsabilitat patrimonial universal de l'article 1911 CC. Però sobretot els orígens històrics de la figura ens han mostrat que la dació no és una solució a la crisi, sinó un símptoma: és simplement la resposta jurídica a les crisis econòmiques i a la situació de desvalorització dels immobles en una societat, de la mateixa manera que la febre i els esternuts són símptomes d'un refredat. Pensar que amb la dació necessària se solucionarà la crisi és com pensar que el símptoma és la teràpia. Potser la bona notícia sigui que alguns símptomes, com la febre, sí que contribueixen, si el pacient la suporta, al fet que la malaltia faci crisi, i es curi. En aquest context, la dació necessària no és ni bona, ni dolenta: és inevitable. Però segons sembla, la funcionalitat de la dació necessària és només per a aquestes situacions de crisi: en èpoques de normalitat, la figura ha de retreure als seus contorns més propis i precisos, els de la dació convencional, i la dació necessària ha de tornar al seu nínxol ecològic, que és la crisi".³¹²

Un dels grans problemes que va plantejar aquesta mesura, és que la seva aplicació comportava que el deutor, si aconseguia la dació havia de fer front a l'Impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana (plusvàlua), fet que “suposava agreujar encara més, si cap, la situació econòmica d'aquestes famílies”³¹³, i no va ser

³¹¹ Lacruz Mantecón, M.L. “*La moderna dación en pago*”. Revista de derecho civil. Vol. I, núm.3 (juliol-setembre, 2014), Ensayos. p.89-103.

³¹² Lacruz Mantecón, M.L. “*La moderna dación en pago*”. Revista de derecho civil. Vol. I, núm.3 (juliol-setembre, 2014), Ensayos. p.101.

³¹³ Moreno Serrano, B., “*A vueltas con la dación en pago y la plusvalía*”. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Núm. 15-16. Any 2014. p.1662

fins a l'any 2014, que el Reial Decret-Llei 8/2014, de 4 de juliol, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència³¹⁴, que en el seu article 123.1, va introduir l'exempció del pagament d'aquest impost si es donaven una sèrie de circumstàncies.

Article 123. Modificació del text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març.

S'introdueixen les següents modificacions en el text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març:

Un. Amb efectes des de l'1 de gener de 2014, així com per als fets imposables anteriors a aquesta data no prescrits, s'afegeix una lletra c) a l'apartat 1 de l'article 105, que resta redactada de la manera següent:

«C) Les transmissions realitzades en ocasió de la dació en pagament de l'habitatge habitual del deutor hipotecari o garant d'aquest, per a la cancel·lació de deutes garantits amb hipoteca que recaigui sobre la mateixa, contrets amb entitats de crèdit o qualsevol altra entitat que, de manera professional, realitzi l'activitat de concessió de préstecs o crèdits hipotecaris.

Així mateix, estaran exemptes les transmissions de l'habitatge en què concorrin els requisits anteriors, realitzades en execucions hipotecàries judicials o notariales.

No és aplicable aquesta exempció quan el deutor o garant transmetent o qualsevol altre membre de la seva unitat familiar disposi d'altres béns o drets en quantia suficient per satisfer la totalitat del deute hipotecari i evitar l'alienació de l'habitatge.

A aquests efectes, es considerarà habitatge habitual aquella en què hagi figurat empadronat el contribuent de forma ininterrompuda durant, almenys, els dos anys anteriors a la transmissió o des del moment de l'adquisició si l'esmentat termini és inferior als dos anys.

Pel que fa al concepte d'unitat familiar, s'estarà al que disposa la Llei 35/2006, de 28 de novembre, de l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques i de modificació parcial de les lleis dels impostos sobre societats, sobre la renda de no residents i sobre el patrimoni. A aquests efectes, s'equipararà el matrimoni amb la parella de fet legalment inscrita.

La concurrència dels requisits previstos anteriorment s'acreditarà pel transmetent davant l'Administració tributària municipal.

5.1.2 Els requisits per poder optar a l'aplicació del Código de Buenas Prácticas.

Tres línies bàsiques defineixen si el deutor té possibilitats d'acollir-se al Codi de Bones Pràctiques.

³¹⁴ Disponible a:
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-7064

Sobre el préstec: Tipologia i data de contractació de l'operació.

Sobre l'habitatge: El destí de l'habitatge i el seu preu d'adquisició.

Sobre el deutor: Els requisits per considerar que es troba en el llindar d'exclusió.

S'ha criticat àmpliament les dificultats del subjecte passiu, per a poder complir tots i cada un dels requisits que es precisen per optar als mecanismes del CBP. Especialment, en la seva primera versió, la del Reial Decret-Llei 6/2012, la crítica va ser implacable, i sembla que de forma fonamentada, doncs fins que no van operar les primeres modificacions, els resultats, al contrari del que es prometia resultaven certament insignificants davant les xifres de procediments d'execució que s'estaven iniciant i tramitant davant dels jutjats.

L'informe encarregat pel *Consejo General del Poder Judicial*, de novembre de 2012, remarca aquestes dificultats, per poder ser beneficiari del *Código de Buenas Prácticas*, i destaca que

"no s'ha assolit el resultat perseguit, fonamentalment per les estrictes condicions per a fixar les persones que poden acollir-se a les mesures, el que suposa que només un percentatge molt reduït, en la pobresa més absoluta, pugui acollir-se a aquests beneficis [...] El resultat ha estat que, en els gairebé sis mesos des que entrà en vigor, l'aplicació d'aquesta norma ha estat merament testimonial, sense que es prevegi a curt termini un canvi en la tendència precisament a causa del rigorós de els requisits exigits".³¹⁵

- La tipologia de préstec i situació de vigència.

Els deutes sobre els quals poden sol·licitar-se les mesures previstes al CBP, ho han de ser d'un préstec o crèdit amb garantia hipotecària, que estiguin vigents en el moment d'entrada en vigència de la norma, l'11 de març de 2012. Per tant, si en aquella data, el contracte estava totalment executat³¹⁶, o encara no s'havia celebrat, el deutor no

³¹⁵ Annex a l'Informe al CGPJ de 9 de novembre de 2012. "*Propostes en matèria de sobreendeutament familiar i mesures de protecció del deutor davant les conseqüències de l'execució hipotecària (deute, aval i pèrdua de l'habitatge)*". p. 4-5

Disponible a:

<https://ep00.epimg.net/descargables/2012/10/27/bf5a8c9c781fa7dfca6c600e8e3a86be.pdf?rel=mas>

³¹⁶ La STS 187/2018 d'abril de 2018 (procediment cassació 3427/2015), ha arribat a validar que el CBP pot ser d'aplicació, fins i tot en els casos en els que els contractes hipotecaris s'haguessin resolt per l'entitat financera, fent ús de la clàusula de venciment anticipat, i sempre que no s'hagi executat la garantia, donat que "l'essencial no és

podrà demanar l'aplicació de cap de les mesures. En aquest sentit, és important recordar que en els anys anteriors a l'aprovació del CBP, totes les hipoteques que van ser executades es van quedar fora de l'àmbit d'aplicació del CBP. Així mateix, tampoc poden beneficiar-se tots els nous préstecs hipotecaris signats amb posterioritat, els quals, encara que aparegui una situació de sobreendeutament sobrevingut, no es podran acollir a cap dels instruments que ens ofereix el CBP.

Evidentment, res impedeix a una entitat de crèdit poder aplicar de forma voluntària aquestes mesures a contractes fora d'aquests requisits, o qualsevol altra dels que s'exigeix al RDL en les seves diferents versions. Així ho recull l'article 5 de la norma:

"Sense perjudici del que disposa l'apartat anterior, les entitats adherides poden aplicar amb caràcter purament potestatiu les previsions del Codi de Bones Pràctiques a deutors diferents dels compresos a l'article 3 i, en tot cas, en l'aplicació del Codi, poden millorar les previsions que aquest conté".

- El destí de l'habitatge i el seu preu d'adquisició.

L'habitatge que serveix de garantia al préstec sobre el qual es pretengui reestructurar el deute, ha de ser l'habitatge habitual del deutor. A més, s'han establert tota una sèrie de topalls màxims sobre el preu d'adquisició de l'habitatge per poder concórrer a les diferents possibilitats que ofereix el Codi.

A més aquests preus màxims han sofert diferents modificacions sobre el redactat original.

Així al redactat original del RDL 6/2012 (preus màxims d'adquisició per reestructuració i quitaments) s'estableix la següent gradació:

- a) per a municipis de més d'1.000.000 d'habitants: 200.000 euros;
- b) per a municipis d'entre 500.001 i 1.000.000 d'habitants o els integrats en àrees metropolitanes de municipis de més d'1.000.000 d'habitants: 180.000 euros;
- c) per a municipis d'entre 100.001 i 500.000 habitants: 150.000 euros;
- d) per a municipis de fins a 100.000 habitants: 120.000 euros.

tant que el contracte de préstec o crèdit hipotecari estigués vigent quan va entrar en vigor la norma, sinó que d'acord amb la regulació de les pròpies mesures, l'hipotecant encara estigués a temps d'acollir-se a alguna d'elles" (FJ2).

Disponible a:

<https://supremo.vlex.es/vid/714224061>

IGLESIAS ROSADO (2013) considera ridícules aquestes limitacions de preus màxims, "amb aquest article el govern desequilibra novament les posicions de les parts, de fet consolida el tradicional desequilibri existent entre el consumidor d'aquests productes (hipoteques) i els bancs, convertint en norma a favor d'aquest últim, en col·locar al deutor/consumidor en una clara situació de desavantatge, que queda a mercè de l'arbitri, condescendència o caprici de l'entitat bancària [...] és també contrària a la pròpia Exposició de Motius del Reial Decret-Llei 6/2012, convertint en fum les grandiloqüents intencions que la mateixa recull".³¹⁷

Amb l'entrada en vigència de la Llei 1/2013, l'anterior taula de preus màxims d'adquisició del RDL 6/2012 queda vigent per a les mesures de l'apartat 3 del CBP, és a dir per a l'execució de la garantia hipotecària per la via de la dació en pagament i el possible lloguer social per al deutor, però els preus d'adquisició màxima s'apugen en el cas de la sol·licitud de les mesures de reestructuració i quitament. Així, els nous preus màxims d'adquisició que es preveuen entre l'entrada en vigència de la Llei 1/2013 i fins la promulgació del RDL 1/2015, són els següents:

- a) per a municipis de més d'1.000.000 d'habitants: 250.000 euros per a habitatges habitats per una o dues persones, valor que s'amplia a 50.000 euros addicionals per cada persona a càrrec, fins a un màxim de tres;
- b) per a municipis d'entre 500.001 i 1.000.000 d'habitants o els integrats en àrees metropolitanes de municipis de més d'1.000.000 d'habitants: 225.000 euros per a habitatges habitats per una o dues persones, valor que s'amplia a 45.000 euros addicionals per cada persona a càrrec, fins a un màxim de tres;
- c) per a municipis d'entre 100.001 i 500.000 habitants: 187.500 euros per a habitatges habitats per una o dues persones, valor que s'amplia a 37.500 euros addicionals per cada persona a càrrec, fins a un màxim de tres;
- d) per a municipis de fins a 100.000 habitants: 150.000 euros per a habitatges habitats per una o dues persones, valor que s'amplia a 30.000 euros addicionals per cada persona a càrrec, fins a un màxim de tres.

Finalment el Reial Decret-Llei 1/2015 canvia tot el sistema de preus màxims, de la següent manera:

Per a les mesures de reestructuració del deute i quitament, el preu màxim d'adquisició del bé immoble hipotecat no ha d'haver excedit en un 20% el que resultaria de

³¹⁷ Iglesias Rosado, G., "Vías legales eficaces frente a los lanzamientos hipotecarios". Diario La Ley. Núm 8074. 2 de maig de 2013.

multiplicar l'extensió de l'immoble (comptabilitzant els metres quadrats construïts) pel preu mitjà per metre quadrat per a habitatge lliure que estableixi l'índex de preus de l'habitatge elaborat pel Ministeri de Foment per a l'any d'adquisició del bé immoble i la província en què estigui radicada el bé esmentat, amb un límit absolut de 300.000 euros. Els immobles adquirits abans de l'any 1995 han de prendre com a preu mitjà de referència el relatiu a l'any 1995.

Per optar a la dació en pagament i lloguer social, mesures de l'apartat 3 del CBP, el preu màxim del bé immoble hipotecat no ha d'haver excedit el que resultaria de multiplicar l'extensió de l'immoble (comptabilitzant els metres quadrats construïts) pel preu mitjà per metre quadrat per a habitatge lliure que estableixi l'índex de preus de l'habitatge elaborat pel Ministeri de Foment per a l'any d'adquisició del bé immoble i la província en què estigui radicada el bé esmentat, amb un límit absolut de 250.000 euros. Els immobles adquirits abans de l'any 1995 prenen com a preu mitjà de referència el relatiu a l'any 1995.

- Els requisits per considerar el llinar d'exclusió.

També en aquest àmbit les anades i tornades de la llei han estat considerables, creant-se sovint situacions que s'han analitzat com a absurdes.

El text inicial del Reial Decret-Llei 6/2012 en el que s'estableixen els requisits³¹⁸ per considerar que el subjecte passiu es trobava en el llinar d'exclusió, és un llista extensa i es podria dir que abusiva, si el que es pretenia de veritat era trobar una solució per a un col·lectiu en dificultats.

Les exigències s'han de donar en la seva totalitat:

- a) Que tots els membres de la unitat familiar no disposin de rendes derivades del treball o d'activitats econòmiques. A aquests efectes s'entén per unitat familiar la composta pel deutor, el seu

³¹⁸ Article 3.1. del Reial Decret Llei 6/2012

cònjuge no separat legalment o parella de fet inscrita i els fills amb independència de la seva edat que resideixin en l'habitatge.³¹⁹

b) Que la quota hipotecària sigui superior al 60 per cent dels ingressos nets que percebi el conjunt dels membres de la unitat familiar.

c) Que el conjunt dels membres de la unitat familiar no tingui qualssevol altres béns o drets patrimonials suficients amb els quals fer front al deute.

d) Que es tracti d'un crèdit o préstec garantit amb hipoteca que recaigui sobre l'únic habitatge en propietat del deutor i concedit per a la seva adquisició.

e) Que es tracti d'un crèdit o préstec que manqui d'altres garanties, reals o personals o, en el cas que aquestes últimes existeixin, que en tots els garants concorrin les circumstàncies expressades en les lletres b) i c).

f) En cas que existeixin co-deutors que no formin part de la unitat familiar, han d'estar inclosos en les circumstàncies a), b) i c) anteriors.

La simple relació i concurrència necessària d'aquests supòsits, implica, tal i com està plantejada, que la pràctica totalitat dels deutors hipotecaris queden exclosos de la possible aplicació del CBP, i difícilment, en el cas de poder-s'hi acollir, no li resultaria viable, majoritàriament, cap reestructuració del deute. O sigui, resultaria ineficaç. Aquesta afirmació pot realitzar-se perquè qualsevol reestructuració que es proposés difícilment superaria la definició d'inviabilitat que es fa de la mateixa, des del moment en què s'exigeix com a primer dels requisits del prestatari per acollir-se al CBP, que tots els membres de la unitat familiar estiguin a l'atur, i que, per tant, en el millor dels casos rebin unes prestacions econòmiques contributives, o d'altres tipus de subsidis de caràcter assistencial. L'exigència que no tinguin cap tipus d'ingrés provinent de les rendes del treball o altra activitat econòmica, posa en evidència, que pel que fa al subjecte passiu i deutor hipotecari, per una banda la quota hipotecària serà superior al

³¹⁹ ÁLVAREZ ROYO-VILLANOVA, S *op. cit.* p.42-43, és molt crític amb les condicions per determinar el llinar d'exclusió, i considera que,

"el sistema és sorprenent doncs sembla presumir l'obligació de tots els membres de la unitat familiar de contribuir amb tots els seus ingressos i tot el seu patrimoni al pagament del deute. Mentre que en el RDL 8/2011 l'existència de membres sense ingressos afavoria al deutor, ara és l'existència de membres amb ingressos el que el perjudica. [...] sembla que és millor estar en unió de fet sense inscripció o separat judicialment ja que en aquest cas la renda i el patrimoni del no deutor no es tindran en compte; sembla que qualsevol garantia real, com una pignoració d'un dipòsit de qualsevol import és suficient per a excloure de la seva aplicació; no està clar (a la llum de l'art. 3.2.a) si n'hi ha prou amb no tenir ingressos de la feina o cal estar inscrit a l'atur. Al meu parer el problema més gran és l'exigència que tots els membres no tinguin rendes del treball o d'activitats econòmiques. Crec primer que és injusta perquè moltes famílies en què treballa un cònjuge es poden trobar en la situació d'ingressos del 3.1.b que els fa impossible pagar el préstec. Però a més a més és contraproduent, en un país amb un alt percentatge de treball submergit (agreujat per la crisi), exigir aquest requisit que desincentiva l'ocupació o autoocupació legal. Establint uns requisits tan estrictes, destinats sens dubte a evitar el frau i la protecció de persones que no ho mereixen, es pot estar aconseguint just el contrari".

60% dels ingressos nets de la unitat familiar (requisit b) de la relació, i per l'altra, que qualsevol proposta de reestructuració del deute que es faci superarà el mateix llindar, del 60% dels ingressos familiars, que s'establia en l'Annex original en el que es definia el concepte de reestructuració inviable.³²⁰

- Segmentació dels requisits per accedir a la reestructuració del deute.

La llei 1/2013, va aportar moltes modificacions al CBP. Segurament de les més destacades són els pressupòsits de vulnerabilitat, a partir de la qual els deutors hipotecaris podrien concórrer als diferents mecanismes de viabilitat del deute pendent. Es produeix una segmentació de les circumstàncies per les quals es pot recórrer a la reestructuració del deute o primera fase d'aplicació del Codi, d'aquelles altres, exigides, per poder recórrer a la mesura complementària (quitament del deute) i la substitutiva (dació en pagament) del Codi.

Així, per anar a la petició de reestructuració, resulta necessari per considerar-se situats en el llindar d'exclusió que concorrin els següents requisits:

a) Que el conjunt dels ingressos dels membres de la unitat familiar no superi el límit de tres vegades l'indicador públic de renda d'efectes múltiples. A aquest efecte, s'entén per unitat familiar la composta pel deutor, el seu cònjuge no separat legalment o la parella de fet inscrita i els fills, independentment d'edat que tinguin, que visquin a l'habitatge, incloent-hi els vinculats per una relació de tutela, guarda o acolliment familiar.

El límit que preveu el paràgraf anterior és de quatre vegades l'indicador públic de renda d'efectes múltiples en cas que algun dels membres de la unitat familiar tingui declarada una discapacitat superior al 33 per cent, situació de dependència o malaltia que l'incapaciti acreditadament de manera permanent per exercir una activitat laboral, o de cinc vegades aquest indicador, en cas que un deutor hipotecari sigui una persona amb paràlisi cerebral, amb una malaltia mental o amb una discapacitat intel·lectual, amb un grau de discapacitat reconegut igual o superior al 33 per cent, o una persona amb una discapacitat física o sensorial, amb un grau de discapacitat reconegut igual o superior al 65 per cent, així com en els casos de malaltia greu que incapaciti acreditadament, la persona o el seu cuidador, per exercir una activitat laboral.

b) Que, durant els quatre anys anteriors al moment de la sol·licitud, la unitat familiar hagi tingut una alteració significativa de les seves circumstàncies econòmiques, en termes d'esforç d'accés a l'habitatge, o hagin sobrevingut en aquest període circumstàncies familiars d'especial vulnerabilitat.

A aquest efecte, s'entén que s'ha produït una alteració significativa de les circumstàncies econòmiques quan l'esforç que representi la càrrega hipotecària sobre la renda familiar s'hagi multiplicat almenys per 1,5; llevat que l'entitat acreditada que la càrrega hipotecària en el moment de

³²⁰ Annex del RDL 6/2012. Punt 2. Apartat a)

la concessió del préstec era igual o superior a la càrrega hipotecària en el moment de la sol·licitud de l'aplicació del Codi de Bones Pràctiques.

Així mateix, s'entén que es troben en una circumstància familiar d'especial vulnerabilitat:

- 1r. La família nombrosa, de conformitat amb la legislació vigent.
- 2n. La unitat familiar monoparental amb dos fills a càrrec.
- 3r. La unitat familiar en què algun dels seus membres tingui declarada una discapacitat superior al 33 per cent, situació de dependència o malaltia que l'incapaciti de manera permanent, de manera acreditada, per exercir una activitat laboral.
- 4t. La unitat familiar de la qual formi part un menor de tres anys.

c) Que la quota hipotecària sigui superior al 50 per cent dels ingressos nets que percebi el conjunt dels membres de la unitat familiar. Aquest percentatge és del 40 per cent quan algun d'aquests membres sigui una persona en què concorren les circumstàncies que preveu el segon paràgraf de l'apartat a).

A l'efecte de les lletres a) i b) anteriors, es considera que presenten una discapacitat en grau igual o superior al 33 per cent els pensionistes de la Seguretat Social que tinguin reconeguda una pensió d'incapacitat permanent en el grau de total, absoluta o gran invalidesa, i els pensionistes de classes passives que tinguin reconeguda una pensió de jubilació o de retir per incapacitat permanent per al servei o inutilitat.

Com ja s'ha dit, es van segmentar els requisits per accedir als altres mecanismes diferents de la reestructuració del deute. Així, l'exigència per aconseguir un quitament o la dació en pagament implica que a més a més de les circumstàncies anteriorment descrites, també és necessari que es compleixin els requisits següents:

- a) Que el conjunt dels membres de la unitat familiar no tinguin altres béns o drets patrimonials suficients amb què afrontar al deute.
- b) Que es tracti d'un crèdit o préstec garantit amb una hipoteca que recaigui sobre l'únic habitatge en propietat del deutor o deutors i concedit per a la seva adquisició.
- c) Que es tracti d'un crèdit o préstec que no disposi d'altres garanties, reals o personals o, en el cas que n'hi hagi d'aquestes últimes, que faltin altres béns o drets patrimonials suficients amb què afrontar el deute.
- d) En cas que hi hagi co-deutors que no formin part de la unitat familiar, han d'estar inclosos en les circumstàncies a), b) i c) anteriors.

No obstant aquesta segregació de les condicions per acudir a les diferents opcions del CBP, resulta evident l'ampliació del col·lectiu de persones que s'afavoreix per poder accedir als instruments del Codi.

El RDL 1/2015, de 27 de febrer, a banda de modificar el límit de preu màxim de l'habitatge, en el sentit que ja s'ha exposat, incorpora un nou col·lectiu al CBP, una cinquena circumstància familiar d'especial vulnerabilitat que permet accedir a la reestructuració del deute, és així que els deutors majors de 60 anys, encara que no

reuneixin els requisits per ser considerat unitat familiar segons la definició que se'n fa en el mateix article 3, podran acollir-se al CBP.

Aquest Reial Decret-Llei també va afegir alguna modificació a les condicions per poder optar al CBP. En aquest sentit fa una matisació sobre el fet que l'IPREM a considerar, que ha de ser l'annual de catorze pagues. Aquesta probablement era una qüestió que des del punt de vista de la interpretació hauria donat lloc a contradiccions en l'aplicació, no obstant, sempre s'hauria d'haver interpretat, d'acord amb la norma³²¹, que la Llei 1/2013 feia referència a l'IPREM anual de catorze pagues, doncs si s'hagués referit a l'IPREM anual de dotze mensualitats, s'hi hauria d'haver fet una referència explícita.

Ja el RDL 5/2017 també fa nombroses aportacions en la línia d'augmentar el grup de ciutadans que poden subjectar-se al Codi de Bones Pràctiques.

Així, modifica les circumstàncies familiars de vulnerabilitat i, a més, inclou dues situacions noves.

Les situacions que modifica són:

- Sobre la unitat familiar monoparental (2n. supòsit), exigeix simplement que tingui fills a càrrec, sense fixar-ne el mínim de dos.

- Ubica en vulnerabilitat les unitats familiars en què hi hagi algun menor que en formi part (4t. Supòsit), sense fer referència, com fins a la data, a que aquest com a màxim tingui 3 anys.

I finalment afegeix aquests dos nous supòsits:

³²¹ RDL 3/2004 de 25 de juny. BOE 154 de 26 de juny de 2004. p.23469 Article 2.2

Considera vulnerable la unitat familiar amb la qual visquin, en el mateix habitatge, una o més persones que estiguin unides amb el titular de la hipoteca o el seu cònjuge per un vincle de parentesc fins al tercer grau de consanguinitat o afinitat, i que estiguin en situació personal de discapacitat, dependència o malaltia greu que els incapaciti acreditadament de manera temporal o permanent per exercir una activitat laboral, i també, considera com a nou supòsit la unitat familiar en què hi hagi una víctima de violència de gènere.

- Conclusions sobre els requisits.

Així doncs, a mesura que ha transcorregut el temps s'han anat incorporant situacions que han permès ampliar l'abast d'aplicació del CBP. Des del meu punt de vista, resulta obvi, que caldria haver considerat des del primer moment com a situacions de clara vulnerabilitat, criteris que s'han integrat de forma molt tardana com a noves situacions de possible exclusió. Els canvis de criteri no sembla que responguin a diferents voluntats del govern de l'Estat al llarg d'aquests anys, doncs ha estat sota la mateixa direcció política, sinó més aviat a l'acreditació que el conjunt de subjectes passius que anaven quedant fora de la possible aplicació dels instruments del Codi, i la persistència en el temps de les execucions hipotecàries, feien necessari ampliar, via condicions de definició de vulnerabilitat del subjecte passiu (i també del llindar d'import màxim de l'adquisició de l'habitatge), el número de persones que s'hi podia acollir.

5.1.3 Resultats de l'aplicació del programa del *Código de Buenas Prácticas*

Les expectatives inicials dels responsables del Ministeri d'Economia no s'han acomplert, i no han estat com preveïen "centenars de milers"³²² de famílies les beneficiades pel CBP. Com es veurà, després de 6 anys d'aplicació de la normativa, han

³²² El País: *En Economía creen que el plan afectará a "centenares de miles" de familias.*

El País. 9 de març de 2012.

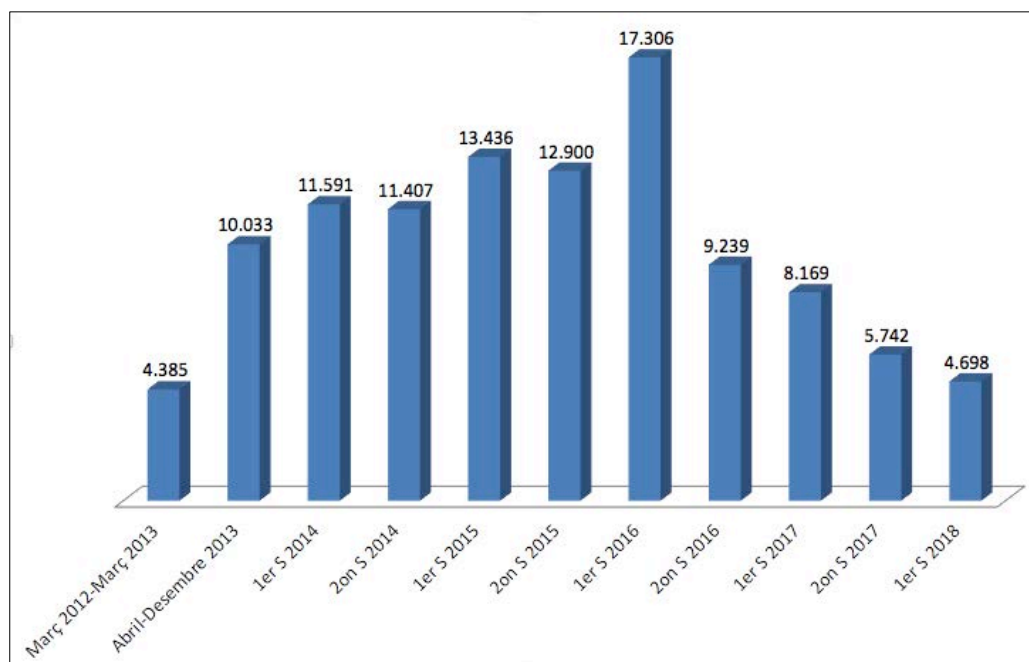
Disponible a:

https://elpais.com/economia/2012/03/09/actualidad/1331300203_086813.html

estat poc més de 50.000 les famílies que han pogut trobar una resposta positiva a la seva situació de sobreendeutament, molt per sota de qualsevol previsió.

Com pot observar-se en la següent gràfica (2.4), des de la posada en marxa del CBP fins a finals del primer semestre de 2018, s'han rebut un total de 108.906 peticions.

Gràfic 2.4: Nombre de sol·licituds registrades per acollir-se al Codi de Bones Pràctiques.

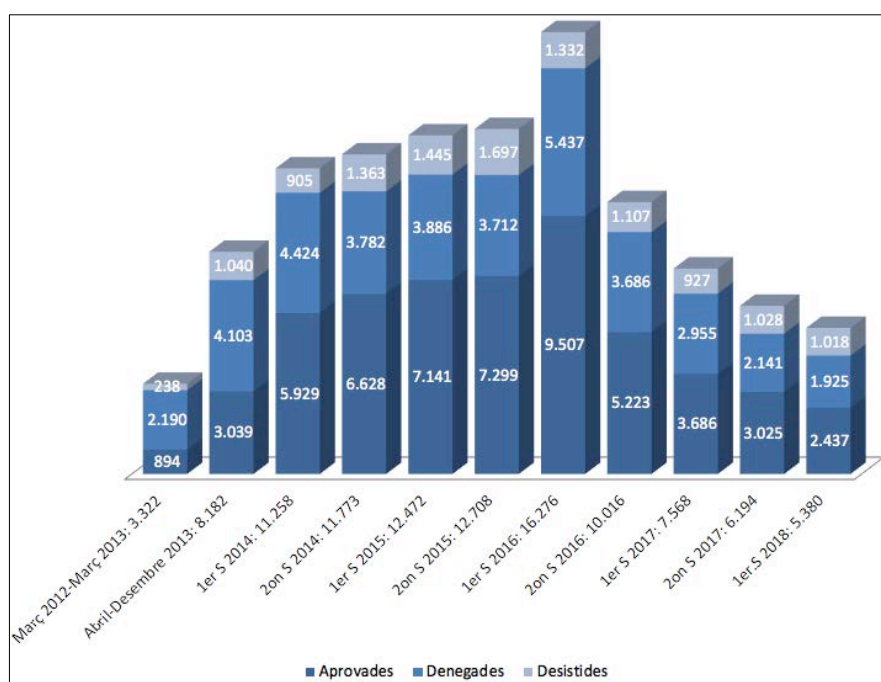


Elaboració pròpia. Font: MINECO (Informes compliment CBP I-XII)

Del total de requeriments, a 30 de juny de 2018, s'havien resolt la suma de 105.149 expedients. En destaca com es pot veure en la següent gràfica que poc més de la meitat de les resolucions (52,1%) són positives.

Les circumstàncies de denegació queden destacades en els informes de seguiment, resultant, l'incompliment de l'article 3.1.b) sobre l'alteració significativa de les circumstàncies econòmiques de la unitat familiar, i l'article 3.1.c) sobre l'import de la quota hipotecària respecte dels ingressos de la unitat familiar, les dues principals casuístiques de denegació. L'altra gran apartat per denegar l'aplicació té a veure amb la falta de lliurament de la documentació exigida.

Gràfic 2.5: Derivació dels expedients Codi de Bones Pràctiques.



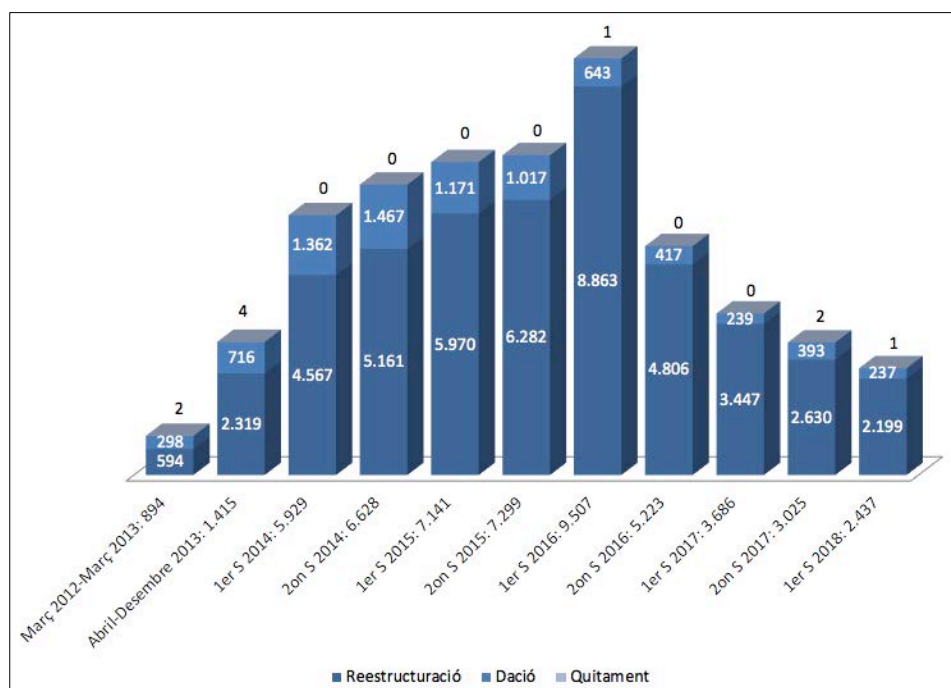
Elaboració pròpia. Font: MINECO (Informes compliment CBP I-XII)

Pot observar-se en el següent gràfic que el 85,5% dels casos es resolen amb una reestructuració del deute, i el 14,5% és soluciona amb la coneguda com a dació en pagament. Dels 54.808 casos aprovats tan sols s'han adoptat al llarg de tots aquests anys 10 quitaments (un insignificant 0,02%).

Observant aquestes dades, cal parar atenció, amb els casos que la dació en pagament s'ha adoptat per part de l'entitat financera, al marge de l'aplicació del CBP.

Si recuperem les dades ja exposades, sobre la pèrdua de l'habitatge habitual que ens ofereix l'estadística del Banc d'Espanya, podrà observar-se que en anys com el 2014, o el 2015, en que es comparteixen les dades senceres de tot l'any, el resultat és sorprenent, doncs per cada dació en pagament que es comptabilitza mitjançant el Codi de Bones Pràctiques, les Entitats Financeres, al marge del CBP, n'acorden 5 més.

Gràfic 2.6: Tipologia de resolució dels expedients aprovats.

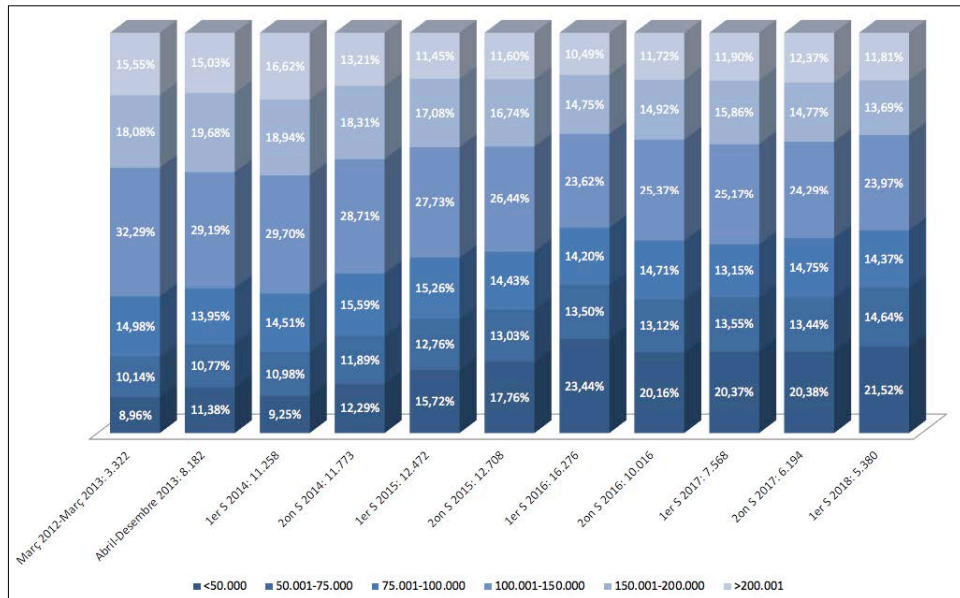


Elaboració pròpia. Font: MINECO (Informes compliment CBP I-XII)

El pas del temps també ha repercutit clarament sobre els préstecs sobre els quals cal actuar. Així, mentre en la posada en marxa del CBP, els préstecs amb un capital a amortitzar superior als 100.000 € representaven més del 65% del total, amb el pas dels anys, fruit de l'amortització, representen menys del 50% del total, guanyant pes els préstecs amb un capital inferior als 50.000 € a amortitzar, que tan sols suposaven un 8,5% a l'any 2013, i que des de l'any 2016, suposen més del 20% del total.

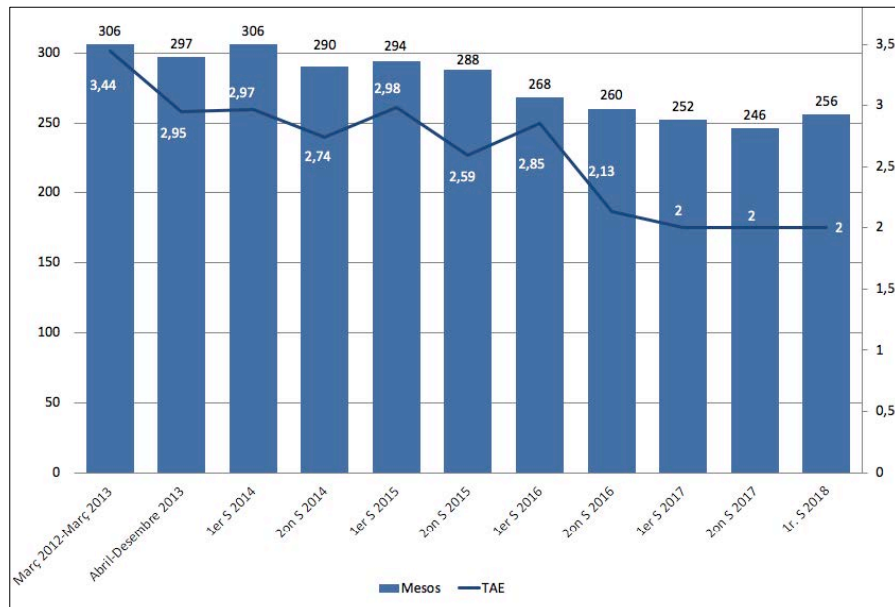
El temps pendent d'amortització també és un element destacable, aquest, com pot observar-se al gràfic 2.8, s'ha reduït, entre els anys 2013 i el 2018, de mitjana una mica més de quatre anys, passant d'una mitjana de 25,5 anys a l'inici del programa, a poc més de 21 any, en l'actualitat. Sense que sembli que les reestructuracions – l'instrument molt majoritari emprat pels beneficiaris del CBP- hagi incidit de forma especial a aquest paràmetre.

Gràfic 2.7: Romanent pendent d'amortitzar de les sol·licituds registrades.



Elaboració pròpia. Font: MINECO (Informes compliment CBP I-XII)

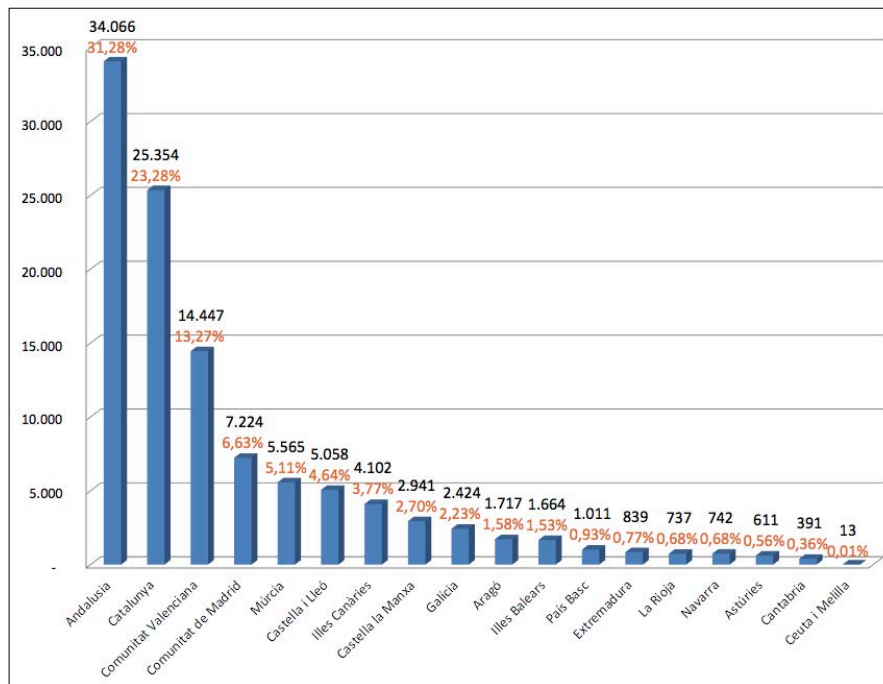
Gràfic 2.8: Temps residual i TAE del préstec pendent de les sol·licituds registrades.



Elaboració pròpia. Font: MINECO (Informes compliment CBP I-XII)

Una darrera reflexió que posa de relleu la zonificació de la problemàtica soferta. Més enllà de la quantitat de població existent, resulta evident que l'àmbit de les comunitats mediterrànies, Andalusia, Catalunya, Comunitat Valenciana, i la regió de Madrid, sumen el 75% de les peticions per beneficiar-se del CBP, malgrat que la població que hi viu, voreja el 60% del total de l'Estat espanyol.

Gràfic 2.9: Procedència geogràfica (per CCAA) de les sol·licituds registrades.



Elaboració pròpia. Font: MINECO (Informes compliment CBP I-XII)

5.2 DE LA MORATÒRIA EN ELS PAGAMENTS A LA MORATÒRIA EN ELS LLANÇAMENTS. EL RDL 27/2012 I LA DERIVADA LLEI 1/2013.

L'aprovació del Reial Decret-Llei 27/2012, de 15 de novembre, de mesures urgents per reforçar la protecció als deutors hipotecaris aprovat tan sols vuit mesos després de l'entrada en vigor del *Código de Buenas Prácticas*, intenta aconseguir a través de dues vies diferents que els deutors en situació de risc d'exclusió que no s'han pogut acollir a algun dels mecanismes del *Código*, bé perquè no reuneixen la immensa quantitat d'aquells primers requisits o bé perquè ja estava finalitzada l'execució hipotecària, i ja s'ha produït el llançament.

Aquesta fórmula que es regula de caràcter dual preveu, per una banda, la "suspensió immediata" del llançament, inicialment per dos anys, de l'habitatge habitual en el cas que sigui el creditor o persona interposada que actuï en el seu nom qui acabi adjudicant-se l'habitatge, i per l'altra, en el cas que es perdi l'habitatge habitual perquè l'adjudicació és per a un tercer, o ja l'hagi perdut perquè havia finalitzat l'execució hipotecària, es preveu la constitució d'un fons d'habitatge de lloguer social, dels habitatges que estan en mans de les entitats financeres, per aquelles famílies que han estat objecte del llançament.

5.2.1 Factors que originen la nova normativa.

Hi ha una conjunció de factors que posen de relleu que calia posar en marxa nous instruments per a les famílies amb dificultat de fer front a la seva quota hipotecària. Així, l'acumulació d'una sèrie de situacions que van coincidir en el temps va provocar, amb una certa precipitació, l'adopció de mesures més contundents que les aprovades fins aquella data.

Aquestes circumstàncies que a continuació s'avaluen com a accelerants de la nova normativa serien:

- La pressió mediàtica i els suïcidis.

No hi ha dubte que va pesar en la decisió d'emetre la nova normativa, i suspendre els llançaments d'una manera temporal, la situació encadenada de suïcidis els dies 23 i 25 d'octubre i el 9 de novembre de 2012, de persones que anaven a ser desallotjades del seu habitatge habitual. Aquests fets van crear una pressió de mobilització social, i també mediàtica, prou important sobre el govern, que a més a més, va veure que des de l'aprovació del Reial Decret-Llei 27/2012 en Consell de Ministres, el 15 de novembre, i fins a la votació de la seva convalidació pel Congrés dels Diputats, succeïen encara dues morts més relacionades amb els desnonaments.

- Les dades de la implementació del CBP, i les dades d'execucions hipotecàries del CGPJ.

En aquest sentit, i per prendre aquestes decisions, de ben segur que havia de pesar també les dades del primer informe de la Comissió del Codi de Bones Pràctiques que arribaven al govern, i que oferien uns resultats molt decebedors, doncs, tot i estar en la fase d'implementació, estava clar que el CBP tindria una incidència molt menor de l'esperada en la situació de la pèrdua de l'habitatge habitual per part de milers de famílies a tot el territori.

Les dades d'aquest primer informe, corresponents a les actuacions dutes a terme entre l'11 de març i el 30 de juny de l'any 2012, exposaven que de les 285 sol·licituds amb la tramitació finalitzada, un total de 226 sol·licituds (un 80% dels expedients) van ser desestimats per les entitats creditors perquè no complien amb un o diversos dels requisits exigits per poder beneficiar-se dels mecanismes del Reial Decret-Llei.³²³

Per altra banda, malgrat la inadequada estructuració de les dades, en especial respecte de la naturalesa de les finques afectades pel procediment d'execució, les xifres trimestrals d'execucions hipotecàries del CGPJ portaven males notícies al govern. La tendència de les dades conegudes a inicis d'octubre de 2012 marcaven una clara línia a l'alça de les execucions hipotecàries. Així, en el segon trimestre de 2012, s'havien resolt 23.342 execucions hipotecàries, una xifra similar d'execucions a la del trimestre anterior; cada un d'aquests trimestres suposava que les execucions s'havien incrementat més d'un 13% respecte de les dades trimestrals corresponents de l'any anterior.

I és que amb les dades del primer i segon trimestre de l'any 2012 es trencava una tendència contínua a la baixa en el número d'execucions hipotecàries en termes de comparació respecte del mateix trimestre de l'any anterior, tendència que s'havia allargat durant cinc trimestres des del darrer trimestre de l'any 2010.

Taula 2.2: Execucions hipotecàries a l'Estat per trimestres (2009-2012)

	T1 (gen-mar)	T2 (abr-jun)	T3 (jul-sep)	T4 (oct-des)
2009	23.433 (+112,1%)	23.704 (+83,2%)	19.241 (+42,7%)	26.941 (+27,0%)
2010	27.597 (+17,8%)	24.533 (+3,5%)	19.358 (+0,6%)	22.148 (-17,8%)
2011	21.737 (-21,2%)	20.505 (-16,4%)	14.861 (-23,2%)	20.751 (-6,3%)
2012	24.699 (+13,6%)	23.342 (+13,8)	19.238 (+29,5%)	24.343 (+17,3%)

Font: CGPJ³²⁴. Elaboració pròpia.

Entre parèntesi la seva variació respecte al mateix trimestre de l'any anterior.

³²³ Primer Informe de la comisió de control sobre el cumplimiento del Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual. p.3-4

Disponible a:

http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/pdf/I_Informe_cumplimiento_CBP.pdf

³²⁴ Disponible a:

<http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estudios-e-Informes/Efecto-de-la-Crisis-en-los-organos-judiciales/>

- La ILP de la PAH, i la proposició de Llei del Grup Parlamentari Socialista.

A començaments de febrer de 2012, s'havia iniciat el termini per a la recollida de signatures per part dels promotors³²⁵ de la Iniciativa Legislativa Popular a favor de la dació en pagament, de la paralització dels desnonaments i el foment del lloguer social. Una tramitació que havia començat pràcticament un any abans, estava en la fase de plena mobilització per a la recollida de signatures que reglamentàriament finalitzava el 31 d'octubre (quinze dies abans de quan es va emetre el nou Reial Decret-Llei). Finalment, la Mesa del Congrés dels Diputats va perllongar tres mesos més el termini de recollida de signatures³²⁶, però la mobilització dels promotors de la iniciativa era molt massiva i afegia pressió als poders legislatiu i també executiu, de cara a l'adopció de mesures, per evitar el drama social dels llançaments.

El 25 d'octubre, el Grup Parlamentari Socialista va presentar al Congrés una proposició de Llei *contra el desahucio, el sobreendeudamiento y la insolvencia*³²⁷ que va generar una pressió política afegida, i va obrir un torn de reunions entre els dos grups majoritaris a les Cambres legislatives. BERROCAL LANZAROT (2012) destaca que amb aquesta proposició de Llei "es pretén resoldre d'una manera integral la situació"³²⁸, i és que efectivament la proposició de Llei atacava encertadament el problema³²⁹, però

³²⁵ Tot i que l'impuls de la ILP, ha anat a càrrec de la Plataforma d'Afectats per a l'Hipoteca, el grup de promotor estava format, a més, per: UGT, CCOO, la Confederació d'Associacions de Veïns de Catalunya (CONFAVC), l'Observatori DESC i la Taula del Tercer Sector Social de Catalunya.

³²⁶ Aquest nou termini atorgat per la Mesa del Congrés dels Diputats, va acordar-se pel retard, de més de dos mesos, en el lliurament per part de la Junta Electoral Central dels formularis de recollida de signatures als promotors de la iniciativa, i a una modificació, al mes de maig, del sistema de verificació i de certificació de les signatures recollides.

³²⁷ Boletín oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. 31 d'octubre 2012. Serie B. Núm. 98-1 p.1-24
Disponible a:
http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/BOCG-10-B-98-1.PDF#page=1

³²⁸ BERROCAL LANZAROT, A.I.: "La protección del deudor hipotecario en el actual contexto de crisis económica". Cuadernos de derecho y comercio. Núm. 58, 2012, p. 13-210

³²⁹ BERROCAL LANZAROT *op. cit.* p.196-198, fa un encertat resum de les principals mesures que preveïen dur a aprovació el Grup Parlamentari Socialista, que en una crítica síntesi consistien en diferents modificacions legislatives de la Llei Hipotecària, del procediment de subhasta, l'establiment de limitacions sobre l'aplicació dels interessos de demora, un increment substancial de les persones que es podrien acollir al *Código de Buenas Prácticas*, i la reducció de l'import del lloguer, si el deutor s'hi queda com arrendatari, i finalment, es regulava l'establiment s'un procediment extrajudicial per resoldre les situacions de sobreendeutament.

aquest cop la proposta no tan sols arribava quatre anys tard, sinó que arribava des de l'oposició.

GUTIÉRREZ DE CAIBEDES es lamenta també que s'hagi deixat perdre tant temps, i encara més, que mesures "eternament" anunciades³³⁰ i projectades de caràcter preventiu i reparadores de situacions de sobreendeutament i d'insolvència de les famílies, es deixin per "més endavant" quan ell contemplava aquelles mesures com a "inajornables", malgrat

"pot considerar-se que la situació existent precisava una solució d'urgència, que constitueix un alleujament en l'estat urgent dels afectats (i de la contestació social), i que ha de ser-ho en tant s'adopta la -si és possible encara més- necessària reforma legislativa definitiva. Però una cosa és aturar aquesta 'sagnia' de situacions que venien produint-se com un degoteig punyent de llançaments de famílies de les seves llars, traient aquesta qüestió del primer pla de la preocupació social i del 'focus mediàtic'; i una altra, abordar la implementació d'una política integral davant del sobreendeutament, sobre la base del principi del préstec responsable, que, de manera específica, complerta i coherent, estableixi un conjunt de mesures preventives i de solució d'aquest".³³¹

I sobre la ILP, l'estratègia i la mecànica parlamentària van diluir-la en la tramitació, doncs malgrat anunciar-se una refosa de la ILP amb el projecte de llei derivat del RDL 27/2012, això mai va succeir, i les propostes de la ILP admesa a tràmit per pràcticament la unanimitat del Ple del Congrés, no apareixen per enlloc en el text final de la Llei 1/2013.

5.2.2 La suspensió dels llançaments

Aquesta inesperada mesura, va sorprendre per la seva configuració. LLEDÓ YAGÜE (2013) considera que sense alterar el procediment d'execució hipotecària, s'impedeix que es procedeixi al "llançament" de persones "vulnerables". Aquesta actuació qualificada com a una "suspensió immediata" –així apareix en l'exposició de motius del

³³⁰ El professor Gutiérrez, destaca que s'havia fet l'anunci d'aquesta tipologia de mesures, en la convalidació del Reial Decret-Llei 3/2009, en la Llei 38/2011, i fins tot en el 'Plan E' d'impuls de la recuperació de l'economia espanyola.

³³¹ Gutiérrez de Cabiedes, P. "El Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios". Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal, Núm. 18, Primer semestre de 2013, p.479-483

Reial Decret-Llei-, resulta, un “eufemisme” com a concepte jurídic tan “indeterminat” com eficaç i resolutiu³³².

La mesura, destacada a l'article primer del RDL, diu:

"Fins que hagin transcorregut dos anys des de l'entrada en vigor d'aquest Reial decret Llei, no serà procedent el llançament quan, en un procés judicial o extrajudicial d'execució hipotecària, s'hagi adjudicat al creditor, o a persona que actuï pel seu compte, l'habitatge habitual de persones que es trobin en els supòsits d'especial vulnerabilitat i en les circumstàncies econòmiques que preveu aquest article".

Inicialment es relacionen fins a set situacions de la unitat familiar en què cal considerar l'especial vulnerabilitat:

- a) Família nombrosa, de conformitat amb la legislació vigent.
- b) Unitat familiar monoparental amb dos fills a càrrec.
- c) Unitat familiar de la qual formi part un menor de tres anys.
- d) Unitat familiar en què algun dels seus membres tingui declarada discapacitat superior al 33 per cent, situació de dependència o malaltia que l'incapaciti acreditadament de forma permanent per dur a terme una activitat laboral.
- e) Unitat familiar en què el deutor hipotecari estigui en situació d'atur i hagi esgotat les prestacions per atur.
- f) Unitat familiar amb la qual convisquin, en el mateix habitatge, una o més persones que estiguin unides amb el titular de la hipoteca o el seu cònjuge per vincle de parentiu fins al tercer grau de consanguinitat o afinitat, i que es trobin en situació personal de discapacitat, dependència, malaltia greu que els incapaciti acreditadament de forma temporal o permanent per dur a terme una activitat laboral.
- g) Unitat familiar en què hi hagi una víctima de violència de gènere, d'acord amb el que estableix la legislació vigent, en cas que l'habitatge objecte de llançament constitueixi el seu domicili habitual.

A més a més, de forma concurrent, a alguna d'aquestes situacions de vulnerabilitat i de manera similar al que passava en el CBP, cal, des del punt de vista econòmic:

- a) Que el conjunt dels ingressos dels membres de la unitat familiar no superi el límit de tres vegades l'indicador públic de renda d'efectes múltiples³³³.
- b) Que, en els quatre anys anteriors al moment de la sol·licitud, la unitat familiar hagi patit una alteració significativa de les seves circumstàncies econòmiques, en termes d'esforç d'accés a l'habitatge³³⁴.

³³² Lledó Yagüe, F., *“Introducción: Tutela y desvarios en las políticas legislativas sobre la vivienda”*. La protección del consumidor de inmuebles. Dykinson 2013. p.19

³³³ En el conjunt de situacions de vulnerabilitat i d'altres condicions econòmiques, l'únic apartat que va registrar una variació amb l'aprovació de la Llei 1/2013, va ser al conjunt d'ingressos de la unitat familiar, que en el text de la llei, eleva a quatre vegades l'IPREM en els supòsits que preveuen les lletres d) i f) de l'apartat anterior, i de cinc vegades aquest indicador en cas que l'executat sigui una persona amb paràlisi cerebral, amb malaltia mental o amb discapacitat intel·lectual, amb un grau de discapacitat reconegut igual o superior al 33 per cent, o una persona amb discapacitat física o sensorial, amb un grau de discapacitat reconegut igual o superior al 65 per cent, així com en els casos de malaltia greu que incapaciti acreditadament la persona o el seu cuidador per dur a terme una activitat laboral.

³³⁴ Aquesta alteració implica que la càrrega hipotecària sobre la renda familiar, s'ha d'haver multiplicat almenys en un 1,5.

- c) Que la quota hipotecària sigui superior al 50 per cent dels ingressos nets que percebi el conjunt dels membres de la unitat familiar.
- d) Que es tracti d'un crèdit o préstec garantit amb hipoteca que recaigui sobre l'únic habitatge en propietat del deutor i concedit per adquirir-lo.

La previsió del Ministeri d'Economia pel que fa a la moratòria, tenia un potencial d'aplicació de fins a 120.000 famílies³³⁵ d'acord amb el context econòmic de l'any 2012.

La tramitació del Reial Decret-Llei com a projecte de Llei va donar lloc a la Llei 1/2013, de mesures per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social. Pel que fa a la mesura de la suspensió temporal dels llançament no va portar cap novetat, tan sols destacar, com ja s'ha analitzat, la possibilitat d'acreditar uns majors ingressos, en les situacions de vulnerabilitat més greus.

Sembla oportú estar d'acord amb ZURITA MARTÍN (2013) que s'hauria d'haver aprofitat la tramitació per, en primer lloc, ampliar clarament les llars sobre-endeutades que es poguessin acollir a la moratòria. En aquest sentit, cal compartir, com exemple absurd, el fet que "una parella amb dos fills majors de tres anys que compleix amb els requisits econòmics assenyalats, no hagi de trobar-se en situació tan vulnerable com una unitat familiar amb un fill de tres anys o una unitat familiar monoparental amb dos fills a càrrec; i en segon lloc "aclarir el futur de les famílies un cop transcorreguts els dos anys de suspensió del desnonament", doncs ja preveia l'autor que difícilment, en aquest termini, i tenint en compte el context i la lentitud de recuperació de

³³⁵ Tot i que després de l'aprovació del RDL 27/2012 per part del Consell de Ministres, s'havia arribat a afirmar que la moratòria podria beneficiar fins a 600.000 famílies, en la seva intervenció davant del Congrés dels Diputats per a convalidar la norma, va rebaixar aquesta previsió fins a 120.000 les llars que potencialment podrien paraitzar el llançament. Així, segons consta al Diari de Sessions del Congrés de Diputats, núm. 77 p.5: "Segons les dades de l'INE, dels més de 17 milions de llars que hi ha a Espanya, un 45% estaria per sota de la mitjana d'ingressos requerida. D'aquestes s'ha calculat que aproximadament 445.000 famílies compleixen les altres dues condicions econòmiques necessàries de manera simultània, és a dir, que paguen una hipoteca que suposa més del 50% dels seus ingressos totals, i que en els quatre anys anteriors han sofert una alteració significativa de les seves circumstàncies econòmiques. A partir d'aquí aproximadament un 25% d'aquestes 445.000 famílies compleix amb alguna de les circumstàncies familiars anteriorment esmentades. Això vol dir que al voltant de 120.000 famílies se'ls podrà aplicar la moratòria de dos anys un cop hagin perdut el seu habitatge. No obstant això, lògicament calculem que la xifra final de famílies beneficiades estarà per sota d'aquestes 120.000, ja que no es donen ni moltíssim menys 120.000 desnonaments per habitatge habitual en un any, el que dóna idea de l'esforç que moltes famílies espanyoles estan fent per afrontar els seus obligacions en aquestes difícils circumstàncies".

Disponible a:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-77.PDF#page=4

l'economia, resultava molt optimista pensar que en dos anys aquests deutors podrien recuperar el nivell suficient per retornar a una situació que els permetés amb normalitat, tornar a pagar les quotes hipotecàries. Potser, es pregunta, "els deutors hipotecaris puguin acollir-se, amb anterioritat a l'execució o, durant la seva tramitació, abans de l'anunci de la subhasta, al Codi de Bones Pràctiques, que regula el Reial Decret-Llei 6/2012, sol·licitant la reestructuració del deute hipotecari o, com a mesura complementària, un quitament en el capital pendent d'amortització -en aquest supòsit, fins i tot després de l'anunci de la subhasta- i, si escau, la dació en pagament prevista per la norma. I sempre els queda la voluntat de negociació de la mateixa entitat creditícia."³³⁶

- Comentari del règim jurídic de la moratòria dels llançaments.

Diferents anàlisis resulten molt crítics amb la nova mesura, per les contradiccions i arbitriïtats que contenia.

Segurament, allò que més crida l'atenció de les diferents circumstàncies que es van denunciar, és la situació de discriminació que es produeix en les diferents fórmules de d'execució de la garantia hipotecària. Així, si aquesta s'ha fet de manera substitutiva mitjançant una dació en pagament, d'acord amb el CBP, el deutor pot seguir a l'habitatge durant dos anys, a canvi del pagament d'un lloguer assumible. En canvi, si l'execució s'ha realitzat però a la vegada s'ha suspès el llançament per la moratòria aprovada, el deutor també pot seguir en l'habitatge habitual, però a títol gratuït, qüestió que diferents autors consideren contrari a la Constitució.

Així, RUIZ RICO-RUIZ J.M., i DE LUCCHI LÓPEZ-TAPIA, Y. (2012-2013) ho defensen d'aquesta manera:

"qui hagi resultat adjudicatari d'un habitatge -l'habitatge habitual de l'executat - després de la celebració de subhasta en el procediment d'execució hipotecària, [...] serà privat de l'ús i gaudi de l'immoble durant almenys dos anys, per mandat del legislador -aquí, el Govern com a autor del

³³⁶ Zurita Martín, I., "La suspensión de los lanzamientos sobre viviendas de colectivos especialmente vulnerables". Actualidad Civil, Núm. 7-8, Secció A Fondo, juliol-agost 2013, Tom.1, p.925

Decret-Llei-, i no tindrà dret a una indemnització o preu just per la privació d'aquesta facultat d'ús i gaudi.

Com és evident, s'està afectant de ple al mandat contingut en l'article 33.3 de la Constitució, que exigeix sempre un preu just per la privació del domini o de les facultats d'ús i gaudi del propietari, a part d'un procediment per a dur-ho a terme. Així doncs, per aquest sol motiu, el Reial Decret-Llei 27/2012 és directament contrari a la Constitució".³³⁷

I és així com exposa la situació CARRASCO PERERA (2012), quan afirma:

"Encara que sembla que a ningú li importa, la norma és inconstitucional. No es pot imposar a ningú una expropiació per causa d'interès social sense preu just [...] la norma és inconstitucional perquè crea discriminacions arbitràries, entre aquells deutors hipotecaris 'sota el llindar d'exclusió' que han arribat a un acord de dació en pagament, i continuen en l'ocupació gràcies al pagament d'una (magra) renda, i aquests quasi-llançats que poden habitar gratis la finca adjudicada al banc" i profèticament, predeia que "pot passar que el banc arribi a desitjar algun dia vendre l'habitatge okupat. Tindrà que suportar l'adquirent, la continuïtat del precari, fins que és compleixin els dos anys (si no hi ha pròrroga legal, que n'hi haurà) ?".³³⁸

L'autor ja va vaticinar que caldria prorrogar la norma en el temps, davant la persistència de la situació de crisi, i de la falta de mecanismes reals.

Tant s'ha cronificat la situació que fins i tot, en la darrera de les modificacions, l'operada per el Reial Decret-Llei 5/2017, ha acabat incloent una disposició que no s'ha arribat a concretar, per la qual, es preveia un mecanisme per a regular la recuperació de la propietat dels deutors hipotecaris que fins a la data han evitat el llançament³³⁹.

³³⁷ RUIZ RICO-RUIZ J.M., i DE LUCCHI LÓPEZ-TAPIA, Y "Implicaciones jurídicas en la aplicación del Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios", *La Ley*, Núm. 7977, Secció Tribuna, 3 de desembre de 2012, p. 2

³³⁸ Carrasco Perera, A. "La corte de los milagros o la suspensión de lanzamientos hipotecarios". *Actualidad Jurídica Aranzadi*. Núm. 854. 5 de desembre de 2012. p.2

³³⁹ Reial decret-Llei 5/2017, de 17 de març, pel qual es modifiquen el Reial decret llei 6/2012, de 9 de març, de mesures urgents de protecció de deutors hipotecaris sense recursos, i la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social.

Disposició addicional segona. Mesures complementàries.

El Govern, en el termini de vuit mesos des de l'entrada en vigor d'aquest Reial decret llei, ha de proposar mesures destinades a facilitar la recuperació de la propietat pels deutors hipotecaris inclosos en l'àmbit d'aplicació de l'article 1.1 de la Llei 1/2013, de 14 de maig, del seu habitatge habitual, quan aquesta hagués estat objecte d'un procediment d'execució hipotecària.

Aquestes mesures tindran en compte el preu d'adjudicació de l'habitatge mateix, la possibilitat que es descomptin del mateix una part de les quantitats satisfetes per l'executat per a l'amortització del préstec o crèdit origen de l'execució i les millores realitzades al seu càrrec durant el període en què va estar suspès el llançament, així com altres factors que garanteixin un preu equitatiu en la recuperació de l'habitatge, evitant situacions d'asimetria en aquest procés.

La Llei va ser recorreguda davant el Tribunal Constitucional. El recurs plantejat per una cinquantena de diputats del Grup Parlamentari Socialista qüestionava, no tan sols diferents aspectes de la norma, sinó també la formulació de la seva aprovació al quedar el projecte de llei derivat del RDL 27/2012 subsumit en una altra iniciativa, en aquest cas la proposició de llei en tràmit com a iniciativa legislativa popular de regulació de la dació en pagament, de paralització dels desnonaments i de foment del lloguer social.

En la lectura del recurs sorprèn que en cap moment es fa referència, segurament per la valoració d'inoportunitat política de qui legítimament planteja el recurs, a la vulneració de l'article 33.3 de la CE, perquè resulta d'una evidència palmària la necessitat de procurar la corresponent indemnització a qui és propietari del bé, per adjudicació, i es veu forçat a permetre, a títol gratuït, la presència de l'antic propietari i prestatari. Ben probablement no es va voler posar èmfasi en la necessitat d'indemnitzar les entitats financeres, i la mesura de la moratòria va ser recorreguda en base als articles 18.2 i 24 CE.

El Tribunal, però, en la seva STC 213/2016 de 15 de desembre, al·legant la modificació que ha sofert l'esmentada mesura regulada a la llei, i d'acord amb la doctrina constitucional, no va entrar ni tan sols a analitzar el contingut de la mesura.

Així, en el Fonament de Dret número 5 diu ³⁴⁰:

Hem d'apreciar la desaparició de l'objecte del recurs en relació amb les vulneracions constitucionals que se'ls imputen als apartats 1, 2 i 3 de l'art. 1 de la Llei 1/2013, de 14 de maig, i a l'apartat dos de l'art. 8, ja que tals queixes han desaparegut de manera sobtevinguda, en tant que aquests preceptes han estat íntegrament substituïts, sense que ens trobem en cap de les excepcions que contempla la nostra doctrina. Si es tracta d'una impugnació per motius no competencials, segons reiterada doctrina d'aquest Tribunal, la derogació o modificació dels mateixos fa desaparèixer l'objecte del recurs d'inconstitucionalitat en el que a ells es refereix (per totes, 223/2012, de 29 de novembre, FJ 3), ja que, com que ja es va indicar, n'hi ha prou per determinar que la impugnació de tals preceptes

³⁴⁰ STC 213/2016, de 15 de desembre (BOE núm. 17, de 20 de gener de 2017)

Disponible a:

http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25199#complete_resolucion&completa

perdi objecte, el fet que ja no estiguin en vigor, a causa de la llei posterior que ha modificat la regulació.

En tot cas, diferents autors, entre altres BALLUGUERA GÓMEZ (2013) o NÚÑEZ IGLESIAS (2014), destaquen que, al seu parer, la mesura és contrària a l'article 33.3 CE, pel seu caràcter "expropiatori", i especialment, per la falta de procediment, de causa legitimadora i sobretot, d'indemnització.

BALLUGUERA GÓMEZ (2013) fa una projecció dels costos de la mesura, en base a les estadístiques de la pèrdua de l'habitatge habitual, i la compara amb el cost d'una possible moratòria financera, del resultat conclou que "els bancs creditors no es plantegen la inconstitucionalitat de la mesura perquè en rigor és una almoïna si es compara el cost potencial d'uns 187 milions d'euros / any amb la necessitat d'uns 1.000 milions / any per dotar financerament una moratòria per deutors hipotecaris en crisi [...]

Aquesta condició d'almoïna de la mesura queda també de manifest pel fet que els executats no hagin de pagar res per la permanència en l'habitatge malgrat haver perdut en l'execució el domini de la mateixa.³⁴¹ "

Per la seva banda, NÚÑEZ IGLESIAS, després d'acreditar que la formulació de la moratòria no infringeix el contingut essencial del dret a la propietat, perquè la llei justifica la seva funció social, basant-se en la utilitat pública i interès social en la recerca del compliment de l'article 47 CE, raona, que remetent-se al FJ4 de la ja coneguda STC 37/1987, de 26 de març, s'han de complir tres requeriments pel que fa a l'expropiació de la facultats d'ús i gaudi, perquè aquesta pugui ser considerada constitucional, que són: Un termini/durada limitat, l'existència de contraprestació econòmica i la possible exigència de responsabilitat a l'usuari final.

³⁴¹ Balluguera Gómez, C. "*Suspensión temporal de desahucios, alegación de cláusulas abusivas, igualdad de recursos judiciales y venta extrajudicial*".

Disponible a:

<https://www.notariosyregistradores.com/CORTOS/2013/21-recurso-inconstitucionalidad-psoe-deudores-hipotecarios.htm>

Com sigui que la mesura és per dos anys (malgrat les pròrrogues posteriors la mesura està limitada en el temps), i que es preveu una declaració responsable del deutor, l'autor conclou que no compleix el segon requeriment, i la mesura "ha de ser, per tant, qualificada d'inconstitucional [...] Finalment, tampoc s'ha previst -el que redunda en la inconstitucionalitat- 'un procediment en el qual, prèvia declaració de la causa legitimadora de la concreta operació expropiatòria, s'identifica l'objecte a expropiar, es quantifica el preu just i es procedeix a la presa de possessió d'aquell i al pagament d'aquest', com diu aquella sentència del Constitucional.³⁴².

Els autors citats, destaquen com a contradictori i "sorprenent" que el govern de l'Estat hagi estat impugnant qualsevol norma autonòmica en la qual s'hagi previst l'expropiació de l'ús de l'habitatge, malgrat que aquestes normes autonòmiques hagin previst mecanismes d'indemnització als propietaris.

5.2.3 El Fondo Social de Vivienda.

La segona gran proposta del RDL 27/2012 és la creació d'un fons de lloguer social, dotat amb habitatges provinents de les entitats financeres, per a donar sortida a aquelles llars que han perdut l'habitatge per no poder fer front a les quotes hipotecàries i no s'han pogut acollir a la mesura de la moratòria del llançament.

Així, el RDL 27/2012, de 15 de novembre, a la seva Disposició Addicional única, el govern es fa, a ell mateix, un mandat en aquest sentit.

“S’encomana al govern que promogui amb el sector financer la constitució d’un fons social d’habitatges propietat de les entitats de crèdit, destinades a oferir cobertura a les persones que hagin estat desallotjades del seu habitatge habitual per l’impagament d’un préstec hipotecari, quan hi concorrin les circumstàncies que preveu l’article 1 d’aquest Reial Decret llei. Aquest fons social d’habitatges té per objectiu facilitar l’accés a aquestes persones a contractes d’arrendament amb rendes assumibles en funció dels ingressos que percebin”.

³⁴² Núñez Iglesias, A., "La suspensión de los lanzamientos en la ejecución hipotecaria". Revista de Derecho Civil, vol. I, núm. 1 (gener-març, 2014), p. 85

Disponible a:

<https://www.notariosregistradores.com/CONSUMO/ARTICULOS/2014-suspension-lanzamiento-alvaro.pdf>

En el procediment de presentació del que acabaria essent la Llei 1/2013, el ministre d'Economia deia:

"Abans de finalitzar, senyories, voldria aprofitar aquesta intervenció per informar que el passat 17 de gener es va signar el conveni per a la constitució del Fons social d'habitatges destinat al lloguer, un conveni en el qual han participat tres ministeris: Foment, Economia i Sanitat, el Banc d'Espanya, la Federació Espanyola de Municipis i Províncies, la Plataforma del Tercer Sector, que integra les principals ONG d'aquest país i que representa gairebé a nou milions de persones, les patronals bancàries, i 33 entitats de crèdit que aporten les gairebé 6.000 habitatges amb què neix el fons. Els habitatges estan a disposició d'aquelles famílies que hagin estat desallotjades del seu habitatge per l'impagament d'un préstec hipotecari de la mateixa entitat propietària del fons. D'aquesta manera aquestes famílies tenen a la seva disposició una alternativa real, una llar al que poden acollir-se fins que les seves circumstàncies econòmiques millorin. Es beneficiaran d'unes rendes molt raonables que oscil·laran entre 150 i 400 euros al mes, amb un límit màxim del 30% dels seus ingressos nets totals per unitat familiar".³⁴³

Efectivament, 13 dies abans de la defensa davant del Congrés dels Diputats del projecte de llei derivat del RDL 27/2012, va signar-se el primer conveni entre el govern de l'Estat, diferents organitzacions representants del sector financer, i el tercer sector³⁴⁴. En el conveni s'estableixen, per poder accedir a un dels habitatges del nou fons d'habitatge social, els mateixos requisits (ajustats a la situació d'execució ja finalitzada) que en el RD 27/2012 per acollir-se a la moratòria del llançament. Així, des del punt de vista objectiu s'estableix que:

Podran ser arrendataris dels contractes de lloguer dels habitatges inclosos en el fons social, les persones físiques que hagin estat desallotjades del seu habitatge habitual i compleixin les següents condicions:

- a) Que el desallotjament s'hagi produït com a conseqüència d'una demanda d'execució, per impagament d'un préstec hipotecari, iniciada per la mateixa entitat de crèdit que constitueix el fons social d'habitatges.
- b) Que el desallotjament s'hagi produït a partir del dia 1 de gener del 2008.

I des del punt de vista subjectiu, en el moment de presentació de la sol·licitud, es requereix per una banda:

³⁴³ Intervenció del Ministre d'Economia i Competitivitat Sr. De Guindos Jurado, en el Congrés de Diputats, en la presentació del projecte de llei de mesures urgents per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, derivat del RDL 27/2012 de 15 de novembre. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. X Legislatura. 30 de gener de 2013. Número 87. p.82-83

Disponible a:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-87.PDF

³⁴⁴ Disponible a:

<http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2012/ConvenioFSV.pdf>

1r. Que el conjunt dels ingressos dels membres de la unitat familiar no superi el límit de tres vegades l'Indicador Públic de Renda d'Efectes Múltiples.

2n. Que cap dels membres de la unitat familiar disposi d'habitatge en propietat o d'un dret d'usdefruit sobre un habitatge.

I, a més a més, que es trobi en un dels següents supòsits d'especial vulnerabilitat:

1r. Família nombrosa, de conformitat amb la legislació vigent.

2n. Unitat familiar monoparental amb dos o més fills a càrrec.

3r. Unitat familiar de la qual formi part, almenys, un menor de fins a tres anys.

4t. Unitat familiar en la qual algun dels seus membres tingui declarada discapacitat superior al 33 per cent, situació de dependència o malaltia que l'incapaciti acreditadament de forma permanent per realitzar una activitat laboral.

5è. Unitat familiar en la qual el deutor hipotecari desallotjat es trobi en situació d'atur i hagi esgotat les prestacions per desocupació.

6è. Unitat familiar amb la qual convisquin, en el mateix habitatge, una o més persones que estiguin unides amb el titular de la hipoteca l'impagament va produir el desallotjament o el seu cònjuge per vincle de parentiu fins al tercer grau de consanguinitat o afinitat, i que algun dels seus membres es trobin en situació personal de discapacitat, dependència, malaltia greu que els incapaciti acreditadament de forma temporal o permanent per realitzar una activitat laboral.

7è. Unitat familiar en què hi hagi alguna víctima de violència de gènere, d'acord amb el que estableix la legislació vigent.

S'entendrà per unitat familiar la composta pel sol·licitant, el seu cònjuge no separat legalment o parella de fet inscrita i els fills, amb independència de la seva edat, que resideixin en l'habitatge, incloent els vinculats per una relació de tutela, guarda o acolliment familiar.

Segons el conveni, els adjudicataris tenien dret a un contracte de lloguer per un temps de 2 anys (prorrogable per un anys més), i la renda de lloguer no podria superar el 30 per cent dels ingressos nets totals de la unitat familiar. Aquesta renda hauria d'estar situada entre un mínim de 150 i un màxim de 400 euros al mes. Les despeses ordinàries, sempre que no corresponguessin a serveis bàsics i de telecomunicacions, havien d'anar a càrrec de l'entitat financera. Això suposava l'assumpció per part de les EEFF de les despeses de rehabilitació per obtenir els mínims d'habitabilitat, i també el pagament dels tributs locals, o les despeses de la comunitat de propietaris, si n'hi havia, de l'edifici on estigués ubicat l'habitatge.

Davant d'una suposada allau de peticions, el Conveni va preveure un procediment d'assignació preferent, en el que es compartiria amb el suport dels informes dels Serveis Socials per a una correcta valoració d'un major risc social, en funció de la concurrència dels requisits que conformen les diferents circumstàncies de vulnerabilitat.

Deia que aquest conveni, que es posava de relleu 13 dies després de la seva signatura per part del Ministeri d'Economia i Competitivitat davant del Congrés dels Diputats, en la peculiar tramitació de la que seria la Llei 1/2013, va patir modificacions tant en la seva redacció original, com en l'addició d'un segon paràgraf. És així que la Disposició Addicional primera de la Llei, finalment aprovada al maig d'aquell any, demanava sobre el fons social d'habitatges que:

S'encomana al govern que promogui amb el sector financer la constitució d'un fons social d'habitatges propietat de les entitats de crèdit, destinades a oferir cobertura a aquelles persones que hagin estat desallotjades del seu habitatge habitual per l'impagament d'un préstec hipotecari. Aquest fons social d'habitatges tindrà per objectiu facilitar l'accés a aquestes persones a contractes d'arrendament amb rendes assumibles en funció dels ingressos que percebin.

En el termini de sis mesos des de l'entrada en vigor d'aquesta Llei es podrà valorar l'ampliació de l'àmbit de cobertura del fons social d'habitatges a persones que es trobin en circumstàncies de vulnerabilitat social diferents de les que preveu l'article 1 d'aquesta Llei. Abans d'aquest període, únicament podran efectuar adjudicacions a aquestes persones quan les circumstàncies excepcionals del cas ho justifiquin i així es posés de manifest.

Per tant, de la tramitació del RDL 27/2012 com a projecte de Llei, el *Fondo Social de Vivienda*, va veure la possibilitat, amb la incorporació del segon paràgraf, d'ampliar el seu àmbit de cobertura, de forma diferenciada als supòsits que s'establien a l'article 1 de la Llei, concurrència de supòsits previstos tant per als casos de possible suspensió del llançament, com per accedir a un dels habitatges del FSV en el cas que el llançament ja s'hagués produït.

Tan sols un mes després, amb la tramitació de la Llei 8/2013 de rehabilitació, regeneració i renovació urbana, en la seva Disposició Final dissetena, es va refer novament el primer paràgraf, per tornar-lo a redactar com en la promulgació del RDL 27/2102, i per tant, deixar clara la vinculació i origen del fons a la concurrència de les circumstàncies de l'article 1. Tot i així, el paràgraf nou incorporat per la Llei 1/2013, de

possible ampliació dels supòsits per acollir-se al FSV, és va deixar intacte. Es tracta, simplement, com destaca el preàmbul d'aquesta llei, d'una millora tècnica.

"La Disposició Final dissetena modifica la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social, novament amb l'objectiu d'aportar una millora tècnica."

Per tant, fins que aquesta disposició no es va modificar, novament, l'any 2015, el seu redactat, va ser el següent:

Disposició addicional primera. Fons social d'habitatges.

S'encarrega al Govern que promogui amb el sector financer la constitució d'un fons social d'habitatges propietat de les entitats de crèdit, destinats a oferir cobertura a aquelles persones que hagin estat desallotjades del seu habitatge habitual per l'impagament d'un préstec hipotecari quan concorrin les circumstàncies que preveu l'article 1 d'aquesta llei. Aquest fons social d'habitatges té per objectiu facilitar l'accés a aquestes persones a contractes d'arrendament amb rendes assumibles en funció dels ingressos que percebin.

En el termini de sis mesos des de l'entrada en vigor d'aquesta llei es podrà valorar l'ampliació de l'àmbit de cobertura del fons social d'habitatges a persones que es trobin en circumstàncies de vulnerabilitat social diferents de les que preveu l'article 1 d'aquesta llei. Abans d'aquest període, únicament podran efectuar adjudicacions a aquestes persones quan les circumstàncies excepcionals del cas ho justifiquin i així es posés de manifest.

La Comissió de Seguiment i Coordinació del FSV celebrada el 9 maig de 2014 va ampliar el col·lectiu de persones que podien ser arrendatàries dels contractes de lloguer dels habitatges inclosos en el fons social.

I és que un any després de la posada en marxa del FSV amb quasi 5.891 habitatges, resultava que tan sols s'havien formalitzat 481 contractes, ni tan sols un 10% dels habitatges posats a disposició per les EEFF. Aquests contractes ho eren d'un total de 1.537 sol·licituds rebudes, dels que s'havien adjudicat 780 habitatges.

La inclusió del segon paràgraf de la disposició per a la creació del FSV, permetia ampliar els supòsits, i precisament l'escassa quantitat de contractes signats va provocar aquesta ampliació de situacions d'accés a un habitatge del Fons. Així es justifica i reconeix en diferents respostes parlamentàries, on s'explicita que:

"valorant les dades de gestió del FSV durant el primer any d'aplicació del conveni i atenent al nombre de sol·licituds rebudes per les entitats i als contractes d'arrendament, va estimar adequat ampliar les circumstàncies recollides en el Conveni per a la creació del FSV amb l'objectiu de permetre , l'accés al Fons a altres persones o grups que puguin ser socialment vulnerables, i va acordar ampliar en conseqüència l'àmbit d'aplicació del Conveni" .³⁴⁵

Des del punt de vista dels requeriments objectius, es va flexibilitzar l'obligatorietat que el prestatari hagués d'haver estat desallotjat, i és va permetre així que els habitatges inclosos en el fons social poguessin ser arrendats per qui, havent patit la pèrdua de l'habitatge pel procediment d'execució, no s'hagués arribat a efectuar el seu llançament i volguessin seguir ocupant l'habitatge en règim de lloguer, i amb les condicions previstes pel FSV.

També es permet que es pugui accedir als habitatges inclosos en el fons social, els que hagin perdut el seu habitatge com a resultat d'una dació en pagament i sol·licitin un lloguer social. Aquesta fórmula és un mecanisme idèntic a la darrera de les fases previstes al CBP. Això no obstant, la nova previsió del FSV no és aplicable a les dacions en pagament previstes en el CBP, a excepció que la renda que satisfà sigui superior a la que correspondria d'aplicar el Conveni del FSV.

Des del punt de vista dels requisits subjectius, cal assenyalar:

- Famílies amb fills menors d'edat. (Es modifica el requisit que el/s menors tinguessin menys de tres anys).
- Persones en situació de dependència o amb discapacitat per a les que l'habitatge suposa, d'acord amb l'informe dels Serveis Socials competents, un actiu indispensable

³⁴⁵ Resposta del Govern, de 16 de març de 2017, a pregunta escrita del Grup Parlamentari Mixt del Congrés dels Diputats de 18 de gener de 2017. núm.184/6795- 15308.

Disponible a:

http://www.congreso.es/l12p/e2/e_0027216_n_000.pdf

En idèntics termes, s'expressa la resposta del Govern, de 28 de març de 2017, a preguntes escrites del Grup Parlamentari Socialista del Congrés de los Diputats de 8 i 9 de febrer de 2017. núms. 184/8479-19002 i 184/8611-13430

Disponible a:

http://www.congreso.es/l12p/e2/e_0028427_n_000.pdf

per al manteniment de la seva inclusió social i autonomia. (Es modifica el requisit fins a aquest moment que era la d'acreditar una discapacitat d'almenys el 33%).

- Persones grans que en situació de pre-jubilació o jubilació que mitjançant aval haguessin assumit els deutes dels seus fills o néts. (Supòsit nou).

- Altres persones o unitats familiars amb circumstàncies de vulnerabilitat social diferents de les tipificades que siguin detectades per part de les entitats de crèdit, els serveis socials municipals o de les organitzacions no governamentals enquadrades en la Plataforma del Tercer Sector i degudament justificades davant les entitats de crèdit, per a les quals l'habitatge suposa, previ informe dels Serveis Socials competents, un actiu indispensable per al manteniment de la seva inclusió social (Supòsit nou, que suposa trencar amb la llista de *numerus clausus* i que amplia l'accés a un habitatge del FSV a diferents situacions de risc social no recollides per la normativa).

Des del gener de 2015, després dels dos primers anys de vigència del conveni inicial, s'ha acordat la seva pròrroga, i s'han introduït canvis a nivell legislatiu, i s'ha signat, al setembre de 2015, una addenda de modificació entre tots els adherits, en els que es recullen els canvis que s'havien anat acordant en les diferents reunions de la comissió de coordinació i seguiment, i els canvis tant legislatius com d'aportació d'habitatges, al FSV.

Així, el mes de maig de 2015, aprofitant l'aprovació de la Llei concursal (Llei 9/2015), es va modificar novament, a través de la Disposició Final quarta, la Disposició Addicional primera de la Llei 1/2013 sobre el fons social d'habitatges, bàsicament per afegir-hi un tercer paràgraf pel qual:

"Un cinc per cent dels habitatges que integren el fons es podrà destinar a persones que, sent propietàries del seu habitatge habitual i reunint les circumstàncies previstes en els apartats anteriors, hagin estat desallotjades per impagament de préstecs no hipotecaris."

I és que les xifres que es coneixien al juny de 2015 dels habitatges que s'havien llogat efectivament seguien sent insuficients per les expectatives que s'havien generat, tant

amb la creació del Fons, com pel col·lectiu de persones a les quals s'havia ampliat la possibilitat d'accedir-hi. En aquest context, la xifra d'habitatges efectivament llogats s'elevava a 1.767 habitatges, un 30% del total disponibles des de la constitució del Fons el gener de 2013.

És així que ni tan sols amb la nova reserva feta de fins a un 5% dels habitatges del FSV per a la pèrdua de l'habitatge per a persones desallotjades per impagament de préstecs no hipotecaris, es va creure que no seria suficient per dinamitzar suficientment el Fons.

Així, la Comissió de Coordinació i Seguiment del Conveni del dia 9 de setembre de 2015 va decidir diferents modificacions destinades a l'ampliació del número d'habitatges, el seu àmbit subjectiu i el procediment per a l'adjudicació.

Annex entitats adherides gener - 2013

Banca March, S.A.	6
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (BBVA)	900
Banco de Caja España de Inversiones, Salamanca y Soria, S.A. (Banco CEISS)	100
Banco de Sabadell, S.A.	250
Banco de Valencia, S.A.	93
Banco Español de Crédito, S.A. (BANESTO)	149
Banco Espirito Santo, S.A., Sucursal en España	5
Banco Grupo Cajates, S.A.	20
Banco Mare Nostrum, S.A. (BMN)	180
Banco Popular Español, S.A. y Targobank, S.A.	336
Banco Santander, S.A.	441
Bankia, S.A.	1000
Bankinter, S.A.	56
Barclays Bank, S.A.	142
BBK Bank CajaSur, S.A.U.	50
Caixabank, S.A.	850
Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Ontinyent	14
Caja Laboral Popular Coop. de Crédito	35
Caja Rural Castilla-La Mancha, S.C.C.	10
Caja Rural de Granada, S.C.C.	23
Caja Rural de Soria, S.C.C.	5
Caja Rural del Sur, S.C.C., Caja Rural de Extremadura S.C.C. y Caja Rural de Córdoba S.C.C. (Grupo Cooperativo Ibérico de Crédito)	20
Cajas Rurales Unidas, S.C.C.	80
Cajasiete, Caja Rural, S.C.C.	5
Catalunya Banc, S.A.	355
Deutsche Bank, S. A. E.	87
IberCaja Banco, S.A.	105
ING Direct, N.V. Sucursal en España	33
Kutxabank, S.A.	100
Liberbank, S.A.	96
NCG Banco, S.A. (Novagalicia Banco)	200
Nueva Caja Rural de Aragón, S.C.C.	20
Unicaja Banco, S.A.	125

Annex addenda setembre - 2015

Banca March, S.A.	6
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (BBVA)	1361
Banco de Caja España de Inversiones, Salamanca y Soria, S.A.	150
Banco de Sabadell, S.A.	400
Novobanco, S.A.	5
Banco Mare Nostrum, S.A. (BMN)	250
Banco Popular Español, S.A. y Targobank, S.A.	671
Banco Santander, S.A.	890
Bankia, S.A.	1982
Bankinter, S.A.	56
Cajasur Banco, S.A.U.	50
Caixabank, S.A.	2629
Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Ontinyent	14
Caja Laboral Popular Coop. de Crédito	35
Caja Rural Castilla-La Mancha, S.C.C.	10
Caja Rural de Granada, S.C.C.	23
Caja Rural de Soria, S.C.C.	5
Caja Rural del Sur, S.C.C.	20
Cajas Rurales Unidas, S.C.C.	80
Cajasiete, Caja Rural, S.C.C.	5
Catalunya Banc, S.A.	355
Deutsche Bank, S. A. E.	87
IberCaja Banco, S.A.	125
ING Direct, N.V. Sucursal en España	40
Kutxabank, S.A.	100
Liberbank, S.A.	96
Abanca Corporación Bancaria S.A.	200
Caja Rural de Aragón, S.C.C.	21
Unicaja Banco, S.A.	200

En aquests quadres, pot observar-se que en la signatura del conveni al gener de 2013, entre les 33 entitats financeres, qui més habitatges aportava era Bankia amb 1.000 habitatges, seguit de BBVA amb 900 i Caixabank amb 850. En la signatura de l'addenda de dos anys després, observem que tres entitats de les 29 que signen l'addenda aporten més del 50% dels habitatges del FSV: CaixaBank aporta 2.629 habitatges, Bankia, 1.982 habitatges i el BBVA ho fa amb 1.361 habitatges.

D'aquestes modificacions, subscrietes el dia 14 de setembre de 2015³⁴⁶, en destaca doncs el fet d'incrementar fins a 9.866 el número d'habitatges que formaran part del FSV, la d'incloure com a col·lectiu vulnerable els majors de 60 anys, i un element important per millorar les xifres d'adjudicacions i formalització dels contractes, com la possibilitat que siguin els serveis socials o les entitats de la plataforma del tercer sector, les que, fent l'oportuna avaluació i valoració, comuniquin directament a les entitats que aporten habitatges, les persones a les que s'ha d'assignar l'habitatge. A més a més, les EEFF es comprometen a que, en els eventuais convenis que subscriguin amb aquestes institucions o entitats, els habitatges afectats han de formar part prèviament del FVS.

De fet, les condicions de vulnerabilitat no han canviat tan sols en base a allò que la Comissió de coordinació i seguiment del FVS ha anat acordant, sinó que, evidentment, en funció de les modificacions legislatives de l'article 1 de la Llei 1/2013, sobre els nous col·lectius que es podien beneficiar de la moratòria de llançament, ha vist com també, directament, i per remissió del redactat final de la Disposició Addicional primera, també se n'han beneficiat les persones a qui, l'any 2015, i també l'any 2017, se'ls considerava col·lectiu vulnerable, per accedir a la moratòria, i per tant també a qui pot accedir a un habitatge del FVS, sense haver d'estar a interpretacions dels serveis socials

Així, les darreres xifres que s'han donat a conèixer, a banda de la pròrroga del FSV, fins a gener de 2020, destaca que s'han realitzat més de 10.600 contractes de lloguer. Molts d'ells, s'entén que s'hauran d'haver realitzat sobre habitatges que ja havien sigut arrendats, doncs aquesta iniciativa de gener de 2013, disposa que el contracte de lloguer tingui un format de 2 anys, més un de pròrroga, de forma potestativa per part de l'entitat financera, sempre que l'adjudicatari mantingui les condicions que el van portar a la situació de poder gaudir d'un d'aquests habitatges del Fons.

³⁴⁶ Addenda subscripta, disponible a:
<https://www.espanadueno.es/resources/1413473791739.pdf>

En l'actualitat, gràcies a totes aquestes ampliacions, hi ha una alta demanda d'habitatges del Fons, especialment en aquelles ciutats on resulta evident la necessitat acreditada d'habitatge per a col·lectius vulnerables que han perdut el seu habitatge principal, per no poder fer front al préstec hipotecari.

En el moment de tancar aquesta investigació, hi ha disponibles al web del FSV un total de 141 habitatges³⁴⁷, amb un ampli rang de sol·licitants per cada un d'ells, que s'eleva per sobre de les 100 sol·licituds, pels dos habitatges que estan ubicats a les localitats de Madrid i Barcelona, que està per sobre de les 50 peticions quan aquests habitatges estan ubicats en àmbits metropolitans, i una dispersió amb una mitjana per sota de les 10 peticions en els àmbits on no hi ha demanda acreditada d'habitatge.

³⁴⁷ Consulta realitzada el dia 10 de juliol de 2019.

Disponible a:

<https://www.fondosocialdeviviendas.es/viviendas/>

**CAPÍTOL TERCER.- LA NORMATIVA DE LES COMUNITATS
AUTÒNOMES PER A PROTEGIR EL DRET A L'HABITATGE.**

"El hombre sólo es rico en hipocresía. En sus diez mil disfraces para engañar confía; y con la doble llave que guarda su mansión para la ajena hace ganzúa de ladrón".

Antonio Machado.

I. L'OPCIÓ PER LES MESURES COERCITIVES DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES DAVANT EL FRACÀS DE LES MESURES DE L'ESTAT.

1. LES NORMES APROVADES PER LES COMUNITATS AUTÒNOMES QUE CONTENEN MESURES COERCITIVES PER ACTUAR DAVANT LA NECESSITAT D'HABITATGE.

Paral·lelament al malestar generat pels escassos resultats de les actuacions polítiques fins aleshores adoptades, i en el mateix context de pressió mediàtica i mobilització ciutadana en què l'Estat va adoptar noves mesures, (a finals de l'any 2012 i inicis del 2013 -Reial Decret-Llei 27/2012 i la consegüent Llei 1/2013-), les comunitats autònomes van començar a aprovar normes amb rang de llei que contenien instruments destinats a protegir les famílies amb dificultats perquè poguessin fer front a la quota hipotecària, articulant fórmules per intentar evitar la pèrdua de l'habitatge habitual. Aquestes normes també dissenyen mecanismes per a la mobilització dels habitatges buits, pensant especialment en el parc deshabitat que ha quedat després de la bombolla immobiliària. Les dades del cens de població i habitatge de 2011, elaborat per l'INE, oferien unes xifres de quasi 3,5 milions d'habitatges buits repartits per tota la geografia de l'Estat espanyol.³⁴⁸

Si es fa una relació del conjunt de les lleis aprovades en els diferents territoris autonòmics de l'Estat espanyol en aquesta etapa, entre l'any 2012 i l'actualitat, pot observar-se que la dinàmica normativa és molt productiva, amb més d'una vintena de normes. Aquesta gran activitat es mantindrà en el futur immediat, un cop el Tribunal Constitucional ha esvaït els dubtes sobre quins són els límits de l'actuació legislativa dels ens autonòmics. Bon exemple d'aquesta afirmació és la Llei 11/2019, d'11 d'abril, de promoció i accés a l'habitatge, d'Extremadura, que en el seu preàmbul diu que

³⁴⁸ Institut Nacional d'Estadística. *Censos de Población y viviendas*.

Les dades de l'INE corresponents a 2011, oferien un total de 3.443.365 habitatges buits, sobre un parc total de 25.208.623 habitatges.

Disponible a:

https://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm

havent-se dictat aquestes sentències (en concret cita la resolució que correspon al recurs a la legislació d'emergència social de l'habitatge emesa per la mateixa Junta d'Extremadura l'any 2017), correspon "recollir la concepció del caràcter social de l'habitatge i el concepte de funció social de la propietat exposat, i mantenir la consideració de la mateixa com un element que configura el contingut d'aquest dret mitjançant la possibilitat d'imposar deures positius al seu titular que assegurin el seu ús efectiu per a fins residencials, entenent que la fixació d'aquest contingut no pot fer-se des de l'exclusiva consideració subjectiva del dret o dels interessos individuals".

Aquestes normes aprovades per les comunitats autònomes, es poden distingir fins a quatre blocs, en funció del seu contingut.

En el primer bloc, que es correspon des del punt de vista temporal amb les primeres disposicions que és van emetre, s'hi troben aquelles normes que tenen com objectiu fonamental definir la delimitació de la funció social en el cas dels habitatges deshabitats i desenvolupar una sèrie de mesures de caràcter sancionador. A la vegada, s'hi regula un procediment d'expropiació temporal de l'ús d'habitatges en mans de famílies vulnerables afectades per procediments de pèrdua del seu habitatge habitual.

Responen a aquest perfil les següents normes:

Andalusia. Decret-Llei 6/2013, del 9 d'abril, *de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda*.³⁴⁹

Navarra. Llei Foral 24/2013, del 2 de julio, *de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra*.³⁵⁰

Andalusia. Llei 4/2013, de l'1 d'octubre, *de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda*.³⁵¹

³⁴⁹ Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. Núm. 69 de l'11 d'abril de 2013. p. 67-92
Disponible a:
<http://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/69/BOJA13-069-00270.pdf>

³⁵⁰ Boletín Oficial de Navarra. Núm. 133 del 12 de juliol de 2013.
Disponible a:
http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2013/133/Anuncio-3/

³⁵¹ Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. Núm. 198 del 8 d'octubre de 2013. p. 8-35
Disponible a:

Illes Canàries. Llei 2/2014, del 20 de juny, *de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda.*³⁵²

En segon lloc, aquells altres preceptes, posteriors, on es regulen aquests i/o altres nous instruments d'actuació per a fer possible el dret a l'habitatge, una majoria d'aquestes disposicions contenen instruments de caràcter coactiu. L'arquitectura d'aquestes normes, sigui per l'origen, sigui pel contingut, es diferencia, encara que arribi a tenir en alguns casos elements en comú, de la normativa del primer bloc.

Catalunya. Decret-Llei 1/2015, del 24 de març, *de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària.*³⁵³

Catalunya. 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.*³⁵⁴

Aragó. Decreto Ley 3/2015, de 15 de desembre, *de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda.*³⁵⁵

Múrcia. Llei 10/2016, de 7 de juny, *de Reforma de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia, y de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia.*³⁵⁶

<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/198/BOJA13-198-00186.pdf>

³⁵² Boletín Oficial de Canarias. Núm. 123 del 27 de juny de 2014. p. 16918-16978

Disponible a:

<http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2014/123/001.html>

³⁵³ Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Núm. 6839, del 26 de març de 2015.

Disponible a:

<https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/6839/1414299.pdf>

³⁵⁴ Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Núm. 6928, del 5 d'agost de 2015.

Disponible a:

<https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/6928/1438494.pdf>

³⁵⁵ Boletín Oficial de Aragón. Núm. 243, del 18 de desembre de 2015.

Disponible a:

<http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=886046843838>

³⁵⁶ Boletín Oficial de la Región de Murcia. Núm. 137, del 15 de juny de 2016. p. 19189-19201

Disponible a:

<https://www.borm.es/borm/documento?obj=anu&id=747274>

Aragó. Llei 10/2016, de l'1 de desembre, *de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón*.³⁵⁷

Catalunya. Llei 4/2016, del 23 de desembre, *de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial*.³⁵⁸

Comunitat Valenciana. Llei 2/2017, del 3 de febrer, *por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana*.³⁵⁹

Extremadura. Llei 2/2017, del 17 de febrer, *de emergencia social de la vivienda de Extremadura*.³⁶⁰

Andalusia. Llei 1/2018, del 26 d'abril, *por la que se establece el derecho de tanteo y retracto en desahucios de viviendas en Andalucía, mediante la modificación de la Ley 1/ 2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, y se modifica la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo*.³⁶¹

Navarra. Llei Foral 28/2018, del 26 de desembre, *sobre el derecho subjetivo a la vivienda en Navarra*.³⁶²

Un tercer grup el podrien constituir aquelles normes que intenten dotar d'un corpus complet, o tenen un caràcter normatiu més genèric, sobre la matèria d'habitatge.

Galícia³⁶³. Llei 8/2012, del 29 de juny, *de vivienda de Galicia*.³⁶⁴

³⁵⁷ Boletín Oficial de Aragón. Núm. 237, del 12 de desembre de 2016.

Disponible a:

<http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=938458423030>

³⁵⁸ Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Núm. 7276, del 29 de desembre de 2016.

Disponible a:

<https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/7276/1570471.pdf>

³⁵⁹ Diari Oficial de la Generalitat Valenciana. Núm. 7976 del 9 de febrer de 2017. p. 5324-5348

Disponible a:

<http://www.habitatge.gva.es/documents/20557395/162670579/Ley+2-2017+de+funci%C3%B3n+social+de+la+vivienda+CV/11032a5b-5ba5-40fd-9bb6-f22104af9fc9>

³⁶⁰ Diario Oficial de Extremadura. Núm. 37, del 22 de febrer de 2017. p.4476-4500

Disponible a:

<http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2017/370o/17010002.pdf>

³⁶¹ Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. Núm. 87, del 8 de maig de 2018. p. 9-21

Disponible a:

<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/87/BOJA18-087-00209.pdf>

³⁶² Boletín Oficial de Navarra. Núm. 250, del 31 de desembre de 2018.

Disponible a:

http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2018/250/Anuncio-1/

País Basc. Llei 3/2015, del 18 de juny, *de Vivienda*.³⁶⁵

Illes Balears. Llei 5/2018, del 19 de juny, *de la vivienda de las Illes Balears*.³⁶⁶

Extremadura. Llei 11/2019, d'11 d'abril, *de promoció i accés a l'habitatge d'Extremadura*.³⁶⁷

I un quart grup, el constituïrien, dues normes de Catalunya, amb mesures que podem definir de coactives, de caràcter específic, que no encaixen en cap dels grups anteriors.

Catalunya. Llei 20/2014, del 29 de desembre, *de modificació de la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya, per a la millora de la protecció de les persones consumidores en matèria de crèdits i préstecs hipotecaris, vulnerabilitat econòmica i relacions de consum*.³⁶⁸

Catalunya. 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*.³⁶⁹

³⁶³ Dins del període d'anàlisi d'aquesta investigació, Galícia va aprovar una primera *Ley de Vivienda* (18/2008) que va ser derogada per la posterior 8/2012

³⁶⁴ Diario Oficial de Galicia. Núm. 141, del 24 de juliol de 2012. p. 29527-29609

Disponible a:

https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2012/20120724/AnuncioC3B0-090712-0001_es.pdf

³⁶⁵ Boletín Oficial del País Vasco. Núm. 119, del 26 de juny de 2015.

Disponible a:

<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2015/06/1502853a.pdf>

³⁶⁶ Butlletí Oficial de les Illes Balears. Núm. 78, del 26 de juny de 2018. p. 21854-21895

Disponible a:

<http://www.caib.es/eboibfront/ca/2018/10836>

³⁶⁷ Diario Oficial de Extremadura. Núm. 75, de 17 d'abril de 2019. p.16422-16509

Disponible a: <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2019/750o/19010011.pdf>

³⁶⁸ Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Núm. 6780 del 31 de desembre de 2014.

Disponible a: <https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/6780/1395280.pdf>

³⁶⁹ Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Núm. 6919, del 23 de juliol de 2015.

Disponible a: <https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/6919/1436105.pdf>

1.1 PRINCIPALS FIGURES COERCITIVES QUE CONTENEN AQUESTES LLEIS.

1.1.1 Gradació dels instruments en funció de la limitació del dret de la propietat.

No resulta senzill realitzar una gradació de la intensitat amb la qual els instruments que regulen les normes limiten la capacitat d'actuació de qui té les facultats originals sobre la propietat. NASARRE (2018)³⁷⁰, fa un escalat de les mesures intrusives implementades a Catalunya l'any 2015. Una proposta ampliada d'aquesta escala de les mesures, considerades de menys intensitat a més intensitat, podria ser la següent:

Mediació obligatòria.

Tanteig i retracte.

Impost habitatges buits.

Limitació de les rendes de lloguer.

Multa coercitiva i/o sanció econòmica per una situació d'habitatge deshabitat.

Lloguer obligatori de caràcter temporal.

Suspensió dels llançaments.

Cessió obligatòria d'habitatges.

Expropiació de l'ús.

- expropiació per situacions de llançament / desnonament.
- expropiació per deshabitació / inhabilitat

Lloguer obligatori amb opció de compra.

³⁷⁰ Nasarre Aznar, S. i Molina Roig, E., "La política de vivienda y el Derecho civil", a "Reformando las tenencias de la vivienda". Tirant lo blanch. Any 2018. p.200

1.1.2 Relació dels instruments coactius presents a cada norma.

Quadre 3.1: Taula de resum de normes i mesures amb instruments coactius

DATA	NORMA	MESURA
2013/04/09	Decret-Llei 6/2013. Andalusia. (els articles relacionats fan referència a la modificació que s'opera de la Llei 1/2010)	SANCIÓ / MULTA HABITATGE DESHABITAT Article 53.1.a) Infracció molt greu: Habitatge de persona jurídica deshabitada (6 mesos consecutius). Article 61.1) Sanció fins a 9.000 euros que pot reduir-se entre un 50% i un 80%.
		EXPROPIACIÓ DE L'ÚS / VULNERABILITAT Disposició addicional segona: declaració de l'interès social a efecte d'expropiació temporal de l'ús de fins a tres anys de l'habitatge propietat de persones vulnerables incurses en processos d'execució hipotecària.
2013/07/02	Llei 24/2013. Navarra. (els articles esmentats fan referència a la modificació que s'opera de la Llei 10/2010)	EXPROPIACIÓ DE L'ÚS PER DESHABITACIÓ. Article 52.2.a) És causa justificativa de l'expropiació forçosa d'un habitatge, el fet de mantenir-lo deshabitada en els casos en que constitueix una infracció sancionable d'acord amb la llei, i no haver complert els requeriments per posar fi a la situació de deshabitació. Article 72.2 Si la infracció de deshabitació no ha estat sancionada amb expropiació, es realitzarà requeriment perquè reverteixi situació en sis mesos, en cas contrari multes coercitives o procediment expropiatori de l'ús de l'habitatge.
		SANCIÓ / MULTA HABITATGE DESHABITAT Article 66.1.a) Infracció molt greu: Habitatge de persona jurídica deshabitada (2 anys consecutius). Article 67.1) Sanció a partir de 30.001 fins a 300.000 euros. Article 72.1 rebaixa a infracció lleu (sanció entre 300 i 3000 euros) en cas d'efectiva habitació abans de la finalització de l'expedient sancionador o en els tres mesos posteriors a la resolució.
		EXPROPIACIÓ DE L'ÚS / VULNERABILITAT Disposició addicional desena: declaració de l'interès social a efecte d'expropiació temporal de l'ús de fins a cinc anys de l'habitatge propietat de persones vulnerables incurses en processos d'execució hipotecària.
2013/10/01	Llei 4/2013. Andalusia. (els articles esmentats fan referència a la modificació que s'opera de la Llei 1/2010)	SANCIÓ / MULTA HABITATGE DESHABITAT Article 53.1.a) Infracció molt greu: Habitatge de persona jurídica deshabitada (6 mesos consecutius). Article 61.1) Sanció fins a 9.000 euros.
		EXPROPIACIÓ DE L'ÚS / VULNERABILITAT Disposició addicional primera: declaració de l'interès social a efecte d'expropiació temporal de l'ús de fins a tres anys de l'habitatge propietat de persones vulnerables incurses en processos d'execució hipotecària.
2014/06/20	Llei 2/2014. Canàries. (els articles esmentats fan referència a la modificació que s'opera de la Llei 2/2003)	SANCIÓ / MULTA HABITATGE DESHABITAT Article 106.i) Infracció molt greu: Habitatge de persona jurídica deshabitada (6 mesos consecutius). Article 112.c) Sanció entre 150.001 a 300.000 euros.
		EXPROPIACIÓ DE L'ÚS / VULNERABILITAT

		Disposició addicional quarta: declaració de l'interès social a efecte d'expropiació temporal de l'ús de fins a tres anys de l'habitatge propietat de persones vulnerables incurses en processos d'execució hipotecària.
2014/12/29	Llei 20/2014. Catalunya. (l'article esmentat fa referència a la modificació que s'opera de la Llei 22/2010)	MEDIACIÓ OBLIGATÒRIA PRÈVIA A UNA EXECUCIÓ HIPOTECÀRIA Article 132-4.3) Obliga a les parts a una mediació o arbitratge, abans de la interposició d'una reclamació administrativa o demanda judicial per impagament hipotecari. Dona un termini de tres mesos per arribar a un acord.
2015/03/24	Decret-llei 1/2015. Catalunya.	TANTEIG I RETRACTE EN DETERMINADES CONDICIONS Article 2.1 Obliga a sotmetre al dret de tanteig i retracte totes les transmissions d'habitatges procedents d'execució hipotecària o compensació/pagament de deute amb garantia hipotecària, als municipis de forta demanda residencial acreditada. EXPROPIACIÓ FORÇOSA PER NECESSITAT DE REHABILITACIÓ / HABITABILITAT. Article 4. Preveu un procediment d'expropiació de l'ús, d'entre 4 i 10 anys, per aquells habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o compensació/pagament de deute amb garantia hipotecària que no compleixin amb l'execució forçosa per mantenir l'habitabilitat dels seus habitatges.
2015/06/18	Llei 3/2015. País Basc.	IMPOST SOBRE ELS HABITATGES BUITS. Article 57. Estableix un cànon sobre l'habitatge deshabitat, tant a persones físiques com jurídiques, per un import inicial de 10 €/m2. LLOGUER FORÇÓS HABITATGE DESHABITAT Article 59. S'implanta un lloguer forçós per un període màxim de cinc anys, pel procediment d'expropiació forçosa, pels habitatges que estiguin en una situació de deshabitació, transcorregut un any de la seva declaració, en municipis de forta demanda per un període de màxim de cinc anys TANTEIG I RETRACTE Article 65.6 Preveu la subjecció dels habitatges procedents d'execució hipotecària, o compensació/pagament de deutes, en determinats àmbits de demanda acreditada, al tanteig i retracte. EXPROPIACIÓ FORÇOSA PER FALTA REHABILITACIÓ / HABITABILITAT HABITATGES. Article 72.3 a) i b) Es pot procedir l'expropiació d'habitatges per incompliment del deure de conservació, rehabilitació o abandonament, que no permetin un ús adequat del mateix. EXPROPIACIÓ FORÇOSA PER DESHABITACIÓ. Article 72.3.c) El mateix article 72 preveu en es pot procedir l'expropiació d'habitatges per una desocupació injustificada, superior als dos anys, i sempre que estigui en un municipi de demanda acreditada. EXPROPIACIÓ DE L'ÚS / VULNERABILITAT Article 74. Declaració de l'interès social a efecte d'expropiació temporal de l'ús de fins a tres anys de l'habitatge propietat de persones vulnerables incurses en processos de desnonament per execució hipotecària o arrendament i sense solució residencial. SANCIÓ / MULTA HABITATGE DESHABITAT Article 78.2 i 3. Preveu multes coercitives de 300 € mensuals per a promoure l'ocupació dels habitatges deshabitats.
2015/07/21	Llei 14/2015. Catalunya.	IMPOST SOBRE ELS HABITATGES BUITS. Impost sobre els habitatges buits ubicats en determinats municipis, en mans de persones jurídiques.

2015/07/29	Llei 24/2015. Catalunya.	<p>LLOGUER OBLIGATORI.</p> <p>L'article 5, regula de forma extensa (i amb una tècnica legislativa deficient) que les persones jurídiques, grans tenidors d'habitatge (més de 1.250 m2), si han adquirit un habitatge a causa d'un sobreendeutament hipotecari, han d'oferir, obligatòriament una proposta de lloguer, de caràcter social, si els ocupants estan en risc d'exclusió residencial.</p>
		<p>CESSIÓ OBLIGATÒRIA D'HABITATGES.</p> <p>L'article 7, obliga a les persones jurídiques subjectes a l'impost d'habitatges buits, a una cessió obligatòria d'habitatges a l'administració, per a satisfer, mitjançant lloguer social, situacions d'exclusió residencial.</p>
2015/12/15	Decret-llei 3/2015. Aragó.	<p>SUSPENSÍO LLANÇAMENTS D'EXECUCIONS HIPOTECÀRIES.</p> <p>L'article 9 del Decret-llei preveu la suspensió dels llançaments relacionats amb les execucions hipotecàries fins que l'administració no pugui proporcionar una alternativa residencial a les persones amb una especial vulnerabilitat.</p>
		<p>CESSIÓ OBLIGATÒRIA D'HABITATGES.</p> <p>Es regula a l'article 12, l'obligació per part de determinades persones jurídiques privades de cedir habitatges a l'administració que provinguin de processos d'execució, dació, o compensació de deutes, per atendre necessitats socials.</p>
		<p>MEDIACIÓ OBLIGATÒRIA.</p> <p>Amb un objectiu de valorar i millorar l'aplicació del Codi de Bones Pràctiques de l'Estat, la norma autonòmica preveu que l'entitat financera que inici del procediment d'aplicació del Codi, ho comuniqui per a que la mediació es desenvolupi amb el suport dels mediadors de al sistema de mediació de l'administració de la Comunitat d'Aragó.</p>
2016/06/07	Llei 10/2016. Múrcia. (els articles esmentats fan referència a la modificació que s'opera de la Llei 6/2015)	<p>LLOGUER OBLIGATORI.</p> <p>El nou article 59 quarter estableix un procediment pel qual abans d'adquirir determinats habitatges provinents de processos d'execució, dació, o compensació de deutes, o abans d'interposar un procediment d'execució hipotecària, o desnonament de lloguer els grans tenidors que hagin signat un conveni de col·laboració amb l'administració de la Regió de Múrcia, hauran d'oferir un lloguer social.</p>
2016/12/01	Llei 10/2016. Aragó.	<p>SUSPENSÍO LLANÇAMENTS D'EXECUCIONS HIPOTECÀRIES I IMPAGAMENT DE LLOGUER.</p> <p>L'article 20 de la Llei preveu la suspensió dels llançaments relacionats amb les execucions hipotecàries i els desnonaments per falta de pagament dels arrendaments fins que l'administració no pugui proporcionar una alternativa residencial a les persones amb una especial vulnerabilitat, i en el cas dels arrendaments, a més, es tracti d'un gran tenidor amb més de quinze habitatges en propietat.</p>
		<p>CESSIÓ OBLIGATÒRIA D'HABITATGES.</p> <p>Es regula a l'article 24, l'obligació per part d'entitats financeres, les societats immobiliàries sota el seu control, la Societat de Gestió d'Actius Procedents de la Reestructuració Bancària, SA, i aquells que es defineixen com a grans propietaris cedir habitatges a l'administració que provinguin de processos d'execució, dació, o compensació de deutes, per atendre necessitats socials.</p>
		<p>MEDIACIÓ OBLIGATÒRIA.</p> <p>La disposició addicional cinquena de la Llei preveu que tots els procediments iniciats arran de l'aplicació del Codi de Bones Pràctiques de l'Estat, la mediació es desenvolupi en l'àmbit del sistema de mediació de l'administració de la Comunitat d'Aragó.</p>

2016/12/23	Llei 4/2016. Catalunya.	MEDIACIÓ OBLIGATÒRIA. L'article 10 remet a l'article 132-4.3 del Codi de Consum de Catalunya, aleshores plenament vigent, que obligava, en la que s'obligava a la mediació de forma prèvia a la interposició d'una demanda o reclamació administrativa
		EXPROPIACIÓ FORÇOSA PER DESHABITACIÓ. L'article 15, regula una expropiació de l'ús d'entre quatre i deu anys, dels habitatges deshabitats per a poder atendre situacions de vulnerabilitat.
		LLOGUER OBLIGATORI. L'article 16 regula un sistema transitori, aplicable en un període de tres anys des de l'entrada en vigència de la llei, pel qual s'estableix un sistema de reallotjament en format de lloguer per a les persones en risc de pèrdua de l'habitatge fruit d'una situació d'un llançament fruit d'un procediment d'execució hipotecària o d'un desnonament fruit d'un procediment per impagament de les rendes de lloguer.
		EXPROPIACIÓ FORÇOSA EN CASOS DE DACIÓ EN PAGAMENT / COMPENSACIÓ DEUTES. L'article 17 determina que per aquells casos en que es produeixi una adquisició d'un habitatge com a resultat d'una situació de dació en pagament o de compensació de deutes, l'administració pot considerar la possibilitat d'expropiar l'ús de l'habitatge per a un període de fins a 3 anys.
2017/02/03	Llei 2/2017. Comunitat Valenciana.	LLOGUER OBLIGATORI. L'article 12 determina que en els casos de persones vulnerables, en què hi hagi un procediment d'execució de les garanties hipotecàries en la fase que comporti l'extinció del contracte de compravenda, l'adjudicatari estarà obligat a realitzar un contracte de lloguer amb opció de compra per evitar el llançament de l'habitatge.
		EXPROPIACIÓ DE L'ÚS / VULNERABILITAT. L'article 13 determina que pot declarar-se l'interès social i la necessitat d'ocupació a efectes d'expropiació forçosa de l'ús temporal d'habitatges incursos en execució hipotecària per la necessitat d'habitatge de persones en circumstàncies de vulnerabilitat.
		SANCIÓ / MULTA HABITATGE DESHABITAT. Els articles 19 i 32 determinen la interposició de multes coercitives no sancionadores en el cas d'habitatges deshabitats, que constitueix una infracció greu o molt greu que pot comportar també sancions econòmiques quin import està detallat a l'article 34 de la mateixa llei.
2017/02/17	Llei 2/2017. Extremadura.	SANCIÓ / MULTA HABITATGE DESHABITAT. L'article 58 considera una infracció greu mantenir l'habitatge desocupat, que pot comportar, d'acord amb el que s'estableix a l'article 63, multes entre els 4.001€ i els 40.000€.
		EXPROPIACIÓ DE L'ÚS / VULNERABILITAT. L'article 2 de la llei regula un procediment d'expropiació de l'ús per un període de fins a tres anys, en aquelles situacions en què hi hagi circumstàncies d'exclusió social residencial relacionades amb un procediment d'execució hipotecària.
2018/04/26	Llei 1/2018. Andalusia. (els articles esmentats fan referència a la modificació que s'opera de la Llei 1/2010)	TANTEIG I RETRACTE EN DETERMINADES CONDICIONS. L'article 72 determina la capacitat d'exercir els drets de tanteig i retracte en les transmissions que siguin fruit d'una dació en pagament de deute amb garantia hipotecària, en virtut de la qual el deutor hipotecari quedi alliberat del deute amb el lliurament de l'habitatge donat en garantia, i el dret de retracte en les transmissions d'habitatges derivades d'un procés judicial o extrajudicial d'execució hipotecària.

2018/06/19	Llei 5/2018. Illes Balears.	CESSIÓ OBLIGATÒRIA D'HABITATGES. Es regula a l'article 42, l'obligació per part de grans tenidors de posar a disposició, per un període mínim de tres anys, del habitatges deshabitats, que estiguin inscrits en el registre d'habitatges desocupats.
2018/12/26	Llei 28/2018.Navarra	Sense elements coactius sobre habitatge del mercat lliure
2019/04/11	Llei 11/2019. Extremadura	Sense elements coactius sobre habitatge del mercat lliure (parcial tanteig i retracte. Article 35).

La Llei 28/2018 sobre el dret subjectiu a l'habitatge a Navarra no conté mesures que puguin considerar-se de caràcter coactiu com les que s'estan plantejant, malgrat es planteja el tanteig i el retracte per habitatges de protecció oficial (article 1.13 que modifica l'article 49 de la Llei 10/2010, del dret a l'habitatge a Navarra). De la mateixa manera, la Llei 11/2019 d'Extremadura també planteja el tanteig i retracte pels habitatges protegits i per aquells que hagin rebut finançament públic per a la seva rehabilitació o adquisició (article 35).

És objecte principal d'aquest treball analitzar aquests instruments legislatius, i es farà especial incidència en l'estudi d'aquells que presenten unes característiques úniques. Això és, la mediació obligatòria, l'impost sobre els habitatges buits, les multes i sancions per deshabitació, el tanteig i retracte i finalment l'expropiació forçosa.

Per la posterior observació de la eficiència de l'aplicació de les diferents mesures a Catalunya, matèria també declarada substancial en aquesta investigació, es revisa especialment la presència, implementació i singularitat de les diferents figures a Catalunya.

2. LA MEDIACIÓ OBLIGATÒRIA.

2.1 CONTINGUT DE LES NORMES AUTONÒMIQUES QUE REGULEN UN INSTRUMENT DE MEDIACIÓ OBLIGATÒRIA PER EVITAR LA PÈRDUA DE L'HABITATGE HABITUAL.

Quadre 3.2: Previsions legals en matèria de mediació obligatòria. (Catalunya i Aragó)

<p>LLEI 20/2014 - Catalunya. LLEI 4/2016 - Catalunya.</p>	<p>DECRET-LLEI 3/2015 - Aragó. LLEI 10/2016 - Aragó.</p>
<p>Regulació</p> <p>L'article 10 de la Llei 4/2016, remet a l'article 132-4 de la Llei 22/2010 que és precisament, la disposició que afegeix l'article 8 de la Llei 20/2014. (INCONSTITUCIONAL 132-4.3 l'incís "o demanda judicial")</p>	<p>Regulació</p> <p>Encara que en una posició diferent en el text legal, s'ha mantingut en la Llei 10/2016, el mateix contingut que al Decret-Llei 3/2015: Disposició addicional quarta al Decret-Llei 3/2015. Disposició addicional cinquena a la Llei 10/2016. (INCONSTITUCIONAL apartats 1, 2 i 3 de la disposició addicional)</p>
<p>Article 8. Addició d'un article, el 132-4, a la Llei 22/2010</p> <p>S'afegeix un article, el 132-4, a la Llei 22/2010, amb el text següent:</p> <p>Article 132-4. Crèdits o préstecs hipotecaris</p> <p>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.</p> <p>2. El procediment de mediació ha d'anar adreçat a cercar acords entre les parts que facin viable que la persona consumidora conservi la propietat de l'habitatge o, subsidiàriament, la possibilitat de mantenir-ne l'ús i gaudi. En el marc d'aquest procediment, les parts o l'òrgan de resolució extrajudicial de conflictes poden sol·licitar un informe d'avaluació social amb una anàlisi socioeconòmica del deutor i les possibles vies de resolució del conflicte en els termes de l'article 133-6.</p> <p>3. Les parts en conflicte, abans d'interposar qualsevol reclamació administrativa o demanda judicial, han d'acudir a la mediació o poden acordar de sotmetre's a l'arbitratge. Una vegada transcorregut el termini de tres mesos a comptar de la notificació de l'acord d'inici de la mediació sense haver assolit un acord satisfactori, qualsevol de les parts pot acudir a la reclamació administrativa o a la demanda judicial.</p>	<p>Disposició addicional quarta. (Decret-Llei 3/2015) Disposició addicional cinquena. (Llei 10/2016)</p> <p>Seguiment i aplicació del Codi de Bones Pràctiques per a la reestructuració viable dels deutes amb garantia hipotecària sobre l'habitatge habitual.</p> <p>1. Amb la finalitat tant de fer el seguiment de l'aplicació com d'incrementar l'eficàcia del Codi de Bones Pràctiques per a la reestructuració viable dels deutes amb garantia hipotecària sobre l'habitatge habitual regulat en el Reial decret Llei 6/2012, de 9 de març, de mesures urgents de protecció de deutors hipotecaris sense recursos, les mesures contemplades en el mateix es desenvoluparan dins el sistema de mediació hipotecària que l'administració de la Comunitat Autònoma d'Aragó i altres administracions públiques aragoneses hagin implantat.</p> <p>2. A aquest efecte, l'entitat financera que iniciï el procediment previst en el citat Codi de Bones Pràctiques sol·licitarà a l'administració pública corresponent la inclusió de l'assumpte en el sistema de mediació hipotecària, on es desenvoluparà el procés negociador entre les parts afectades amb el suport dels mediadors del sistema públic.</p> <p>3. Un cop hagi conclòs la negociació, l'administració pública en la qual s'hagi fet el sistema de mediació expedirà un document que lliurarà a les parts on s'ha d'acreditar el compliment del Codi de Bones Pràctiques. En el cas que s'iniciï el procés d'execució hipotecària perquè el resultat de l'aplicació de les anteriors mesures no hagi culminat satisfactòriament per a les parts, l'entitat financera ha de presentar, davant l'òrgan judicial competent en el procediment, el document expedit per l'administració a l'efecte d'acreditar que s'ha complert amb el que disposa el Codi de Bones Pràctiques, amb independència de qualsevol altra documentació o mitjà de prova que l'òrgan judicial consideri necessari per comprovar que s'ha complert amb la regulació del Codi de Bones Pràctiques.</p> <p>4. El Govern d'Aragó fomentarà la subscripció de convenis amb altres administracions públiques aragoneses per implantar un sistema de mediació hipotecària coordinat que eviti solapaments entre elles.</p>

2.2 ELS ORÍGENS DE LA MEDIACIÓ HIPOTECÀRIA EN LA POST-BOMBOLLA A L'ESTAT ESPANYOL.

La implantació i/o regulació d'actuacions en matèria de mediació hipotecària van iniciar-se de manera immediata així que va iniciar-se la crisi, i la seva inclusió en la normativa autonòmica s'ha allargat pràcticament fins a l'actualitat.

Les primeres referències es troben a l'any 2009, a Catalunya, on es crea un servei d'informació i assessorament sobre els deutes vinculats a l'adquisició de l'habitatge. Un servei pioner a l'Estat espanyol que va néixer amb motiu d'una situació de sobreendeutament de desenes de famílies en l'adquisició d'habitatges al municipi de Badia del Vallès. Habitatges tots ells amb la qualificació de protegida, i que l'aleshores entitat financera, Catalunya Caixa, prestadora de la gran majoria d'aquestes famílies, va demanar la intermediació de l'administració catalana precisament per la situació de protecció que tenien aquests habitatges. D'aquella experiència es creà "Ofideute", nom amb el que és conegut aquesta unitat administrativa que, ja al 2010, i integrada a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, tenia com a objectiu intentar redreçar les situacions de sobreendeutament en les que aleshores havien caigut moltes famílies que no podien afrontar el pagament dels préstecs hipotecaris signats per a la compra de l'habitatge habitual, tot intentant que les entitats financeres poguessin proposar solucions proporcionades i justes i evitar la pèrdua de l'habitatge. Els resultats i la valoració d'aquest servei s'analitzaran en el capítol destinat a valorar l'eficiència dels instruments post-bombolla per garantir el dret a l'habitatge a Catalunya.

A partir de l'entrada en servei d'Ofideute, altres administracions van posar en marxa instruments similars.

També a Catalunya, per exemple, l'Ajuntament de Terrassa va crear l'oficina municipal d'intermediació hipotecària (OFIMEH), entesa com un "acompanyament especialitzat

jurídico-social a les famílies"³⁷¹. L'Ajuntament i el Col·legi d'Advocats de Terrassa van acordar per conveni iniciar la prestació d'un servei d'intermediació hipotecària, entre ciutadans que patien una situació de sobreendeutament i les entitats financeres. Aquest model és similar al desenvolupat a moltes altres ciutats, com València, que va adoptar un model comparable al de Terrassa i que va començar a actuar el juny del mateix any 2012.

Altres administracions, com les diputacions, s'han implicat en el model. Serveixin precisament d'exemple les institucions provincials de Barcelona i València, que han contribuït a apropar el servei al ciutadà, obrint punts d'atenció en municipis que constitueixen un polaritat comarcal. Aquesta aproximació física al ciutadà que pateix una situació de sobreendeutament, facilita la difusió del servei i la seva utilització. Aquestes oficines actuen mitjançant acords amb els col·legis territorials d'advocats.

El govern basc també va impulsar, el 2 de maig de l'any 2012, el "*Servicio de Ayuda al Sobreendeudamiento Familiar del Gobierno Vasco*" com "un nou servei transversal i col·laboratiu entre els departaments de Consum, Justícia i Habitatge". Així, el Departament de Consum va encarregar-se de l'assessorament sobre la contractació de préstecs hipotecaris, el Departament de Justícia de la mediació en el cas de sobreendeutament familiar, i el Departament d'Habitatge de proveir, en el cas que fos necessari, habitatge a les persones desallotjades de casa seva.

Així doncs, el *Servicio de Mediación Hipotecaria*, ubicat en el *Departamento de Justicia y Administración Pública*, és l'eix central del *Servicio de Ayuda al Sobreendeudamiento Familiar del Gobierno*. A diferència de Catalunya, que ubicava aquesta unitat en l'àmbit d'habitatge, sembla que el model basc, situant-lo en l'àmbit del Departament de Justícia, entenia aquesta mediació en l'àmbit de la mediació civil.

³⁷¹ Melgares, L. "Emergencia residencial y políticas erróneas de vivienda". A "Derecho de la Vivienda y función social de la propiedad". Coord. Moltó Darner, J.M., i Ponce Solé, J., Registradores de España. Thomson Reuters Aranzadi. Any. 2017 p.195

L'administració basca definia el projecte, com:

"Un servei públic, gratuït i opcional constituït per professionals experts del món de l'advocacia i de l'economia, que estan disposats a intervenir davant les entitats financeres en els casos d'impagament d'habitatge habitual amb l'objectiu de garantir les millors condicions possibles per a la liquidació del deute contret pels afectats".³⁷²

A l'igual que la unitat catalana, al País Basc l'atenció és tan sols per situacions que compleixin uns determinats requisits. Així, en el cas basc, les causes del deute no poden ser imputables directament a la pròpia unitat familiar, i cal que disposin d'una sola propietat, que sigui l'habitatge habitual, i que la seva adquisició hagi estat inferior als 350.000 euros. Aquestes, a més a més, no són condicions suficients, doncs per a que pugui actuar el servei cal que

"la unitat familiar hagi tingut una negociació fallida amb l'entitat financera [...] si aquesta fase ja està superada i la situació és la d'endeutament sobrevingut i impossibilitat de fer front a les quotes hipotecàries de l'habitatge habitual després de les negociacions amb l'entitat financera, llavors hi ha la possibilitat d'adreçar-se al Servei de Mediació Hipotecària liderat pel Departament de Justícia. El Servei abordarà l'estudi de la capacitat econòmica de la unitat familiar i proposarà en el seu nom i davant la seva entitat financera les possibles alternatives per liquidar el deute contret".

Per la seva dimensió, convé assenyalar que l'Ajuntament de Madrid també té un servei específic de mediació hipotecària. Es tracta de la *Oficina de Intermediación Hipotecaria*³⁷³, depenent dels serveis socials i de salut, i que es defineix com un servei públic gratuït "d'informació, assessorament i intermediació amb les entitats bancàries per a les persones i famílies que tenen dificultats per fer front als pagaments dels préstecs hipotecaris i estan en risc de perdre el seu habitatge habitual i única".

Pel que fa a la Comunidad de Madrid, l'any 2014 va signar un conveni amb la *Federación de Municipios de Madrid* i l'*Asociación de Afectados por Embargos y*

³⁷² Divulgació del Servei d'Ajuda al Sobreendeutament del Govern Basc.

Disponible a:

http://www.etxebide.euskadi.eus/contenidos/informacion/servic_mediac_hipo/es_etxecont/adjuntos/ayuda_sobre_endeudamiento_familiar.pdf

³⁷³ Servei d'intermediació hipotecària de l'Ajuntament de Madrid.

<https://sede.madrid.es/sites/v/index.jsp?vgnextoid=ed4df374aa68e410VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=23a99c5ffb020310VgnVCM100000171f5a0aRCRD>

*Subastas per a la posada en marxa d'un "Plan de Mediación en Conflictos Hipotecarios".*³⁷⁴

L'any 2015, la *Junta de Castilla La Mancha* va posar en marxa el *Programa de Asistencia, Asesoramiento e Intermediación hipotecaria*³⁷⁵, a través del qual es presten quatre tipus de serveis: assessorament i informació general, intervenció social, assessorament jurídic, i intermediació amb l'entitat creditora. Es tracta, en conseqüència, d'un servei de característiques molt similars a Ofideute, els professionals del qual van desenvolupar contactes amb representants de la Junta per a informar-los de l'experiència de la Generalitat de Catalunya en la planificació i implementació d'un servei d'aquesta naturalesa. Aquest servei es dona a través de diverses oficines, situades en municipis com Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Talavera de la Reina, i Toledo, replicant un model descentralitzat i de proximitat.

Un altre exemple és a Navarra, on el *Servicio de Mediación Hipotecaria*³⁷⁶, dependent del Departament de Drets Socials, està dirigit als ciutadans que no puguin fer front al pagament de la hipoteca del seu habitatge habitual per causes no imputables directament a la unitat familiar o que no pugui fer front a la renda d'un habitatge de lloguer. En aquest cas, doncs, el servei està adreçat a la mediació en l'àmbit dels préstecs hipotecaris amb entitats financeres o en els contractes de lloguer subscrits per habitatges del parc públic. És un servei gratuït, a través del qual s'analitza la situació econòmica de la unitat familiar i es proposen possibles alternatives per a fer front al deute, en el marc del qual "tècnics del *Servicio de Vivienda* es posen en contacte amb les entitats financeres amb l'objectiu de fer de mitjancers i cercar una

³⁷⁴ Disponible a:

http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=PVIV_Generico_FA&cid=1354386099582&language=es&pageid=1207574902741&pagename=PortalVivienda%2FPVIV_Generico_FA%2FPVIV_pintarGenerico

³⁷⁵ Seu electrònica del programa d'assistència, assessorament i intermediació hipotecària.

<https://www.jccm.es/tramitesygestiones/programa-de-asistencia-asesoramiento-e-intermediacion-hipotecaria>

³⁷⁶ Servei de mediació per impagament de la hipoteca i el lloguer a Navarra.

Disponible a:

http://www.navarra.es/home_es/servicios/ficha/4739/cita-previa-por-telefono-para-solicitar-mediacion-por-impago-de-hipoteca

solució concreta i adequada: refinançament del crèdit hipotecari, dació en pagament, possible condonació del deute, o possibilitat de lloguer en el cas d'arrendament amb l'entitat arrendadora".

A Andalusia és l'any 2016, amb la Llei 3/2016, de 9 de juny, per a la protecció dels drets de les persones consumidores i usuàries en la contractació de préstecs i crèdits hipotecaris sobre l'habitatge,³⁷⁷ quan s'estableix la creació del *Tribunal Arbitral Andaluz para Ejecuciones Hipotecarias y Desahucios*, en el marc de la *Junta Arbitral de Consumo de Andalucía*, específicament destinat a facilitar la resolució dels conflictes en matèria de contractació hipotecària i desnonaments, preveient alhora la creació d'òrgans sectorials en el si del *Consejo Andaluz de Consumo* i els seus consells provincials.

També l'any 2016 la Comunitat de Múrcia aprova la Llei 10/2016, en què s'estableix, a l'article 2.2, una modificació de la Llei 4/1996, de 14 de juny, de l'Estatut dels Consumidors i Usuaris de la Regió de Múrcia, per la qual s'afegeix un article 19.bis, en el qual s'articula un sistema de mediació (no)/obligatòria, per a totes aquelles grans entitats que s'hagin adherit a un conveni voluntari, pel qual, en situacions de sobreendeutament:

"s'estableix un procediment de mediació [...] (que) s'ha de substanciar davant les comissions de sobreendeutament regulades per la seva legislació específica. Si les comissions de sobreendeutament no arriben a un acord entre el consumidor i els creditors, queda oberta la corresponent via judicial per fer efectiu el que disposa aquest codi i la legislació complementària".³⁷⁸

Pel fet que s'hi sotmeten aquelles entitats que hagin signat el conveni voluntari, cal considerar el procediment com a "voluntari per al consumidor i també per als creditors. Es tracta d'una opció per a les parts i no d'un requisit d'obligat compliment i

³⁷⁷ Llei 3/2016, de 9 de juny, per a la protecció dels drets de les persones consumidores i usuàries en la contractació de préstecs i crèdits hipotecaris sobre l'habitatge.

Disponible a:

<http://www.juntadeandalucia.es/boja/2016/114/2>

³⁷⁸ Article 2.2 de la Llei 10/2016, de 7 de juny, de reforma de la Llei 6/2015, de 24 de març, de l'Habitatge de la Regió de Múrcia, i de la Llei 4/1996, de 14 de juny, de l'Estatut dels consumidors i Usuaris de la Regió de Múrcia.

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/2016/07/12/pdfs/BOE-A-2016-6647.pdf>

de naturalesa prèvia a la via judicial, imposat per una norma autonòmica, que és el que seria inconstitucional, d'acord amb la doctrina del Tribunal Constitucional".³⁷⁹

A la Comunitat Valenciana, més enllà dels exemples que s'han citat, l'aprovació de la Llei 2/2017, de 3 de febrer, de la Generalitat, per la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana, incorpora "una sèrie de mesures dirigides al foment de la mediació". Malgrat que la llei no estableix de forma concreta la creació d'una estructura estable i pròpia de la Generalitat Valenciana, el text, en el seu article 26.2, estableix que "sense perjudici de les estructures administratives de la Generalitat, la xarxa de mediació s'articularà per mitjà de la participació dels ajuntaments i de les entitats sense ànim de lucre, que actuaran com a mediadors i s'hauran d'ajustar a les condicions que s'estableixin reglamentàriament". La llei afegeix, en l'article 26.3, que la Generalitat Valenciana "podrà subscriure convenis de col·laboració amb els ajuntaments i amb institucions i corporacions públiques i privades per a l'assessorament, la mediació i la protecció adequada amb la finalitat de prevenir que els ciutadans i les ciutadanes residents a la Comunitat Valenciana perdin la seva residència habitual i permanent, quan passin per dificultats econòmiques que la posin en risc, amb l'objectiu d'evitar que siguin privats d'aquesta. A aquest efecte es podran habilitar els mitjans i recursos necessaris per a poder articular les mesures que s'adoptin amb tal fi."

És a partir d'aquesta llei que la Comunitat Valenciana podria crear estructures pròpies de mediació relacionades estrictament amb l'endeutament hipotecari, de cara a la prevenció dels desallotjaments, fomentant la mediació per a evitar processos judicials entre entitats financeres i deutors.

³⁷⁹ De Priego Fernández, V. i Jordà Capitán, E. "Reseña de actualidad. Derecho de consumo". La Ley mercantil. Núm. 57. Abril 2019. p.6

Quadre 3.3 Serveis de (inter)mediació hipotecària a les CCAA. Any 2015.

	Programes de mediació (denominació del programa o servei)		
	Programa d'intermediació en el mercat de lloguer	Mediació hipotecària	Arbitratge en lloguer
Andalusia		<i>Programa andaluz en defensa de la vivienda</i>	
Aragó	<i>Bolsa de alquiler social</i>	<i>Programa de mediación hipotecaria y del alquiler social</i>	
Astúries		<i>Servicio de Intermediación Hipotecaria</i>	
Illes Balears			
Canàries	<i>Bolsa de vivienda joven y vacía</i>		
Cantàbria		<i>Oficina de mediación hipotecaria</i>	
Castella La Manxa		<i>Oficinas de intermediación hipotecaria</i>	
Castella i Lleó	<i>REVIVAL Vivienda Joven</i>		
Catalunya	Xarxa de mediació per al lloguer social	Ofideute	
Ceuta			
Com. Valenciana	<i>Xarxa lloga</i>		
Extremadura			
Galícia	<i>Aluga</i>	<i>Reconduce</i>	
La Rioja	<i>Bolsa de vivienda de alquiler</i>	<i>Programa prioritario de mediación integral en materia de ejecuciones hipotecarias de vivienda habitual</i>	<i>Arbitraje para la resolución de conflictos derivados del alquiler de viviendas</i>
Madrid	<i>Plan Alquila y Bolsa de vivienda joven</i>	<i>Plan de mediación en conflictos hipotecarios</i>	<i>Consejo arbitral para el alquiler</i>
Melilla			
Múrcia		<i>Servicio de orientación y mediación hipotecaria y de la vivienda</i>	
Navarra	<i>Bolsa de alquiler</i>	<i>Servicio de mediación hipotecaria</i>	
País Basc	<i>Programas de vivienda vacía BIZIGUNE y de intermediación en el mercado de vivienda libre ASAP</i>	<i>Ayuda al Sobreendeudamiento Familiar</i>	

Font: Elaboració pròpia.

En definitiva, ALAUSTREY GARCIA (2012) resumeix clarament el perquè les administracions es van abocar en la mediació hipotecària:

“La mediació és un mètode per transformar el conflicte en oportunitat mitjançant el diàleg dels propis interessats, dirigit i gestionat per un professional, [...] La mediació és útil i eficaç perquè el procés d'execució hipotecària situa les parts en una situació de perdre / perdre. El creditor es queda amb un immoble que li comporta despeses de manteniment i que, donada la situació del mercat immobiliari, no pot realitzar fàcilment en diners, de manera que no satisfà el seu veritable interès i el deutor es queda sense seu on desenvolupar la seva vida i la de la seva família. [...] la mediació ofereix solucions imaginatives i adaptades al cas concret: mantenir l'habitatge ja sigui en règim de propietat amb una hipoteca a més llarg termini però amb menys quota, el que pot satisfer igual l'interès de naturalesa financera del prestador, ja sigui desprendre's de la propietat però no de l'habitatge passant a ser arrendatari amb o sense possibilitat de reincorporar-se a la propietat, que igualment pot satisfer l'interès del prestador, permet el restabliment de l'ajornament en condicions econòmiques diferents, potser incorporant altres garanties, o aconseguir un acord de quitament, bàsicament dels interessos, o algunes altres solucions que poden resultar més beneficioses per al

banc que quedar-se amb una casa buida, en condicions d'ocupació per qualsevol, i generant despeses".³⁸⁰

Finalment, cal ressenyar que alguns autors han volgut veure també que el *Código de Buenas Prácticas*, dissenyat per l'Estat en el Reial Decret-Llei 6/2012, comporta implícitament un procediment de mediació. S'ha de descartar que el *Código* pugui considerar-se un procediment de mediació o intermediació, doncs de la mateixa manera que s'ha comentat per diferents casos als EUA³⁸¹, el CBP obre la possibilitat que entre el prestador i el prestatari, sense cap altre intervinent, intentin assolir la reestructuració del préstec, un quitament, o la cancel·lació del deute a canvi del lliurament de l'habitatge. Tot aquest procediment es fa sense l'assistència de cap mediador, en conseqüència, es pot parlar més de negociació que no de mediació, o intermediació. En aquest sentit, la regulació autonòmica aragonesa (Disposició addicional cinquena de la Llei 10/2016) sobre la mediació hipotecària obligatòria es vincula al *Código de Buenas Prácticas* conscient que l'eficàcia de la negociació entre prestatari i prestador augmentarà en el cas que hi intervinguin "mediadors del sistema públic".

³⁸⁰ Alaustray Garcia, R.: "La mediación ante la ejecución hipotecaria: una oportunidad para la dignidad, un ejercicio de responsabilidad social", a *El Notario del siglo XXI*. Núm. 46. Nov/Des. 2012.

Disponible a:

<http://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-46/233-la-mediacion-ante-la-ejecucion-hipotecaria-una-oportunidad-para-la-dignidad-un-ejercicio-de-responsabilidad-social-0-02792216653742098>

³⁸¹ Concretament els Estats de Califòrnia, Michigan i Oregon

2.3 UNA (INTER)MEDIACIÓ EN L'ÀMBIT DEL CONSUM.

Des del punt de vista del compliment del dret constitucional a un habitatge digne i adequat, quan aquest està en risc per impagament de les obligacions contractuals, les actuacions d'aquests serveis hauran d'anar adreçades, de forma prioritària, a intentar evitar que el prestatari perdi l'habitatge, i en el cas que aquesta pèrdua de la propietat resulti inevitable, mirar de trobar alternatives perquè hi pugui romandre com a usuari. Però, tant si s'aconsegueix una solució com una altra, cal en el procediment garantir també l'aplicació de mesures que busquin evitar la recaiguda del prestatari en una situació de sobreendeutament.

Certament, la novetat en la implantació de serveis d'aquesta tipologia, i fins i tot la falta de normativa prèvia i posicionament doctrinal, va provocar que en els primers mesos en que es posaven en marxa diferents projectes pilot de mediació hipotecària, i com a conseqüència d'experiències prèvies, en l'àmbit laboral, i d'altres més innovadores, en l'àmbit de la mediació familiar,³⁸² es va avaluar que la mediació hipotecària podria recaure dins de l'àmbit material de la mediació civil pel fet evident que el contracte de préstec hipotecari, o de forma més extensa, el dret de propietat, s'ubiqués i és regís per normes de dret privat.

Es podria defensar i trobar, sense excessives dificultats, arguments favorables que la mediació hipotecària constituïria una modalitat de mediació civil, en base a l'objecte de la mateixa.

Però, des d'un altre punt de vista, seguint BASTANTE GRANELL (2013), la doctrina ha destacat (MORALEJO IMBERNÓN, N. a *El contrato de hipoteca inmobiliaria*, Pamplona, i ORDAS ALONSO, M., a *La contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios en la Ley 2/2009, de 31 de marzo*,) que els préstecs hipotecaris han de ser

³⁸² En el supòsit de la mediació familiar, cal considerar-lo com a una mediació intrajudicial, per la previsió de la suspensió del procediment per acudir a la mediació, que es va preveure a la Disposició final primera, punt 3, per la qual s'introdueix una nova regla 7a a l'article 770 de la Llei d'Enjudiciament Civil, amb la redacció següent:

'7a Les parts de comú acord poden sol·licitar la suspensió del procés de conformitat amb el que preveu l'article 19.4 d'aquesta Llei, per sotmetre a mediació.'

considerats com a contractes de consum, encara que en l'elaboració dels mateixos es segueixi normativa de dret civil. És obvi que si els contractes de préstec/crèdit es basen en aquestes normes de dret privat, la relació que s'estableix entre el prestador i el prestatari cal que sigui apreciada, respectivament, com a una relació entre empresari i consumidor, i per tant amb possible subjecció a una mediació de consum, mentre aquest estigui vigent, i per tant, amb possibilitat que siguin objecte de mediació les conseqüències que es deriven del seu compliment o incompliment.³⁸³

És aquesta una mostra més en que el dret de protecció al consumidor, que afecta a múltiples matèries sectorials que es regulen en branques del dret, tant públic com privat.

Com afirma BASTANTE GRANELL (2013)

"no pot afirmar-se que la mediació hipotecària posseeixi autonomia pròpia. Per contra, constitueix més aviat una especialitat de la mediació de consum, ja que centra la seva activitat en una determinada classe de consumidors: els deutors hipotecaris; en un àmbit concret de la seva protecció: la reestructuració del préstec hipotecari i l'evitació de l'execució; i en la defensa d'un específic bé d'ús o consum comú, ordinari i generalitzat de protecció prioritària: l'habitatge [...]. Per tant, aquest nou mecanisme extrajudicial s'ha de regir pels principis i la normativa de la mediació de consum, fet que suposa determinar la legislació aplicable, així com les autoritats públiques competents per a desenvolupar i aplicar aquesta nova especialitat de mediació en consum".³⁸⁴

L'aprovació de la Llei 5/2012, de 6 de juliol, de mediació en assumptes civils i mercantils³⁸⁵, i, a Catalunya, l'aprovació del Decret 98/2014, de 8 de juliol, sobre el

³⁸³ Bastante Granell, V., "Mediación hipotecaria: una solución al problema del sobreendeudamiento de los particulares". Anales de Derecho. Núm. 31, Any. 2013, p. 187

Disponible a:

<https://www.google.com/search?q=bastante+granell+mediaci%C3%B3+hipotec%C3%A0ria&og=bastante+granell+mediaci%C3%B3+hipotec%C3%A0ria&aqs=chrome..69i57.9207j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

³⁸⁴ Bastante Granell, V., "Mediación hipotecaria: una solución al problema del sobreendeudamiento de los particulares". Anales de Derecho. Núm. 31, Any. 2013, p. 191

Disponible a:

<https://www.google.com/search?q=bastante+granell+mediaci%C3%B3+hipotec%C3%A0ria&og=bastante+granell+mediaci%C3%B3+hipotec%C3%A0ria&aqs=chrome..69i57.9207j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

³⁸⁵ Aquesta llei és l'instrument normatiu pel qual es realitza la transposició de la Directiva 2008/52/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de maig de 2008, sobre certs aspectes de la mediació en assumpte civils i mercantils, que també descartava la seva aplicació per als contractes hipotecaris.

Disponible a:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-9112>

procediment de mediació en les relacions de consum,³⁸⁶ va ajudar a esvaïr els dilemes existents aleshores. La pròpia Llei de 2012 va excloure de la seva aplicació la mediació penal, la mediació amb les administracions públiques, la mediació laboral i la mediació en matèria de consum³⁸⁷. Aquestes, segons consta en el preàmbul, quedaven excloses de l'aplicació de la Llei no tant per limitar "la mediació en els àmbits a què es refereixen sinó per reservar la seva regulació a les normes sectorials corresponents". També el Decret català va venir a definir la mediació de consum com "un procediment voluntari de resolució extrajudicial de conflictes mitjançant el qual les persones consumidores i els empresaris o empresàries promouen l'obtenció d'una solució consensuada a un conflicte, amb la intervenció d'una persona mediadora formada en mediació que actua de manera imparcial, experta i neutral".³⁸⁸ Finalment, l'article reproduït de la mediació obligatòria, de la Llei 20/2014, de modificació del Codi de Consum de Catalunya, aprovada al desembre d'aquell any, indicava clarament aquesta condició de mediació de consum.

Com relata CEBALLOS PEÑA (2013), aquest nou servei de mediació "que ha vingut a denominar-se 'hipotecària' constitueix una novetat nascuda a l'atzar dels esdeveniments [...] Per tant, aquesta 'nova espècie' que podríem intentar integrar dins de les espècies més assentades com la mediació de consum, adquireix una significació pròpia, ja que el seu àmbit objectiu i subjectiu està investit d'una personalitat independent de la resta".³⁸⁹

³⁸⁶ Disponible a:

<https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/6661/1363593.pdf>

³⁸⁷ L'apartat segon de l'article 2 de la Llei 5/2012, que exclou aquestes tipologies de mediació va estar vigent fins a l'aprovació de la Llei 7/2017, de 2 de novembre, per la qual s'incorpora a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva 2013/11/UE, del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de maig de 2013, relativa a la resolució alternativa de litigis en matèria de consum.

³⁸⁸ Article 2.1 dins de la definició de conceptes que fa el Decret 98/2014, de 8 de juliol.

³⁸⁹ Ceballos Peña, D. "La mediación hipotecaria: un nuevo fenómeno de afrontamiento de conflictos en un entorno de crisis social". Revista de Mediación. Núm. 12. Any. 2015. p.26

Disponible a:

<https://revistademediacion.com/articulos/la-mediacion-hipotecaria-un-nuevo-fenomeno-de-afrontamiento-de-conflictos-en-un-entorno-de-crisis-social/>

L'altre debat doctrinal s'ha situat en el camp de si ens trobem davant d'una mediació, d'una intermediació, d'una conciliació, o fins i tot, com ja s'ha definit en el cas del *Código de Buenas Prácticas*, si ens trobem davant d'una simple negociació, encara que en aquest cas sigui assistida amb la presència d'un tercer. Tot i que hi hagi una profusió d'articles doctrinals sobre aquesta qüestió, resulta inevitable que s'hagi implantat la denominació de "mediació hipotecària" a tots els serveis i a la feina -sovint exitosa- que han fet aquests, encara que les tasques d'informació, assessorament, i si cal, comunicació i posterior recerca d'una solució amb l'entitat financera prestadora no respongui, en puritat, a una procés de mediació.³⁹⁰

La mediació de consum es reconeix pel compliment d'una sèrie d'atributs. Els bàsics serien: voluntarietat, neutralitat, imparcialitat, confidencialitat, als que pot afegir-se, la bona fe, la universalitat, la territorialitat i la transparència.³⁹¹

I seria la interpretació de com queden d'adulterades aquestes peculiaritats, i de com s'accentua la seva alteració si la mediació és, a més, obligatòria, que els diferents autors es posicionen davant de quin model d'instrument ens trobem.

Així, PEREIRA PUIGVERT (2014) qüestiona les característiques de neutralitat i imparcialitat del mediador, ja que l'objectiu d'aquests serveis és evitar la pèrdua de l'habitatge habitual, "circumstància que ens fa pensar que el que s'intentarà, en determinats supòsits, és protegir la família perquè pugui recuperar la seva llar".³⁹²

Molt més evident troba FRANCO CONFORTI (2015) l'absència d'aquests caràcters. D'acord amb la literalitat del redactat de l'article 132-4 del Codi de Consum de Catalunya, resulta que la neutralitat, entesa com a "no participar de cap de les opcions

³⁹⁰ En aquest cas estaríem davant d'una situació anàloga a la ja comentada en aquesta investigació, i també extensament recollida i discutida per la doctrina, de la popularització de l'expressió 'dació en pagament', -fins i tot encimbellada legalment en el Reial Decret-Llei 6/2012-, quan la reivindicació i regulació que s'ha fet d'aquest instrument no respon exactament a les característiques de la figura pròpia del dret romà de la '*datio in solutum*'.

³⁹¹ Aquestes característiques venen delimitades al Capítol - II (articles 5 a 10) del Decret 98/2014, de 8 de juliol, sobre el procediment de mediació en les relacions de consum.

³⁹² Pereira Puigvert, S. "*Propuestas de mejora de la ejecución hipotecaria: especial referencia a 'Ofideute'*". Actualidad Civil., Núm. 11. Secció. A Fondo. Any 2014

possibles davant d'un conflicte, [...] estat de *no acció*" es veuria en entredit per la sol·licitud -potestativa- que preveu la llei, d'un informe d'avaluació social i econòmic del deutor. Com que l'objecte d'aquest informe és per donar recolzament a un objectiu determinat, es "destrossa el principi de neutralitat". Respecte de la imparcialitat, entesa com la "falta de designi anticipat per cap de las parts d'un conflicte, [...] estat de *no adhesió*", estaria en entredit perquè cap "creditor creurà que el mediador que va sol·licitar l'informe no té un designi anticipat, i més quan la finalitat del procés és que el deutor 'conservi la propietat de l'habitatge o, subsidiàriament, la possibilitat de mantenir el seu ús i gaudi'"³⁹³. NASARRE AZNAR i SIMÓN MORENO (2015), fent precisament referència a aquest informe social, es posicionen sobre la possible pertorbació del principi de confidencialitat, doncs la previsió de la norma, que aquest informe social en el cas que no hi hagi acord entre les parts pugui ser requerit pel jutge o aportat per les parts, opinen "que sembla ser una excepció a la confidencialitat i no revelació de documents i informació que ha de regir tot procés de mediació"³⁹⁴.

FRANCO CONFORTI (2015), exposa, també, que el deure d'acudir a la mediació, de forma prèvia a la reclamació administrativa o a la demanda judicial que determina l'article 132-3 "s'emporta per davant el principi de voluntarietat", d'acord amb l'article 2.4 CE, pel qual es reconeix el dret fonamental del lliure accés a jutges i tribunals, arruïna qualsevol possibilitat de considerar el principi de voluntarietat en aquests procediments.

El fet que la voluntarietat queda desvirtuada en la mediació obligatòria, el posicionament de la doctrina tampoc és pacífic.

En aquest sentit, GIL NIEVAS (2008) recorda referències en àmbits com el laboral o en les controvèrsies d'invençions en la legislació de patents³⁹⁵ on es regulen actuacions de

³⁹³ Franco Conforti, O.D., "Mediación de consumo en Cataluña versus tutela judicial efectiva: ¿Una apostasía en la resolución de conflictos?". Diario *La Ley* Núm. 8534, Secció Tribuna. 7 de maig de 2015.

³⁹⁴ Nasarre Aznar, S. i Simón Moreno, H., "Un paso más en la protección de los deudores hipotecarios de vivienda: La Directiva 2014/17/UE y la reforma del Código de Consumo de Catalunya por Ley 20/2014". Revista de derecho bancario y bursátil. Núm. 139 Any XXXIV, juliol-setembre 2015. p.52

³⁹⁵ Gil Nievas, R., "Actualidad Jurídica Aranzadi. Comentario de Legislación. La Directiva 2008/52/CE del Parlamento

conciliació / mediació de caràcter obligatori i previ al procés, i és per això que afirma que "la imposició obligatòria de la mediació com a requisit previ a l'exercici d'accions judicials pot sonar estranya, però no és aliena al nostre dret".³⁹⁶

L'any 2013 el *Defensor del Pueblo* va recomanar la necessitat "d'establir un acte previ de conciliació, com a requisit de procedibilitat per a l'execució hipotecària, en la qual el jutge estigui dotat de la facultat d'imposar un acord raonable"³⁹⁷, arran de les queixes dels particulars per "la inflexibilitat de la banca per negociar els pagaments del deute, ja que hi ha persones que tenen patrimoni però falta de liquiditat, i per això seria desitjable que abans de recórrer al procediment judicial triat s'estableixi l'obligació d'intent de conciliació prèvia de la mateixa manera que existeix en altres processos judicials".³⁹⁸

Molt aclaridora resulta la normativa europea, que reforça indubtablement la possibilitat que un procediment de mediació esdevingui obligatori. Com exposa

Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles". Núm. 768 p.13. L'autora recorda que "alguns supòsits, com passa amb la conciliació obligatòria prèvia al procés laboral davant el servei administratiu corresponent o davant l'òrgan que assumeixi aquestes funcions (articles 63 i següents de la Llei de Procés Laboral, LPL), o amb la mediació en cas de controvèrsia en matèria d'invençions laborals (article 140 de la Llei 11/1986, de 20 de març, de patents)".

³⁹⁶ Fins i tot en l'avantprojecte de llei sobre mediació civil i mercantil -la que va acabar sent la Llei 5/2012-es va preveure una mediació obligatòria per al judicis verbals (tramitats sota aquest procediment per raó de la seva escassa quantia). La figura no va prosperar, ja que el *Consejo General del Poder Judicial*, en el seu informe (2010), no va considerar altra qüestió que la probable escassa efectivitat de la mesura, i la demora i trava per a l'accés al sistema judicial: "la Memòria de l'Anàlisi d'Impacte Normatiu que acompanya l'Avantprojecte [...] es refereixi a ell com 'un mer tràmit de caràcter previ que permet donar per complerta l'obligació legal a la sessió informativa si no s'arribés a iniciar la mediació'. No sembla que tingui molt sentit instaurar supòsits de mediació obligatòria quan el propi legislador presumeix que es convertiran en mers tràmits previs sense una veritable efectivitat, ja que l'única cosa que això suposarà és l'agregació de noves càrregues cridades a llastrar l'exercici del dret de accés a la justícia. Disponible a:

<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-al-Anteproyecto-de-Ley-de-mediacion-en-asuntos-civiles-y-mercantiles>

³⁹⁷ Informe "*Crisis Económica y Deudores Hipotecarios: Actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*". Document d'actualització a 9 d'abril de 2013. p.19 Recomenació - 7

Disponible a:

<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013-04-Crisis-econ%C3%B3mica-y-deudores-hipotecarios-Actualizaci%C3%B3n.pdf>

³⁹⁸ *Ibid.*, p.13

GUTIÉRREZ SANTIAGO (2015) "la mediació hipotecària preceptiva no és contrària a la normativa europea".³⁹⁹

Així, la Directiva Europea 2008/52/CE, de 21 de maig, sobre determinats aspectes de la mediació en els àmbits civils i mercantils,⁴⁰⁰ la Directiva 2013/11/UE, també de 21 de maig, relativa a la resolució alternativa de conflictes en matèria de consum,⁴⁰¹ i la Directiva 2014/17/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 4 de febrer de 2014, sobre els contractes de crèdit celebrats amb els consumidors per a béns immobles d'ús residencial, preveuen que pugui existir aquesta obligatorietat del procediment de mediació sempre que aquesta obligatorietat no impedeixi a les parts exercir el seu dret a l'accés al sistema judicial. Molt aclaridora resulta la definició de mediació⁴⁰² que fa l'article 3 de la Directiva 2008/52/CE quan restringeix l'aspecte de la voluntarietat a

³⁹⁹ Gutiérrez Santiago, P., "*Mecanismos 'alternativos' frente al desahucio hipotecario de la vivienda habitual*". Revista Jurídica de la Universidad de León. Núm. 2, Any. 2015. p.50

Disponible a:

<https://revistas.unileon.es/index.php/juridica/article/view/3730>

⁴⁰⁰ La Directiva 2008/52/CE, a la Consideració 14, aprecia que "res del que disposa la present Directiva ha d'afectar la legislació nacional que faci obligatori l'ús de la mediació o que la sotmeti a incentius o sancions, sempre que aquesta legislació no impedeixi a les parts l'exercici del seu dret d'accés al sistema judicial".

A l'article 2.1.c) de la Directiva 2008/52/CE, contempla que "sigui obligatori recórrer a la mediació d'acord amb la legislació nacional".

La mateixa directiva, a l'hora de definir mediació, a l'article 3, determina que en aquesta "dos o més parts en un litigi intenten voluntàriament arribar per si mateixes un acord sobre la resolució del seu litigi amb l'ajuda d'un mediador" i reconeix que el "procediment pot ser iniciat per les parts, suggerit o ordenat per un òrgan jurisdiccional o prescrit pel Dret d'un Estat membre".

Finalment, i per si quedava algun dubte de la possibilitat que el procediment de la mediació pugui ser obligatori iniciar-lo, l'article 5.2 diu que "la present Directiva no afecta la legislació nacional que estipuli l'obligatorietat de la mediació o que la sotmeti a incentius o sancions, ja sigui abans o després de la incoació del procés judicial, sempre que aquesta legislació no impedeixi a les parts l'exercici del seu dret d'accés al sistema judicial".

Disponible a:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=uriserv:OJ.L_.2008.136.01.0003.01.SPA

⁴⁰¹ La Directiva 2013/11/UE publicada al DO L 18 de juny 2013, núm. 165 p.63, a l'article 1, reconeix que

"La present Directiva s'entén sense perjudici de l'obligatorietat de participar en aquest tipus de procediments prescrita a la legislació nacional, sempre que aquesta no impedeixi a les parts exercir el seu dret d'accés al sistema judicial."

Disponible a:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0011>

⁴⁰² La definició de mediació que fa la directiva és la següent: "un procediment estructurat, sigui quin sigui el seu nom o denominació, en el qual dues o més parts en un litigi intenten voluntàriament arribar per si mateixes un acord sobre la resolució del seu litigi amb l'ajuda d'un mediador. Aquest procediment pot ser iniciat per les parts, suggerit o ordenat per un òrgan jurisdiccional o prescrit pel Dret d'un Estat membre."

l'intent d'arribar a un acord, independentment que el procediment s'hagi iniciat de forma obligatòria pel Dret d'un Estat membre.

A la mateixa conclusió, arriba VIOLA DEMESTRE (2014) quan afirma que la voluntarietat no s'ha de valorar com "un principi essencial aplicat al procés de mediació en si, sinó al seu resultat consensuat. En aquesta línia, l'essència de la voluntarietat del procés de mediació es fonamenta en la possibilitat de les parts d'arribar a acords".⁴⁰³

I la legislació europea és també contundent respecte de la temàtica que es tracta en aquest apartat de la investigació, la Directiva de 2014 esmentada, emfatitza que:

"resulta oportú que els consumidors tinguin accés a vies extrajudicials de reclamació i recurs per a la resolució dels litigis que es deriven dels drets i obligacions establerts en la present Directiva, tant entre proveïdors de contractes de crèdit per a béns immobles d'ús residencial i consumidors, com entre intermediaris de crèdit i consumidors. Els Estats membres han de garantir que la participació de prestadors i intermediaris de crèdit en aquest tipus de procediments de resolució alternativa de litigis no sigui facultativa".⁴⁰⁴

A la Resolució de 12 de setembre de 2017⁴⁰⁵ sobre l'aplicació de la Directiva 2008/52/CE sobre certs aspectes de la mediació en assumptes civils i mercantils, conclou que alguns Estats membres obliguen les parts en un litigi a recórrer a la mediació o, almenys, a participar en sessions informatives sobre la mediació, ja sigui per iniciativa del jutge, com és el cas de la República Txeca, o per disposició legal en el cas de determinats litigis, com els litigis de família, en estats com Lituània, Luxemburg, Anglaterra i País de Gales; indica, així mateix, que en alguns estats membres és obligatori que els advocats informin als seus clients sobre la possibilitat de recórrer a la

⁴⁰³ Viola Demestre, I. "*Impago, Renegociación y Mediación Residencial*", a "*Vivienda y Crisis: Ensayando soluciones*" Jornades 19 i 20 de noviembre de 2014., Dir. Tornos Mas, J., Barral Viñals, I., Universitat de Barcelona - Registradors de Catalunya. Any. 2015, p. 209

⁴⁰⁴ Consideració 77 de la Directiva 204/17/UE, de 4 de febrer de 2014.
Disponible a:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32014L0017>

⁴⁰⁵ Resolució aprovada el 12 de setembre de 2017.
Veure Conclusió 3. I les referències número 11 i 12
Disponible a:
http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0321_ES.html?redirect

mediació o que les sol·licituds presentades als tribunals confirmen que s'ha intentat la mediació o que hi ha motius que ho impedeixen; pren nota, però, que l'article 8 de la directiva relativa a la mediació garanteix que el fet que les parts optin per la mediació amb ànim de solucionar un litigi no els impedeixi posteriorment recórrer als tribunals a causa del temps dedicat a la mediació; posa en relleu que no sembla que els estats membres hagin plantejat qüestions específiques en relació amb aquest punt.

Finalment el TJUE⁴⁰⁶ també ha considerat que el Dret de la Unió (concretament referint-se a la Directiva 2013/11/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de maig de 2013, relativa a la resolució alternativa de litigis en matèria de consum), no s'oposa a una normativa nacional que estableixi l'obligatorietat de la mediació amb caràcter previ a l'exercici de l'acció judicial en els litigis en què siguin part dels consumidors. Fins i tot destaca que el rellevant no és el caràcter obligatori o facultatiu del sistema de mediació, sinó el fet que es preservi el dret de les parts a accedir al sistema judicial. I a més a més, en destaca que l'exigència d'un procediment de mediació amb caràcter previ a l'exercici de les accions judicials pot ser compatible amb el principi de tutela judicial efectiva si concorren determinats requisits que competeix examinar al jutge nacional.

⁴⁰⁶ Assumpte C-75/16 Livi Menini i Maria Antònia Rampanelli / Banc Popolare Società Cooperativa
Diario Oficial de la Unión Europea. Núm. 277, 21 d'agost de 2017. p.15
Disponible a:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2017:277:FULL&from=HU>

2.4 LES BASES COMPETENCIALS PER A LA REGULACIÓ I CREACIÓ D'AQUESTS SERVEIS DE MEDIACIÓ DE CONSUM.

Sota aquesta base de la defensa que estem davant d'una mediació de consum, cal referir-se a l'article 51 CE, quan estableix que:

"Els poders públics garantiran la defensa dels consumidors i usuaris i en protegiran amb procediments eficaços la salut, la seguretat i els legítims interessos econòmics dels mateixos".

No obstant això, aquesta és una qüestió que no apareix en la distribució competencial que fan els articles 148 i 149 CE entre les comunitats autònomes i l'Estat. Per tant, de garantir el que preveu l'article 51 CE n'han de ser responsables, com passa amb la competència d'habitatge, els diferents "poders públics". És a dir, tant l'Estat, com les comunitats autònomes, com, fins i tot, les administracions locals.

En les diferents lleis orgàniques que conformen els estatuts d'autonomia, els diferents territoris van assumir la competència en consum, per al seu desenvolupament legislatiu i actuació executiva. Per tant, d'antuvi, no sembla que hi hagi obstacle per entendre que les CCAA tenen una competència clara, respecte als elements propis de la mediació hipotecària, pel fet de tractar-se d'una mediació de consum, a la que a més s'hi ha d'afegir de forma concurrent que totes les CCAA han assumit també, en exclusiva, la competència en matèria d'habitatge.

En canvi però, cal tenir en compte que s'està en un àmbit, com va dir PARRA LUCÁN (1987) que "el conjunt de regles jurídiques que tenen per objecte protegir el consumidor té un caràcter pluridisciplinari, ja que es superposa al criteri tradicional de classificació de les disciplines jurídiques en funció de la naturalesa de les regles estudiades (dret civil, mercantil, administratiu, penal)"⁴⁰⁷ i l'àmbit de dret civil, amb les obligacions contractuals i de legislació hipotecària, que són objecte de la mediació que s'està analitzant, poden entrar en controvèrsia, segons la normativa que es dicti per part de l'ens autònom amb competències considerades de reserva estatal.

⁴⁰⁷ Parra Lucan, M. Angeles "Algunos aspectos de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre la legislación civil para la protección del consumidor". Revista Jurídica de Navarra. Núm. 4. Desembre de 1987 p. 149-168

Així doncs, l'habilitació competencial de les CCAA en matèria de consum no és una qüestió pacífica, i com expliquen NASARRE AZNAR i SIMON MORENO (2015) es troba sotmesa a dos límits derivats de la CE:

"El primer és l'article 149.1.1 CE, que preveu com a competència exclusiva de l'Estat la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals, entre els quals es troba la defensa dels consumidors i usuaris (art. 51.1 CE), [...] la constitucionalitat dependrà que no infringeixin la normativa bàsica estatal.

El segon límit seria l'habilitació competencial del legislador. Atès que els arts. 148.1 i 149.1 CE no atribueixen una competència expressa en matèria de consumidors i usuaris ni a l'Estat ni a les CCAA (STC 15/1989), aquesta ha de concretar atenent a altres disposicions constitucionals. En el mateix sentit es pronuncia la STC 31/2010 en analitzar l'article 123 EAC. El problema en aquest punt, doncs, és que el contingut pluridisciplinari del dret de consum implica que calgui analitzar en cada cas el sector específic sobre el qual s'està legislant i la corresponent habilitació competencial".⁴⁰⁸

En definitiva, la constitucionalitat de la normativa en defensa del consumidor dependrà de la interpretació més o menys restrictiva de les regles 1a i 8a de l'article 149.1 CE. Fins i tot, en una matèria com aquesta, en aquelles CCAA amb dret civil propi, doncs resulta complex i sovint subjectiva l'anàlisi de si les actuacions legislatives d'aquests territoris amb dret històric, es troben dins la limitació de la "conservació, modificació o desenvolupament" a la que tenen possibilitat.

⁴⁰⁸ Nasarre Aznar, S. i Simón Moreno, H. "Un paso más en la protección de los deudores hipotecarios de vivienda: La Directiva 2014/17/UE y la reforma del código de consumo de Catalunya por la ley 20/2014". Revista de derecho bancario y bursátil. Núm. 139. Julio-Septiembre 2015. p.11-55

2.5 EL DESENVOLUPAMENT DE L'OBLIGATORIETAT DE LA MEDIACIÓ PRÈVIA A UN PROCEDIMENT D'EXECUCIÓ HIPOTECÀRIA EN LA NORMATIVA CATALANA.

S'han vist les diferents interpretacions que feia la doctrina sobre l'afectació a les característiques de la mediació que s'introduïen, no tan sols en raó a l'objecte material del conflicte a resoldre, sinó sobretot a si aquest procediment es regulava com a fórmula prèvia i preceptiva a l'inici d'actuacions. FERNÁNDEZ-FIGARES MORALES (2017), en la seva anàlisi de la mediació no preceptiva que regula la Llei 3/2016, de 9 de juny, d'Andalusia, subratlla que la mediació voluntària, sense efectes suspensius en el procediment, pot acabar resultant poc rellevant:

"Cal visualitzar-se que seran molt pocs els casos en què les entitats bancàries es prestin a incorporar al procediment mediador, donat que el seu hipotètic accés l'embolicaria en una transacció preparada per influir en què el consumidor conservi el seu habitatge i, per tant, l'entitat creditícia no pugui disposar d'ella amb la mateixa plenitud que suposaria la realització de l'immoble en subhasta judicial.

Això és, finalment, al que ha donat joc la regulació possible dins l'àmbit competencial de mediació administrativa andalusa. Una mediació amb influx més testimonial o simbòlic sobre les parts i la ciutadania en general que qualsevol altra cosa".⁴⁰⁹

Per tant, malgrat que, com s'ha vist, part de la doctrina subratllava la importància que podia tenir en el context de crisi la mediació hipotecària, sembla que es reforci la idea que si aquesta no és preceptiva o no genera efectes (suspensius) sobre el procediment, l'efectivitat podria veure's reduïda dràsticament.

I és així que aquesta condició d'obligatorietat apareix en l'article 8 de la Llei 20/2014, que estableix l'addició d'un article, el 132-4, a la Llei 22/2010 del Codi de Consum de Catalunya, que en el seu punt tercer, diu:

"Article 132-4. Crèdits o préstecs hipotecaris.

[...]

3. Les parts en conflicte, abans d'interposar qualsevol reclamació administrativa o demanda judicial, han d'acudir a la mediació o poden acordar de sotmetre's a l'arbitratge. Una vegada transcorregut el termini de tres mesos a comptar de la notificació de l'acord d'inici de la mediació sense haver assolit un acord satisfactori, qualsevol de les parts pot acudir a la reclamació administrativa o a la demanda judicial."

⁴⁰⁹ Fernández-Figares Morales, M.J., "La mediación hipotecaria de Andalucía. Examen de la repercusión jurídico-procesal y la habilitación competencial de la Ley 3/2016 que la instaura (1)". Actualidad civil. Núm. 5. Any 2017. p. 40-47

El redactat d'aquest article varia sensiblement del que inicialment constava en l'avantprojecte de llei aprovat al febrer del 2013. En aquell text aprovat pel govern,⁴¹⁰ l'inici d'un procés de mediació quedava limitat a la voluntat de les parts. Així, en el primer punt de l'article es parlava de "fomentar" enlloc de "garantir", i no existia el tercer apartat de l'article, que determina l'obligació prèvia de mediació a qualsevol reclamació.

És en el tràmit d'esmenes⁴¹¹ del procediment d'aprovació del projecte de llei quan apareixen diferents opcions, per part de tots els grups parlamentaris, per a reforçar la necessitat d'un procés de mediació. Aquestes opcions que apareixen van des de l'oferiment d'un protocol de mediació al qual s'adheririen les entitats financeres, fins a la possibilitat de regular en el nou text legal tot un procediment de liquidació ordenada dels deutes que impliquin o puguin implicar la pèrdua de l'habitatge habitual.

Especial fortuna van tenir les esmenes del grup parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, proposant el canvi ja esmentat, de "fomentar" per "garantir", i és el grup parlamentari que va fixar també la necessitat de realitzar un informe d'avaluació social amb una anàlisi socioeconòmica del deutor.

De la redacció final de la disposició es desprèn que són subjectes legítims per impulsar aquesta mediació obligatòria, tant l'entitat financera com el deutor hipotecari. Així, diu: "les parts en conflicte [...] han d'acudir a la mediació", però, com apunta PÉREZ DAUDÍ (2017), del desplegament reglamentari de la mediació de consum feta pel ja citat Decret 98/2014, en neix una contradicció per a que això sigui possible, "l'article

⁴¹⁰ Al Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, de 15 d'abril de 2013. Número 59. Plana, 29. Text del projecte de llei aprovat pel Govern el 26 de febrer del mateix any, on es pot consultar l'article 4 del text que modificava l'article 132-4 del Codi de Consum de Catalunya.

⁴¹¹ Poden consultar-se totes les esmenes presentades al text original del projecte de llei al Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya de l'1 d'abril de 2014. Número 294.

15 del Decret, tan sols legitima als consumidors o als seus representants per iniciar el procediment de mediació".⁴¹²

Per salvar aquesta qüestió, el que ha fet Ofideute, quan el deutor s'aproxima per dur a terme aquesta mediació prèvia, és Ofideute qui entra en contacte amb l'Entitat Financera. Més difícil resulta, la situació contrària, doncs sovint resulta complicar aconseguir trobar a un deutor que no s'ha estat atès per Ofideute en el cas que sigui l'Entitat Financera qui confirmi que vol complir amb el tràmit de intermediació obligatòria.

Ofideute, s'ha convertit en servei públic de consum, precisament per conveni signat entre l'Agència Catalana del Consum i l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, perquè la mediació de consum en l'àmbit de l'habitatge ho fes Ofideute. En aquest sentit, tots els tècnics d'Ofideute estan formats com a mediadors de consum.

Malgrat anomenar-se mediació obligatòria, les propostes de la mediació obligatòria en l'àmbit hipotecari que s'han intentat regular aquí queden molt lluny de la proposta de mediació automàtica o obligatòria als EUA. En el model nord-americà, un cop es sol·licita el procediment d'execució hipotecària, un administrador del programa calendaritza automàticament i convoca una reunió de mediació a les diferents parts. Fins i tot la mediació considerada com a voluntària als EUA va més enllà que l'intent obligatori que s'ha impulsat aquí, perquè en la mediació voluntària als EUA al propietari-deutor se li notifica que, si ho sol·licita, la mediació està disponible, mentre que aquesta comunicació aquí no es produeix, ni en aquesta configuració més coactiva que s'ha legislat.

Finalment, cal posar de relleu, que el Tribunal Constitucional, va valorar a l'hora d'aixecar la suspensió de la mediació obligatòria en la seva interlocutòria 72/2016, de 12 d'abril, la importància de poder solucionar extrajudicialment un conflicte en el període de tres mesos. Però la veritat és que això havia de suposar un sobreesforç

⁴¹² Pérez Daudí, V. "La Mediación en el proceso de ejecución hipotecaria". Justicia: Revista de Derecho Procesal. Any 2017. Núm. 1, p.278

respecte dels terminis mitjos amb els que treballava fins a la data l'Agència de l'habitatge, en què els terminis superaven els 9 mesos, triplicant per tant l'objectiu que imposava la llei.

Taula 3.4 Temps entre la realització de la proposta d'intermediació i tancament de l'acord

Temps comptabilitzat entre la data de validació de la proposta per a l'EF i la data de tancament						
Entitat financera activa	Nombre intermediacions tancades en el període 2012-2016	Mitjana de temps tancament				
		Dies	Mesos	Anys		
EF 1	1.346	233	8	0,6		
EF 2	1.003	229	7	0,6		
EF 3	822	222	7	0,6		
EF 4	644	318	10	0,9		
EF 5	549	263	8	0,7		
EF 6	332	251	8	0,7		
Subtotal (les 6 entitats amb més intermediacions)	4.696	247	8	0,7		
EF 7	173	451	15	1,2		
EF 8	149	343	11	0,9		
EF 9	94	364	12	1,0		
EF 10	53	314	10	0,9		
EF 11	70	353	11	1,0		
EF 12	54	305	10	0,8		
Subtotal (6 EEFF següents amb més de 50 intermediacions)	593	373	12	1,0		
Resta entitats (45)	247	370	12	1,0		
Total	5.536	266	9	0,7		

Font: AHC

Pot observar-se que l'evolució de la mitjana de temps de tancament (temps de gestió fins a tancament) segons entitat financera durant el període 2012 a 2016, en l'anterior il·lustració indica que es troba entre els 247 dies en les 6 entitats amb més casos, i els 373 dies en les 6 entitats amb més de 50 casos, mentre que la resta d'entitats, amb menys de 50 casos, tenen una mitjana de resolució de 320 dies, quedant la mitjana total en 266 dies per tancar una intermediació entre la data de validació de la proposta i la data de tancament.

2.6 LA MEDIACIÓ EN LA LLEI 24/2015.

La Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica va ser aprovada per unanimitat pel Parlament de Catalunya com a resultat de la tramitació d'una Iniciativa Legislativa Popular promoguda per la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca, l'Observatori DESC, i l'Aliança contra la Pobresa Energètica.

La Llei preveia noves mesures per lluitar contra el risc d'exclusió residencial, que s'afegien a altres lleis impulsades pel govern de la Generalitat durant l'any 2015, com el Decret-Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària o la Llei 14/2015, de 21 de juliol, de creació de l'impost sobre els habitatges buits.

La normativa introduïa canvis en la gestió del sobreendeutament i plantejava mesures per evitar els desnonaments i l'exclusió residencial, apostant especialment per la mediació entre les parts i la simplificació dels procediments judicials en cas de desacord, amb l'establiment d'un pla de pagament amb aval judicial. L'exigència al gran tenidor d'oferir alternativa residencial en lloguer social a la família afectada, el dret al re-allotjament per la via de les meses d'emergència, i la garantia d'ajuts econòmics a famílies que no puguin afrontar el pagament del lloguer. Alhora, la Llei 24/2015 preveia la cessió obligatòria per tres anys d'habitatges buits de grans tenidors, per garantir la funció social de la propietat i resoldre casos de famílies en risc d'exclusió residencial.

Es tractava, en conseqüència, d'una normativa que determinava de forma significativa el marc regulador català en matèria d'habitatge, avançant, juntament amb les mesures del Decret-Llei 1/2015 i la Llei 14/2015, en el desplegament de plantejaments estratègics presents a la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

No obstant, en la seva regulació, feta en la tramitació 'expres' de la ILP en el Parlament, ni el promotors de la ILP, ni els grups parlamentaris, semblen aprofitar adequadament l'oportunitat de fer una remissió al Codi de Consum pel que fa a l'obligació de la mediació de forma prèvia a la interposició d'actuacions judicials o extrajudicials, doncs en les dates de l'aprovació de la Llei 24/2015 està plenament vigent la mediació obligatòria prèvia regulada aprovada a finals de 2014.⁴¹³

Així:

Article 1. Mesures contra el sobreendeutament relacionat amb l'habitatge habitual

1. Les mesures que regula aquest article tenen per objecte establir mecanismes destinats a resoldre les situacions de sobreendeutament de persones físiques i de famílies, per causes sobrevingudes, especialment pel que fa als deutes derivats de l'habitatge habitual, per mitjà de la regulació d'un procediment extrajudicial i, si escau, d'un procediment judicial. La regulació es basa en el fet que el dret dels consumidors té caràcter de dret bàsic i és objecte d'una especial protecció, de conformitat amb l'article 121-1 de la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya, i s'aplica sens perjudici del que estableix la legislació hipotecària i concursal.

2. Als efectes del que disposa aquesta llei, tenen la condició de consumidors les persones físiques que compleixen les condicions que determina l'article 111-2 del Codi de consum.

3. Els consumidors que es trobin o es puguin trobar en una situació d'insolvència derivada del pagament de l'habitatge poden iniciar els procediments que regulen els articles 2 i 3, que són aplicables a totes les persones físiques residents a Catalunya.

Article 2. Procediment extrajudicial per a la resolució de situacions de sobreendeutament

1. Els consumidors que es trobin en una situació de sobreendeutament derivada d'una relació de consum, i també qualsevol de llurs creditors, poden sol·licitar un procediment extrajudicial per a la resolució d'aquesta situació de sobreendeutament, llevat que es trobin immersos en un procediment judicial concursal.

2. Els procediments extrajudicials per a la resolució de situacions de sobreendeutament són gestionats per comissions de sobreendeutament, que actuen amb subjecció al procediment administratiu, amb àmplies facultats de decisió, incloent-hi la capacitat d'establir un pla de pagaments o un pla de reestructuració del deute. Les resolucions de les comissions de sobreendeutament resten subjectes a la revisió del jutge competent.

3. Si durant la tramitació d'un procediment extrajudicial per a la resolució d'una situació de sobreendeutament s'inicia un procediment judicial concursal, el deutor ho ha de comunicar a la comissió de sobreendeutament, que ha de cloure el procediment extrajudicial.

4. El procediment a què fa referència aquest article és un procediment de mediació en els termes en què l'estableix el llibre segon del Codi de consum.

⁴¹³ L'article 132-4 de la Llei 22/2010 del Codi de Consum de Catalunya, no es va suspendre per part del Tribunal, en aplicació de l'article 161.2 CE i article 20 de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional, fins al 9 d'octubre de 2015, suspensió que es va mantenir fins al dia 20 d'abril de 2016, en què el Tribunal en va dictaminar l'aixecament de la seva suspensió, fins que finalment el precepte va declarar-se nul en la Sentència 54/2018, de 24 de maig.

Com es pot veure, cap dels dos articles fa cap remissió al Capítol II, del Títol III, del llibre primer, sobre la resolució extrajudicial de conflictes, pel que fa a la mediació obligatòria prèvia a la interposició d'accions sobre deutes en el cas de crèdits o préstecs hipotecaris. Per tant, qualsevol deutor o creditor pot instar la mediació, però aquesta no resulta obligatòria (llevat que es prevegi la interposició d'accions judicials o extrajudicials d'execució, per aplicació -mentre estigués vigent- l'article 132-4 del Codi de consum). I aquesta remissió a la mediació obligatòria no es produïa, perquè ja hi ha un increment i una derivació de l'interès en resoldre situacions de pèrdua de l'habitatge habitual, no tant per les circumstàncies d'execució hipotecària, com pels desnonaments per impagaments de les rendes de lloguer.

A més a més, tot el procediment sembla enfocat especialment, per allò que disposa l'article tercer de la Llei, sobre l'establiment d'un procediment judicial simplificat.

Article 3. Procediment judicial per a la resolució de situacions de sobreendeutament

1. Si la via del procediment extrajudicial a què fa referència l'article 2 per a la resolució d'una situació de sobreendeutament es clou sense haver arribat a un acord, el consumidor afectat pot sol·licitar l'obertura del procediment judicial simplificat corresponent, amb l'objectiu de cercar les fórmules adequades per a la satisfacció dels deutes derivats d'una relació de consum, inclosos els que es deriven de l'habitatge habitual.

2. El jutge, un cop analitzades les circumstàncies del sobreendeutament i les raons de la manca d'acord en el procediment extrajudicial, ha de dictar una resolució que inclogui necessàriament un pla de pagament de compliment obligat.

3. En cas d'incompliment del pla de pagament, la part creditora pot sol·licitar que s'iniciï la liquidació d'actius per a afrontar els deutes, amb l'exclusió, en aquesta liquidació, dels béns inembargables. En cas que quedin imports insatisfets després d'aquesta liquidació, el jutge, a la vista de les circumstàncies personals del consumidor, pot acordar la cancel·lació dels imports no satisfets.

Però, evidentment, aquesta és una especialitat processal que no es va implementar mai, i per tant, a efectes pràctics, d'una nul·la repercussió en el disseny del circuit d'actuació a realitzar en el cas del fracàs d'una mediació prèvia.

Després de l'aprovació de la Llei, el govern va obrir un procés per a informar i consensuar amb els diferents agents implicats el desplegament dels diversos

procediments derivats de l'aplicació de la Llei, que situaven l'experiència d'Ofideute com un actiu a aprofitar.

Així mateix, la Secretaria d'Habitatge i Millora Urbana i l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, en col·laboració amb les entitats del grup promotor de la ILP i els ajuntaments, van organitzar sessions informatives adreçades a tècnics municipals i de la Generalitat especialitzats en habitatge, serveis socials i consum, per tal d'informar de l'abast de la Llei i dels procediments que calia tenir en compte des dels administracions per a un correcte desplegament de la normativa. També es van celebrar diverses sessions informatives a representants d'entitats financeres, grans tenidors, i els promotors, amb l'objectiu d'aclarir-los tots els dubtes que poguessin tenir en relació a la Llei 24/2015, la seva aplicació, i de forma especial el paper d'aquestes entitats i grans tenidors en el seu desplegament efectiu.

Així mateix, l'Agència de l'Habitatge de Catalunya va celebrar sessions formatives adreçades a professionals (especialment de l'advocacia) dels serveis d'intermediació Ofideute i el Serveis d'Intermediació en Deutes de l'Habitatge (en endavant SIDH), amb l'objectiu d'abordar els aspectes més tècnics de la normativa i la seva incidència en els serveis d'intermediació i les solucions que, d'acord amb la Llei, des d'aquests es podien aportar en l'atenció a la ciutadania.

Un aspecte especialment rellevant en aquest punt fou l'adaptació dels serveis d'intermediació Ofideute i del SIDH⁴¹⁴ a la Llei 24/2015. La vigència de la nova norma exigia l'adaptació de serveis existents en l'àmbit de la mediació, en la mesura que aquesta era un dels aspectes clau de la norma. A més a més, l'experiència d'aquests serveis els situava com a peces importants en l'engranatge necessari per al desplegament de la nova norma. En aquest sentit, els serveis Ofideute i SIDH es van adaptar, assumint funcions per a facilitar el compliment de l'obligació d'oferir un lloguer social per part dels grans tenidors.

⁴¹⁴ La Diputació de Barcelona, va optar per una denominació pròpia, pel servei d'intermediació que va desplegar territorialment, d'acord amb la Generalitat de Catalunya, els Col·legis d'Advocats i els Ajuntaments i Consells Comarcals.

2.6.1 Els procediments previstos en el marc de la Llei 24/2015

El 90% de les mesures plantejades a la Llei 24/2015 responien a l'exclusió residencial, quedant les mesures en matèria de pobresa energètica centrades únicament a l'article 6, sobre "Mesures per a evitar la pobresa energètica". Les principals mesures centrades en exclusió residencial en el que la (inter)mediació hi tenia un paper fonamental, eren els procediments extrajudicials per a la resolució de situacions de sobreendeutament (article 2) i els procediments judicials que se'n deriven per a la resolució de situacions de sobreendeutament (article 3) en el cas de desacord en l'operació prèvia, que no van -ni podien- implantar-se. Les altres grans mesures de la llei, el lloguer social obligatori en execució hipotecària (article 5.1 i DT 2), el lloguer social obligatori en desnonaments per impagament de lloguer (article 5.2 i DT 2), el dret a gaudir d'ajuts que evitin desnonaments en situacions de risc d'exclusió residencial (article 5.5), la garantia de re-allotjament per part de les administracions (article 5.6), i la cessió obligatòria per tres anys d'habitatges buits de grans tenidors en municipis de demanda (article 7), havien d'entrar en joc.

Així doncs, l'acció de la intermediació hipotecària havia de convertir-se en un element vertebrador i essencial de les actuacions que poguessin oferir-se com a solució al sobreendeutament, tenint en compte que no podia garantir-se la implantació d'un procés judicial simplificat que comportés un pla de pagaments que donés una alternativa a l'exclusió residencial que podria suposar per una família vulnerable que perdés el seu habitatge.

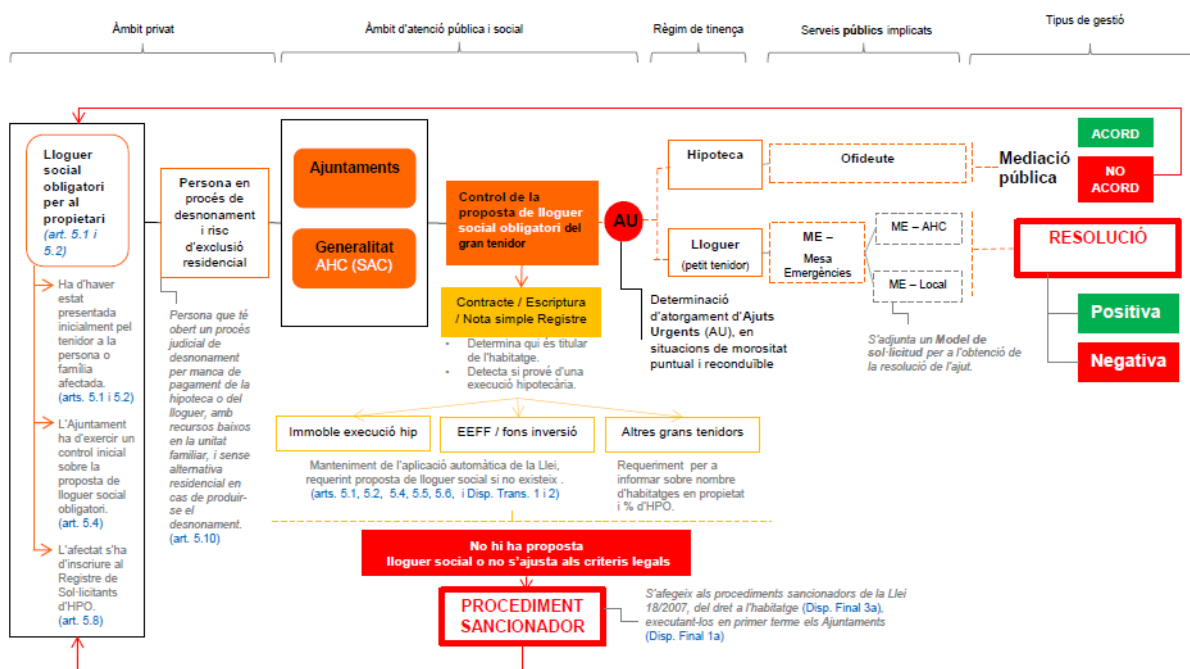
La prioritat de la mediació que establia l'article 2 de la Llei 24/2015 determinava que el procés es vehiculava a través de les comissions de sobreendeutament, amb implicació de l'Agència Catalana del Consum, l'AHC-Ofideute, professionals mediadors pactats per les parts, etcètera.

La llei preveia l'activació d'una sèrie de procediments que suposaven l'aplicació de les dues fases d'un protocol que es va dissenyar per mirar de donar resposta i conciliar els

mecanismes i les possibilitats que oferia la legislació vigent de protecció en matèria d'habitatge.

En la primera fase, (Il·lustració 3.1) s'establien mecanismes que implicaven que, en el cas de situacions d'endeutament per règim de tinença vinculat a préstec hipotecari, o també en règim d'arrendament, Ofideute coordinava un procediment de mediació pública que podia culminar en un acord. En cas de desacord, el protocol previst per a aplicar la Llei preveia que el cas passava a formar part dels procediments per a la determinació d'un lloguer social obligatori previst als articles 5.1. i 5.2 i, per tant, el no acord no suposava un procediment judicial simplificat, inexistent, sinó veure com reconduir el desacord amb les mesures de la pròpia Llei 24/2015.

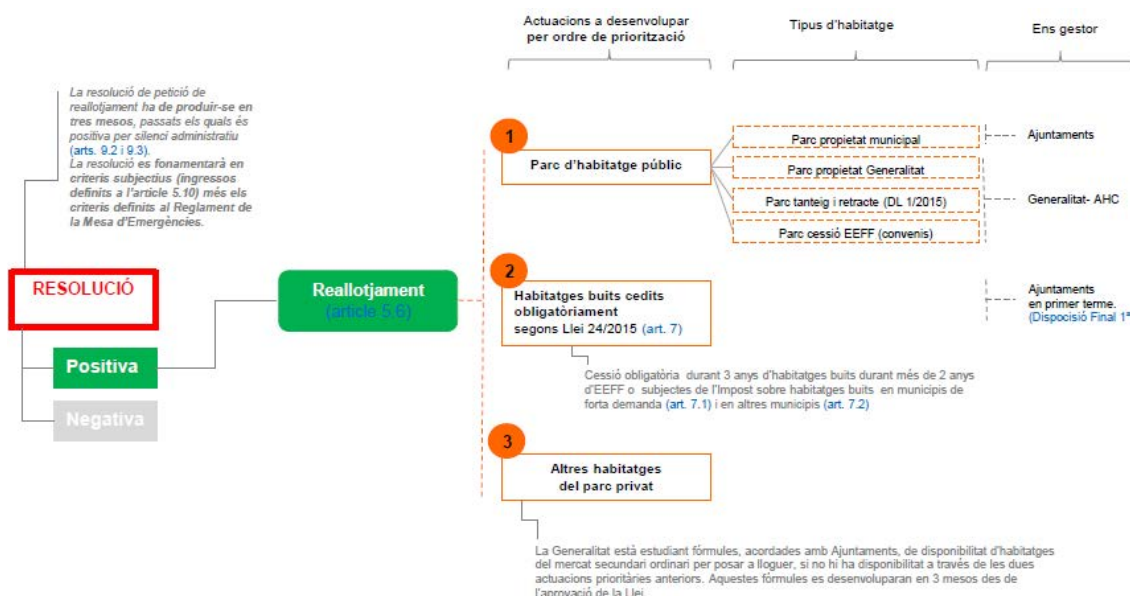
Il·lustració 3.1: Protocol d'aplicació-I de la Llei 24/2015, en el cas d'una llar en procés de llançament / desnonament i amb risc d'exclusió residencial.



Font AHC.

Aquest procediment preveia que el desacord en la mediació es derivava si hi havia un desallotjament cap a la consecució d'un re-allotjament, d'acord amb el protocol descrit a la taula de la Il·lustració 3.2.

Il·lustració 3.2: Protocol d'aplicació-II de la Llei 24/2015, en el cas d'una llar en procés de llançament / desnonament i amb risc d'exclusió residencial.



Font AHC.

El recurs presentat pel govern d'Espanya davant el Tribunal Constitucional el maig de 2016 proposava la suspensió d'algunes de les principals mesures, atès que es presentava contra gran part dels articles 2, 3, 4, 5, 7 i DT2 i DF3. No s'inclouien l'article 5.5. (obligació de les AAPP competents en habitatge a Catalunya a atorgar ajuts) i l'article 5.6. (garantia de re-allotjament per part de les AAPP local i autonòmica). Per tant, el recurs proposava la suspensió de totes les mesures que afectaven els grans tenidors i el manteniment de les que obligaven a actuacions de les administracions públiques catalanes. El recurs va ser admès a tràmit⁴¹⁵ i admesa la suspensió a favor⁴¹⁶ pel Tribunal Constitucional, que deixava a la pràctica sense efectes les mesures contemplades, en matèria d'habitatge, a la llei.

⁴¹⁵ Disponible a:
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-5337

⁴¹⁶ Disponible a:
<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25118>

2.7. EL PAPER D'OFIDEUTE EN LES 'CHASES' DERIVADES DE LA LLEI 4/2016

A partir de la suspensió de la Llei 24/2015, el govern de la Generalitat va impulsar 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.⁴¹⁷

El Parlament de Catalunya va aprovar per unanimitat, el desembre de 2016, la Llei de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones que es troben en risc d'exclusió social. Aquest nou text fixava instruments alternatius per donar resposta als tres punts de la Llei 24/2015 del mateix àmbit suspesos pel Tribunal Constitucional, entre ells la mediació.

La nova llei prioritzava la mediació entre els bancs i les famílies, i també preveia mecanismes per reduir els pisos buits, establia mesures per real·lotjar amb lloguer social famílies en risc d'exclusió i també expropiar temporalment l'ús de pisos a persones jurídiques per disposar d'habitatge públic per fer front a les necessitats de pisos socials i per evitar desnonaments. A més a més, la llei permetia avançar en la gestió de l'ocupació d'habitatges públics i havia de permetre aplicar l'impost de pisos buits sobre el triple de municipis i dedicar-ne la recaptació a polítiques d'habitatge.

Centrant l'atenció en la mediació en cas de sobreendeutament, la llei determinava que els processos de mediació entre famílies amb sobreendeutament i entitats creditors implicaven la creació de comissions a tot el territori, formades per representants del Govern, les entitats socials, advocats, ajuntaments i entitats financeres, que s'encarregarien d'analitzar els casos de sobreendeutament i elaborarien plans integrals per solucionar-los. Serien les anomenades Comissions d'Habitatge i Assistència davant Situacions d'Emergència Social (en endavant CHASES).

⁴¹⁷ Disponible a:
http://portaljuridic.gencat.cat/ca/detalls/noticia/llei_4_2016

2.7.1. Els procediments previstos en el marc de la Llei 4/2016

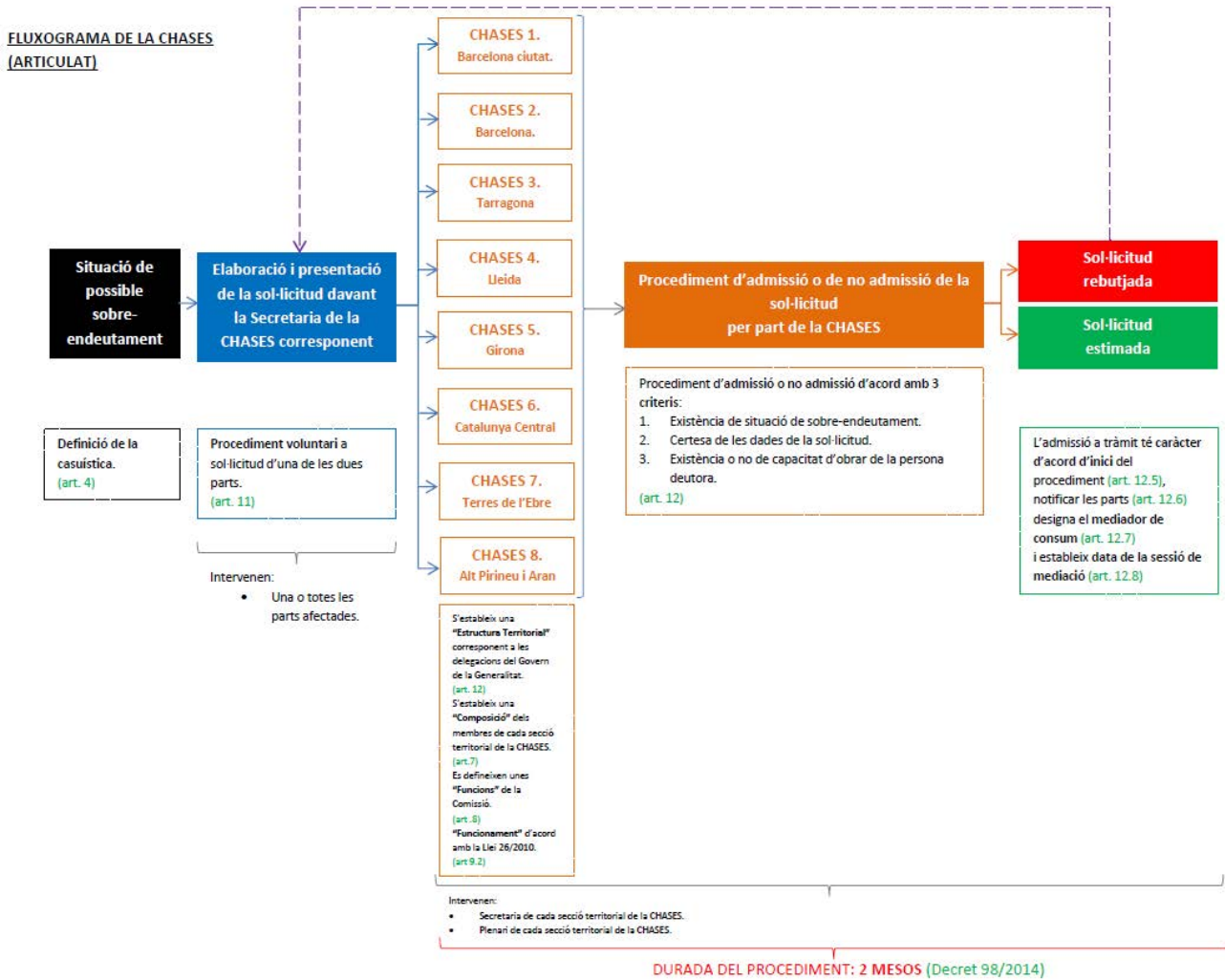
Amb la nova llei es recuperava la mediació "obligatòria" per la via del Codi de Consum, ja que s'establí un procediment de "mediació en l'àmbit del consum", (article 10), sol·licitat pels afectats, que incloïa un pla de sanejament que podia contemplar (article 14.2) la reordenació dels préstecs o crèdits i possibles deutes restants, amb possibilitat d'ajornaments o fraccionament de pagaments, fins a un límit màxim de 3 anys, amb interessos que no poden superar l'interès legal del diner incrementat en 2 punts, la condonació parcial o total dels deutes, la liquidació del patrimoni de la persona deutora, amb la satisfacció dels deutes mitjançant l'import obtingut, restant condonats els deutes restants, i en el cas que la persona deutora estigui en situació de risc d'exclusió residencial, l'alliberament de deutes, sempre que la persona renunciï expressament a fer en el futur pagaments a crèdit, ajornats o similars, en el termini establert en el propi Pla.

El procés de mediació es preveia en un protocol d'actuació vertebrat al voltant de les CHASES, que en els seus dos primers mesos implicava els passos a seguir per a l'admissió o no admissió de la sol·licitud de mediació per part de les CHASES, d'acord amb l'anàlisi de les dades aportades per a determinar si existia una situació real de sobreendeutament i quina capacitat d'obrar tenia la persona deutora. Aquesta primera fase havia de tenir una durada aproximada de dos mesos.

Posteriorment, si la sol·licitud era estimada per la CHASES corresponent, els protocols dissenyats en compliment de la llei establien que, en dos mesos, calia desenvolupar un procés de mediació, que incloïa l'elaboració d'un pla de sanejament supervisat per la CHASES i per personal d'Ofideute, i que si acabava sense acord portava al corresponent procediment judicial.

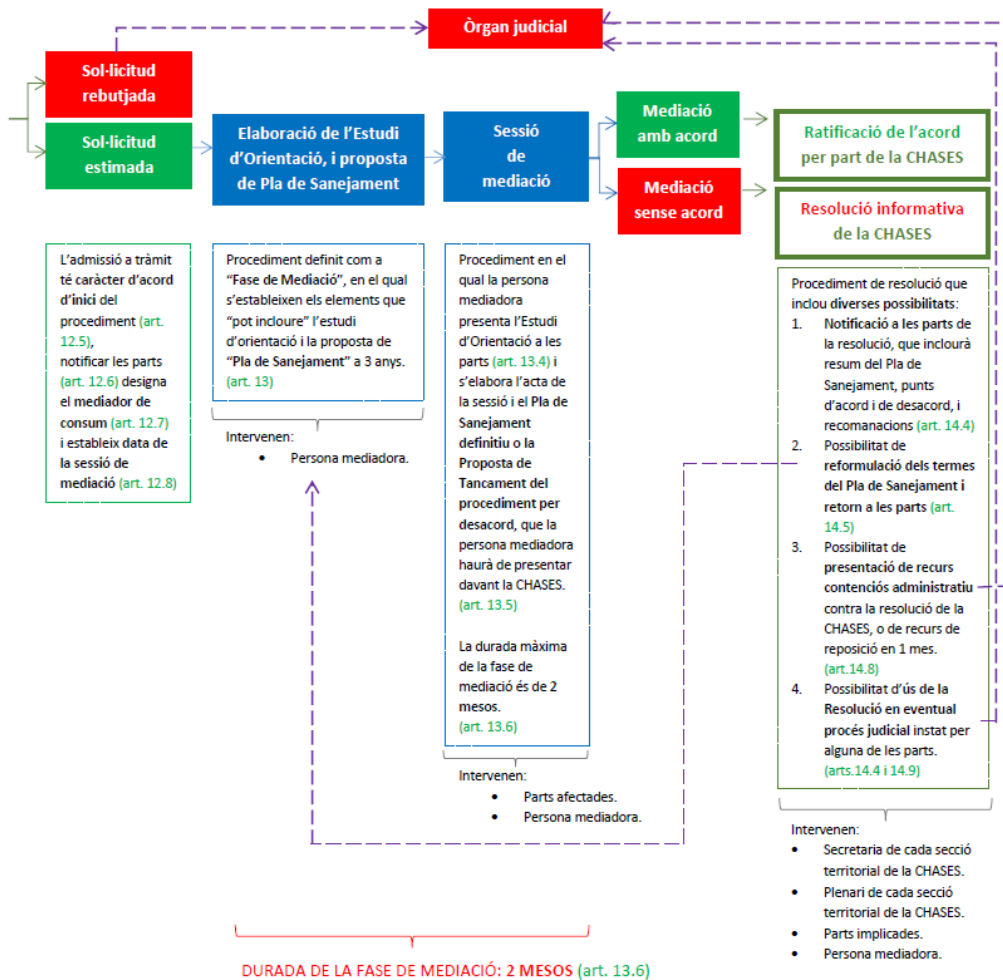
Així ho descriuen els esquemes relatius a les dues fases esmentades, corresponents a les il·lustracions 3.3. i 3.4.

Il·lustració 3.3: Protocol d'aplicació-I establert d'acord amb la Llei 4/2016, en la seva primera fase.



Font AHC.

II-Il·lustració 3.4: Protocol d'aplicació-II establert d'acord amb la Llei 4/2016, en la seva segona fase.



Font AHC.

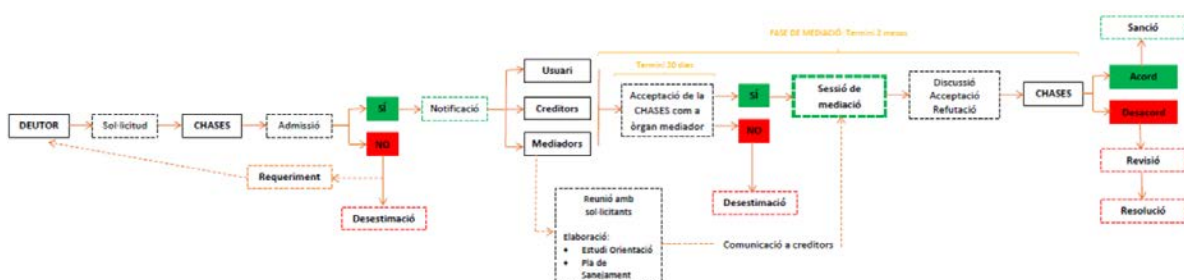
D'altra banda, els protocols dissenyats per als processos de mediació emparats per la Llei 4/2016 es diferenciaven en funció de si eren instats pel deutor o pel creditor.

Així, en el cas del procediment instat pel deutor, l'AHC preveia diversos passos:

1. El deutor presentarà la seva sol·licitud davant la CHASES de la seva circumscripció territorial.
2. En cas d'admissió, la CHASES notificarà a totes les parts, instant i creditors, que es sol·licita l'inici d'una mediació en el seu àmbit, comunicant-los la data de la sessió de mediació, 2 mesos després de l'admissió, i el nom del mediador en consum instructor.

3. Els creditors tenen 20 dies naturals per comunicar l'acceptació de la mediació i presentar propostes alternatives de redreçament de la situació de sobreendeutament o formular objeccions.
4. El mediador designat analitzarà la documentació presentada per l'instat i es reunirà amb ell per elaborar l'estudi d'orientació i el pla de sanejament.
5. A la sessió de mediació, el mediador presentarà l'estudi d'orientació i el pla de sanejament a les parts interessades, i intentarà arribar a un acord entre les parts, introduint modificacions si són necessàries. Es podran realitzar més d'una sessió de mediació en el termini de 2 mesos que durà el procés.
6. El mediador aixecarà acta de la sessió on reflectirà les parts presentades, l'existència de quòrum i el resultat de la mediació que presentarà a la CHASES.
7. En cas d'acord, la CHASES sancionarà l'acord adoptat per les parts.
8. En cas de desacord, la CHASES conclou el procediment amb una resolució que detalla el pla de sanejament proposat per redreçar la situació del deutor i els punts de desacord entre les parts, i comunica aquesta resolució a totes les parts. Aquesta resolució pot ser presentada davant l'òrgan jurisdiccional en cas de litigi.

Il·lustració 3.5. Esquema del procediment de mediació instat pel deutor. Llei 4/2016.



Font: AHC.

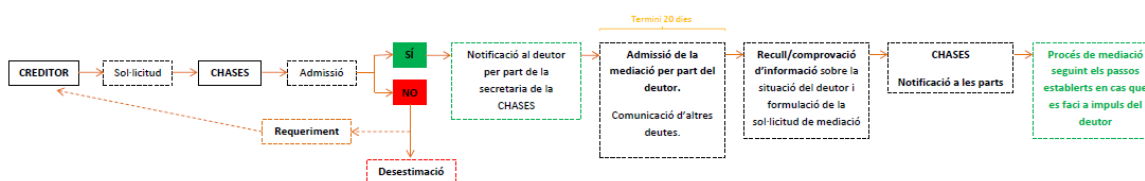
Així mateix, en el cas que fossin els creditors els qui instessin la mediació, els protocols dissenyats a partir de la Llei preveien diversos passos:

1. El creditor presentarà la seva sol·licitud davant la CHASES de la seva circumscripció territorial.

2. En cas d'admissió, la CHASES notificarà al deutor que s'ha sol·licitat l'inici d'una mediació en el seu àmbit, i que 20 dies naturals per comunicar l'acceptació de la mediació i comunicar altres possibles deutes i deutors afectats.
3. En cas d'acceptació per part del deutor, la CHASES notificarà a totes les parts, instant i creditors, que es sol·licita l'inici d'una mediació en el seu àmbit, comunicant-los la data de la sessió de mediació, 2 mesos després de l'admissió, i el nom del mediador instructor.

A partir d'aquest punt el procediment continuava les passes anteriorment descrites, tal i com reflecteix l'esquema de la Il·lustració 3.6.

Il·lustració 3.6. Esquema del procediment de mediació instat pel creditor. Llei 4/2016.



Font: AHC.

En aquest procés, l'estudi d'orientació i el pla de sanejament esdevenien els principals instruments. Pel que fa a l'estudi d'orientació, el mediador tenia la funció d'analitzar els actius i passius actuals i futurs dels deutor, i la seva situació personal i familiar per considerar les necessitats de pagament dels deutors i elaborar el pla de sanejament. Pel que fa al pla de sanejament, el mediador l'havia de dissenyar tenint en compte que havia de tenir una durada màxima de 3 anys, i que en circumstàncies excepcionals podia tenir una durada de 5 anys. El pla de sanejament proposat podia considerar la reordenació de préstecs o crèdits, l'ajornament o fraccionament dels pagaments amb interessos que no podien superar en dos punts el interès legal dels diners, condonacions totals o parcials, la liquidació del patrimoni del deutor, o l'alliberament dels deutes en cas que el deutor estigui en risc d'exclusió residencial. Així mateix, el pla de sanejament havia de garantir l'allotjament dels deutors.

2.8 LA MEDIACIÓ OBLIGATÒRIA A LA NORMATIVA DESENVOLUPADA A LA COMUNITAT AUTÒNOMA D'ARAGÓ.

En la regulació aragonesa de la mediació obligatòria, aquesta, el que pretén, és que tota la negociació que preveu el *Código de Buenas Prácticas* per obtenir una solució al sobreendeutament de la llar afectada, és que aquesta sigui vehiculada mitjançant els serveis de mediació de la comunitat. Com es veurà quan s'analitzin les sentències del TC sobre el Decret-Llei 3/2015, i la posterior Llei 10/2016, de la Comunitat Autònoma d'Aragó, aquest anhel, que hauria d'haver estat considerat des de la perspectiva de la complementarietat de les disposicions estatals, es considera contrari a la Constitució, per vulneració de la regla 6a de l'article 149.1 CE.

3. EL TANTEIG I RETRACTE.

3.1 CONTINGUT DE LES NORMES AUTONÒMIQUES QUE REGULEN UN INSTRUMENT DE TANTEIG I RETRACTE PELS HABITATGES SENSE PROTECCIÓ OFICIAL.

Quadre 3.4. La regulació del tanteig i retracte (Catalunya, País Basc, Andalusia, Extremadura)

DECRET-LLEI 1/2015 - Catalunya.	LLEI 3/2015 - País Basc.	LLEI 1/2018 - Andalusia.	LLEI 11/2019 - Extremadura
<p>Regulació</p> <p>L'article 2 de la Llei, estableix la subjecció de determinats habitatges al dret de tanteig i retracte i per remissió a la llei del dret a l'habitatge, n'estableix les condicions sobre com s'ha de du a terme.</p> <p>(NO S'HA QÜESTIONAT LA CONSTITUCIONALITAT)</p>	<p>Regulació</p> <p>S'incorpora a l'article 65 de la Llei, i de forma ben similar a com ho havia fet uns mesos abans el Decret-Llei català, a l'article 66, s'estableix els mecanismes per a dur a terme el procediment.</p> <p>(CONSTITUCIONAL)</p>	<p>Regulació</p> <p>La Llei 1/2018, quan regula el dret de tanteig i retracte, ho fa mitjançant l'article 1.7 pel qual afegeix un nou Títol, a la Llei 1/2010, de 8 de març, del dret a l'habitatge a Andalusia. Es reproduïx l'article 72, els articles 73 a 8, estableix procediment, condicions i destí dels habitatges.</p> <p>(NO S'HA QÜESTIONAT LA CONSTITUCIONALITAT)</p>	<p>Regulació</p> <p>La Llei 11/2019, regula en dos moments el tanteig i retracte, en l'article 35 pels habitatges protegits o amb ajuts públics, i a l'article 1255 i ss. per situacions d'adjudicació i dació.</p> <p>(NO S'HA QÜESTIONAT LA CONSTITUCIONALITAT)</p>
<p>Article 2. Drets de tanteig i retracte.</p> <p>1. La transmissió dels habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària que estiguin situats en àrees de demanda residencial forta i acreditada i hagin estat adquirits després de l'entrada en vigor de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, està subjecta al dret de tanteig i retracte de l'administració de la Generalitat.</p> <p>2. L'exercici dels drets de tanteig i retracte es durà a terme de conformitat amb els procediments i en els termes que estableixen els articles 87 al 91 i els articles 134 al 136 de la Llei esmentada, per a l'exercici dels drets d'adquisició a favor de l'administració sobre la transmissió dels habitatges amb protecció oficial amb les particularitats següents:</p>	<p>Article 65. Drets de tanteig i retracte.</p> <p>6. La transmissió d'habitatges adquirits en procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària i que estiguin situades en àrees d'acreditada demanda que figurin delimitades en els plans territorials sectorials d'habitatge està subjecta al dret de tanteig i retracte de l'administració pública basca, de conformitat amb els procediments establerts en la present llei, bé directament o a través d'entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia i competents en matèria d'habitatge.</p> <p>7. La decisió de transmetre s'haurà de comunicar per part del titular transmissor al departament competent en matèria d'habitatge del Govern Basc o a l'organisme que el representi.</p>	<p>TÍTOL IX. Els drets de tanteig i retracte en determinades transmissions d'habitatges</p> <p>CAPÍTOL I. De l'exercici dels drets de tanteig i retracte</p> <p>Article 72. Competència i àmbit d'aplicació.</p> <p>1. La Conselleria competent en matèria d'habitatge, directament o a través de l'Agència d'Habitatge i Rehabilitació d'Andalusia o qui assumeixi les seves competències, mitjançant la corresponent delegació de competències, podrà exercir els drets de tanteig i retracte en els supòsits d'adquisicions d'habitatges amb ocasió d'una dació en pagament de deute amb garantia hipotecària, en virtut de la qual el deutor hipotecari quedi alliberat del deute amb el lliurament de l'habitatge donat en garantia, i el dret de retracte en les transmissions d'habitatges derivades d'un procés judicial o extrajudicial d'execució hipotecària. Les transmissions posteriors queden excloses de</p>	<p>Article 125. L'exercici del dret de tanteig.</p> <p>1. Les entitats financeres que procedeixin a adjudicar-se béns immobles de promoció pública o subjectes a qualsevol règim de protecció, i on sigui necessari procedir al llançament judicial dels anteriors propietaris, sempre que aquests disposessin d'aquell com a habitatge habitual, han de notificar a la conselleria competent en matèria d'habitatge, per qualsevol mitjà que permeti tenir constància de la recepció, la decisió de adquirir-los.</p> <p>En aquesta notificació s'especificaran, quan la transmissió sigui a títol oneros, les següents dades: el preu i la forma de pagament projectats, les condicions essencials de la transmissió, així com les dades de l'interessat en l'adquisició, amb referència expressa al compliment de les condicions exigides per accedir a l'habitatge.</p>

<p>a) Els drets de tanteig i retracte els pot exercir l'administració de la Generalitat, directament o a través d'entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia competents en matèria d'habitatge, en benefici propi, 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.</p> <p>b) La decisió de transmetre l'habitatge s'ha de comunicar per part del titular transmissor a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya. La notificació ha d'incloure la informació que estableix l'article 89.2 i 89.3.a) i b), de la dita Llei, el preu de venda previst, una declaració expressa de l'estat d'ocupació de l'habitatge, així com la valoració justificada sobre el seu estat de conservació.</p> <p>c) Un cop notificada la decisió de transmetre, el titular està obligat a mostrar l'habitatge a l'administració quan aquesta li ho sol·liciti.</p> <p>L'incompliment d'aquest deure en la data assenyalada suspèn el termini d'exercici del dret de tanteig fins a la data del seu compliment efectiu, sens perjudici de l'aplicació del règim sancionador que correspongui.</p> <p>d) Transcorregut el termini d'exercici del dret de tanteig sense que l'administració hagi notificat la seva voluntat d'exercir-lo, s'entendrà que renuncia a exercir el dret en relació amb aquesta transmissió.</p> <p>e) El dret de retracte es pot exercir d'acord amb el que preveu l'article 91 de la dita</p>		<p>la possibilitat d'exercir els esmentats drets. Així mateix, s'exclou l'exercici d'aquests drets durant la vigència de la suspensió de llançament establerta en la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social.</p> <p>Les execucions compreses en el paràgraf anterior inclouen l'execució forçosa regulada a la Llei d'enjudiciament civil, les subhastes notariales i les subhastes de jurisdicció voluntària, totes elles per a realitzar el pagament de deutes garantits amb hipoteca.</p> <p>En tot cas es garantirà la compatibilitat de l'exercici dels drets de tanteig i retracte amb aquelles altres mesures establertes per l'Estat en l'exercici de les seves competències derivades de l'article 149.1.11a i 13a de la Constitució.</p> <p>2. Els habitatges sobre les quals es poden exercir els drets de tanteig i retracte hauran d'estar inclosos, com a requisit essencial per a la procedència dels esmentats drets, en els supòsits d'aplicació delimitats amb aquesta finalitat en el Pla Andalus d'Habitatge i Sòl, d'acord amb el que disposa l'article 79 de la present Llei. Només es poden exercir aquests drets d'adquisició preferent en aquells supòsits en què després de la transmissió de l'habitatge aquest quedi totalment lliure del préstec hipotecari o de qualsevol altre deute de la qual respongui l'habitatge amb l'entitat que realitza l'execució o la dació en pagament.</p> <p>3. Els drets de tanteig i retracte, així com el règim de comunicacions a què es refereix el present capítol, han de constar, expressament, en la corresponent escriptura pública i tindran el seu reflex en la respectiva inscripció registral.</p> <p>4. A l'efecte de donar compliment als objectius</p>	<p>2. Per al cas de l'adjudicació per entitats financeres amb motiu d'una execució hipotecària, aquestes han d'informar la Junta d'Extremadura:</p> <p>a) En un primer moment, del preu pel qual es procedeixi a adjudicar l'immoble.</p> <p>b) En un segon moment, del valor resultant del qual es vagi a fer provisió o s'hagi proveït en el balanç de l'entitat bancària.</p> <p>c) Finalment, del preu aplicat al traspàs dels actius, a la societat pública de gestió d'actius immobiliaris procedents de la reestructuració bancària, a fi de que l'administració pugui optar, en l'exercici del dret de tempteig, pel valor que més satisfaci als interessos generals.</p> <p>3. Els efectes de la notificació caduquen als sis mesos. Qualsevol transmissió que es realitzi transcorregut aquest termini s'entendrà efectuada sense l'esmentada notificació, a efectes del exercici del dret de retracte.</p> <p>4. En qualsevol cas, si l'alienació es produís com a conseqüència d'un procediment d'execució patrimonial o hipotecària, qui interposi l'acció que ho iniciï haurà de notificar a la conselleria amb competències en matèria d'habitatge en el termini de tres dies, a l'efecte que aquesta pugui comprovar l'efectiva concurrència de les condicions per a l'accés a habitatges de protegides establertes reglamentàriament, o que es determinin per accedir a habitatges destinats a col·lectius afectats per execucions hipotecàries.</p> <p>5. Si la notificació és incompleta o defectuosa, es podrà requerir a l'obligat a notificar perquè l'esmeni en un termini de deu dies, i mentrestant en suspens el termini per a l'exercici del dret de tanteig.</p> <p>6. Per als casos d'adjudicació a entitats financeres amb motiu d'execució hipotecària</p>
--	--	---	---

<p>Llei, però pel mateix preu i en les mateixes condicions d'adquisició en què efectivament s'hagi produït la transmissió.</p> <p>f) Es prioritzarà l'exercici del dret de tanteig i retracte sobre els habitatges en bon estat de conservació, situats en barris subjectes a una especial degradació social i que tinguin un preu inferior al del mercat.</p> <p>També serà prioritari l'exercici del dret de tanteig i retracte en el cas d'habitatges adquirits de persones físiques en els processos d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària.</p>		<p>recollits en l'article 79.2 de la present llei, l'exercici dels drets de tanteig i retracte regulats en la mateixa pot recaure sobre qualsevol habitatge, i és compatible amb altres drets d'adquisició preferent que estableix la legislació vigent al servei de les polítiques d'habitatge i estant limitat per les disponibilitats pressupostàries existents.</p> <p>En cas de concurrència d'altres drets d'adquisició preferent de caràcter legal, l'exercici dels mateixos per altres administracions o persones exclourà l'aplicació dels drets regulats en aquesta Llei.</p>	<p>d'immobles destinats a habitatge habitual pels seus anteriors propietaris, el dret de tanteig es pot exercir en el termini de trenta dies naturals a partir de qualsevol dels següents fites i valors: des del dia següent a aquell en que s'hagi informat a la Junta d'Extremadura del preu pel qual es procedeix a adjudicar l'immoble; en un segon moment, a partir del dia en què s'hagi informat a la Junta d'Extremadura del valor resultant del qual es vagi a fer provisió o s'hagi proveït en el balanç de l'entitat bancària, i, finalment, a partir del dia en què s'hagi informat a la Junta d'Extremadura del preu aplicat al traspàs dels actius a la societat pública de gestió d'actius immobiliaris procedents de la reestructuració bancària.</p> <p>7. El dret de tanteig s'ha d'exercir mitjançant notificació fefaent dirigida al transmetent o organisme o jutjat que hagués realitzat l'adjudicació, o entitat financera executant, i es procedirà al pagament del preu en el termini de quatre mesos des de la mateixa, llevat que en les condicions de la transmissió s'hagin establert terminis superiors. En el supòsit de transmissions conseqüència de procediments d'execució patrimonial el termini de pagament serà de dos mesos.</p> <p>8. En el no previst en el present article, s'aplicarà el que disposa l'article 35 de la present llei.</p> <p>Article 126. L'exercici del dret de retracte.</p> <p>L'exercici del dret de retracte, es subjectarà al que disposa l'article 36 de la present llei.</p>
--	--	---	--

3.2 ELS ORÍGENS DEL TANTEIG I RETRACTE EN LA POST-BOMBOLLA A L'ESTAT ESPANYOL.

La majoria de normativa autonòmica sobre la matèria sectorial d'habitatge regula des de fa molts anys la possibilitat d'exercir els drets de tanteig i retracte sobre els habitatges protegits que es transmetin i tinguin vigent aquesta qualificació, fins i tot moltes de les lleis relacionades en aquest capítol inclouen aquesta prerrogativa, però interferir en les transmissions d'habitatges que no han rebut ajuts públics ja no és una qüestió que sigui habitual en la normativa emesa.

La primera norma que preveu l'actuació mitjançant tanteig i retracte sobre els habitatges sense protecció oficial és la Llei 18/2007 del dret a l'habitatge a Catalunya, -prèvia al període analitzat-, encara que la finalitat era incrementar el parc d'habitatges per a finalitats socials o per evitar processos especulatius. En aquest sentit, els municipis podien delimitar àrees en que és poden exercir els drets de tanteig i retracte a favor de l'administració pública, per a complir, així, amb els objectius marcats en els seus plans locals d'habitatge.⁴¹⁸

La regulació de l'instrument del tanteig i retracte com a element d'actuació directa sobre els habitatges que han estat adquirits com a conseqüència de la impossibilitat dels prestataris de poder afrontar els seus compromisos hipotecaris, arran de la crisi immobiliària i financera, la trobem per primer cop en el Decret-Llei 1/2015 de Catalunya.⁴¹⁹

⁴¹⁸ Recentment l'Ajuntament de Barcelona ha determinat que totes les transmissions que es facin en el seu municipi resten afectades pels drets de tanteig i retracte.

Entre altres, els objectius que es declaren per a sotmetre la totalitat del municipi a aquests drets són els de complir amb els objectius del Pla pel Dret a l'Habitatge de Barcelona 2016-2025; evitar la gentrificació, i fer front, en general, als processos especulatius, que encareixen i dificulten l'accés dels ciutadans a l'habitatge.

Disponible a:

<https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/7772/1717313.pdf>

⁴¹⁹ La disposició del tanteig i retracte en la Llei d'habitatge 3/2015, aprovada tres mesos després del Decret-Llei 1/2015, no és va preveure aquesta figura amb anterioritat per habitatges diferents dels qualificats com a protecció oficial, com pot observar-se en l'avantprojecte de Llei del País Basc, que data de 2011.

L'avantprojecte de Llei d'habitatge del País Basc, aprovat per l'Ordre de 17 de gener de 2011, mai va poder-se aprovar com a llei, i va ser transformat amb el temps en una proposició de llei, registrada al maig de 2013 al Parlament Basc.

Disponible a:

Immediatament després es va veure a l'aprovació la Llei Basca d'habitatge, tot i que l'aplicació del tanteig no va poder portar-se a terme al ser recorreguda la mesura especificada a l'article 63.2 de l'esmentada llei.

Com exposa BARRAL VINYALS (2017), el tanteig i retracte sobre els habitatges "és una mesura poc estrident però que pot posar en mans de l'administració pública un número important d'habitatges. Amb tot, i amb la situació actual, la mesura pot estar en gran part compromesa pel pressupost destinat a fer front a l'adquisició d'habitatges".⁴²⁰

http://www.euskadi.eus/contenidos/nota_prensa/nptv_20110121_ley_vivienda/es_nptv/adjuntos/ant_ley_vivienda.pdf

⁴²⁰ Barral Vinyals, I., "La función social de la vivienda y la propiedad residencial: Límites impuestos a los propietarios de pisos vacíos", a "Derecho de la Vivienda y función social de la propiedad". Coord. Moltó Darner, J.M., Ponce Solé, J., Registradores de España. Thomson Reuters Aranzadi. Any. 2017 p.175

3.3 LA NATURALESA DEL TANTEIG I RETRACTE.

Els drets de tanteig i retracte queden emmarcats en l'àmbit del dret privat, com a drets reals d'adquisició preferent. Aquests drets permeten a qui n'ostenta la titularitat "adquirir un bé amb preferència a un tercer, però que queden supeditats a la voluntat d'alienar per part del propietari. Si aquest no vol, no se'l pot obligar a dur a terme l'alienació; ara bé, si el propietari decideix alienar, el titular del dret tindrà preferència per a l'adquisició respecte a altres".⁴²¹

En la seva interpretació del dret civil, aquests drets actuen com a una limitació del dret de propietat, i "es pot dir que aquests drets d'adquisició preferent, suposen unes barreres externes al poder del propietari, davant les quals han de claudicar les facultats dominicals. I, més concretament, cedeix la facultat de lliure disposició".⁴²²

La doctrina adverteix que quan la titularitat del dret és a favor de les administracions públiques, cal garantir la competència adduïda per a considerar legítima la finalitat per la qual s'adopta. Per això diu que "hi ha d'haver una major justificació constitucional, que pot concretar-se en majors limitacions o garanties".⁴²³

Els drets d'adquisició preferent presenten la característica de ser limitadors del dret de propietat, i per tant, la necessitat de complir amb la seva funció social, d'acord amb el que estableix l'article 33.2 CE, serà la via per argumentar la normativització d'aquests drets a favor de l'administració pública.

Derivat de l'anterior, en resulta la necessitat que els drets de tanteig i retracte han de ser regulats per llei. És així que, com a drets que restringeixen el dret de la propietat, l'article 53.1 CE estableix una reserva de norma amb rang de llei per delimitar el contingut del dret de propietat. Així mateix, "prohibeix aquesta concreta reserva de llei tota operació de deslegalització de la matèria o tot intent de regulació del

⁴²¹ Bosch Capdevila, E. "Estudios de derecho de obligaciones: homenaje al profesor Mariano Alonso Pérez". Ed. La Ley. Volum 1. p.227

⁴²² Coca Payeras, M. "Tanteo y retracto, función social de la propiedad y competencia autonómica". Publicaciones del Real Colegio de España. Bolonia 1988. p. 151

⁴²³ Dictamen Consell Consultiu. Núm. 273, de 14 de juliol de 2006. (FJ5)

contingut del dret de propietat privada per reglaments independents o *extra legem*⁴²⁴. I no tan sols això, si aquesta regulació s'hagués regulat pel mecanisme d'un Decret-Llei, caldria considerar que aquesta és una fórmula vetada per l'article 86.1 CE, pel qual les normes dictades per aquesta via no poden afectar els drets, els deures i les llibertats dels ciutadans, que es regulen al Títol I de la CE.

Per tant, l'administració pública podrà aplicar aquests instruments de limitació del dret de propietat si la finalitat de la norma amb rang de llei que les regula, s'insereix en el seu marc competencial, i la justificació de la funció social apareix clarament exposada com a motivació de la seva articulació.

No hi ha dubte de l'ajust a la funció social de la propietat, respecte de les polítiques públiques d'habitatge, sobre les que les CCAA, en tenen les competències exclusives.

La pròpia jurisprudència del TC s'ha manifestat favorablement a l'aplicació instrumental dels drets de tanteig i retracte per complir amb els objectius del dret a l'habitatge de l'article 47 CE en relació a la limitació del dret de propietat, segons la funció social de l'article 33.2. Així,

"En el present cas, els drets de tanteig i retracte continguts en la Llei Foral impugnada, s'instrumenten al servei de finalitats constitucionals que són innates a la normativa sobre urbanisme i habitatge, competència exclusiva de la Comunitat Foral de Navarra (art. 44.1 LORAFNA), ja que es configuren, en puritat, com un mecanisme o tècnica jurídica establert amb la plausible finalitat de combatre el fenomen de l'especulació del sòl, fent, així mateix, viable la construcció d'habitatges que, pel seu règim de protecció pública, siguin assequibles a sector més desafavorit de la població, en acomodació als mandats constitucionals continguts en els arts. 33.2 i 47 C.E." ⁴²⁵

⁴²⁴ STC 37/1987 de 26 de març. BOE núm. 89 (Suplement) de 14 d'abril de 1987. p. 15 (FJ3).

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/1987/04/14/pdfs/T00006-00022.pdf>

⁴²⁵ STC 207/1999, de 11 de novembre, que resol el recurs contra els articles 47.3 i 48 de la Llei Foral de Navarra 7/1989, de 8 de juny, de Mesures d'Intervenció sobre Sòl i Habitatge (FJ 5).

Disponible a:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/3949>

3.4 LES BASES COMPETENCIALS PER A LA REGULACIÓ D'AQUESTS DRETS EN LA NORMATIVA AUTONÒMICA.

El Tribunal Constitucional ha interpretat que aquest instrument, propi del dret privat, es traslladi al dret públic, per donar:

"resposta a una finalitat pública, constitucionalment legítima. El caràcter civil de la institució i de la seva regulació no exclou, però, que puguin existir drets de retracte en favor de l'administració pública establerts per la legislació administrativa, responent a una finalitat pública, constitucionalment legítima. L'establiment en favor de l'administració d'un dret de tanteig i retracte per a determinats supòsits no implica una regulació d'aquesta institució civil, la qual és perfectament compatible [...] amb l'ús per l'administració d'aquests drets prèvia disposició legislativa constitutiva de les mateixes, amb submissió al Dret civil del règim jurídic de les institucions citades".⁴²⁶

En aquest sentit, la jurisprudència constitucional ha deixat clar que aquests drets poden ser utilitzats per les administracions públiques territorials "inserir-se en les competències de titularitat autonòmica quan les comunitats autònomes hagin assumit en els seus Estatuts competències normatives sobre la matèria en què aquests drets reals s'incardinen".⁴²⁷

Tampoc sembla que hagi suscitat discussió el fet que les CCAA puguin fer titular del dret a les administracions locals. En aquest sentit, serveixi d'exemple la llei d'urbanisme de Catalunya, que al 2002 va establir els drets de tanteig i retracte a favor dels ajuntaments, determinant:

"Als efectes de constituir o incrementar el patrimoni municipal de sòl i d'habitatge i de facilitar el compliment dels seus objectius, els ajuntaments que comptin amb un programa d'actuació urbanística municipal en vigor poden delimitar àrees en les quals les transmissions oneroses de terrenys queden subjectes a l'exercici dels drets de tanteig i retracte, que correspon al mateix ajuntament, a les entitats urbanístiques especials o a l'administració actuant".⁴²⁸

⁴²⁶ STC 170/1989, de 19 d'octubre, que resol el recurs contra la Llei 1/1985, de 23 de gener, del Parc Regional de la Conca Alta del Manzanares de la Comunitat Autònoma de Madrid (FJ 6).

Disponible a:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1376>

⁴²⁷ STC 207/1999, de 11 de novembre, que resol el recurs contra els articles 47.3 i 48 de la Llei Foral de Navarra 7/1989, de 8 de juny, de Mesures d'Intervenció sobre Sòl i Habitatge (FJ 5).

Disponible a:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/3949>

⁴²⁸ Article 164 de la Llei d'Urbanisme 2/2002, que tot i que va ser modificat per la Llei 10/2004 i finalment incorporat al Decret legislatiu 1/2010, no ha variat en allò que resulta essencial sobre la titularitat de l'exercici dels drets de tanteig i retracte.

També es pot veure en el Decret-Llei 1/2015, si bé la titularitat de l'exercici del tanteig o retracte se'l reserva la Generalitat de Catalunya *directament o a través d'entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia*, i en tot cas, l'adquisició pot ser en benefici propi o també dels ajuntaments i de determinades entitats de caràcter social.

La Llei 4/2016 atorga aquesta titularitat directa a l'Ajuntament de Barcelona, i així s'especifica:

Disposició addicional setena-3

Els drets de tanteig i retracte regulats per l'article 2 del Decret Llei 1/2015, del 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària, en l'àmbit territorial del municipi de Barcelona poden ésser exercits per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya o per l'Ajuntament de Barcelona. A aquest efecte, la decisió de transmetre l'habitatge s'ha de comunicar a totes dues administracions.

3.5 L'OBLIGATORIETAT A CATALUNYA DEL TANTEIG I RETRACTE EN LA POST-BOMBOLLA.

A Catalunya, abans de l'aprovació del Decret-Llei 1/2015, ja s'havia previst la utilització dels drets de tanteig i retracte per aconseguir com a objectiu incrementar el parc públic d'habitatge i controlar les transmissions sobre determinats immobles.

La derogada llei d'habitatge de 1991⁴²⁹ establia dins del títol anomenat de "Foment públic de l'habitatge", als articles 50 a 55, els drets d'opció (article 51), de tanteig (article 52) i de retracte (article 53) sobre les transmissions d'habitatges de protecció oficial.

Amb posterioritat, la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, va mantenir drets d'adquisició, d'opció i retracte sobre aquests habitatges, tot configurant des d'un punt de vista formal el dret de tanteig com un dret d'opció.

En aquest sentit la doctrina s'ha manifestat clarament que tant en la llei de l'habitatge del 1991, com en la del dret a l'habitatge de 2007, els drets que venien legislats com a drets d'opció estan configurats realment com a drets de tanteig.

Així, a la llei de 1991, i d'acord amb l'article 51, el promotor, quan sol·licitava la qualificació provisional, presentava una oferta econòmica a la Generalitat per a que en el termini d'un mes des de la resolució de la sol·licitud de qualificació, l'administració pogués exercir el dret d'opció de compra. "És a dir, el promotor havia d'oferir habitatges, en primer lloc, a la Generalitat, i, si aquesta no els comprava, els podia vendre lliurement. Això és més aviat un dret de tempteig".⁴³⁰

De forma molt més clara encara, a la llei de 2007 s'estableix que

⁴²⁹ Llei 24/1991, de 29 de novembre, de l'habitatge.

https://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&versionId=1129792&language=ca_ES&mode=single

⁴³⁰ Montserrat Valero, A. "Los derechos voluntarios de adquisición en el Código Civil de Cataluña: clases y funcionamiento". Anuario de Derecho Civil. Volum. LXIII fascicle-3, Boletín Oficial del Estado. juliol 2010. p.1129 Nota. 6

"diversos articles indueixen a pensar que no estem davant d'un dret d'opció, sinó davant un tanteig. L'article 88, titulat dret d'opció de l'administració, estableix en el número 1 que en els processos de transmissió d'habitatges de protecció oficial l'administració de la Generalitat es reserva un dret d'opció legal. Cal observar que aquest dret té lloc només en els processos de transmissió d'habitatges, és a dir, si el propietari les vol vendre, mentre que l'opció opera tot i que el propietari del bé no ho vulgui vendre.

L'article 89 imposa el deure de notificar a l'administració la decisió de transmetre, tant si es tracta de la primera transmissió efectuada pel promotor, com si es tracta de segones transmissions, i l'article 90, titulat exercici del dret d'opció, en el seu número 1 ens diu que un cop rebuda la notificació de la decisió de transmetre l'administració s'ha de pronunciar sobre l'exercici del dret. L'anterior és un dret de tanteig. Finalment, la llei de 2007 no regula el dret de tanteig de l'administració, sinó només el dret d'opció i el de retracte, a diferència de la llei de 1991 que regulava tant l'opció com el tanteig com el retracte. si no regula el dret de tanteig és perquè aquest dret és el que la llei anomena dret d'opció".⁴³¹

I com es deia a l'inici d'aquest capítol, la llei del dret a l'habitatge de 2007⁴³² va estructurar, a l'article 15, la possibilitat, en àrees delimitades pels ajuntaments, d'exercir el dret de tanteig i retracte sobre habitatges i edificis residencials, amb els objectius de facilitar la conservació i rehabilitació, evitar la petrificació i l'especulació immobiliària, o assolir el compliment dels objectius dels plans locals d'habitatge tot incrementant el parc d'habitatges destinat a polítiques socials. Fins i tot s'obria les portes a que fos la pròpia Generalitat, a través del Pla Territorial Sectorial de l'Habitatge, qui delimités aquestes àrees, sempre que hi hagués un acord amb els municipis afectats per la mesura.

L'articulació, uns anys després, de la mesura en el Decret-Llei 1/2015, de 24 de març, respon a unes finalitats ben diferents a les previstes a la Llei de 2007. En aquest cas, la regulació pretenia "mobilitzar directament els parcs d'habitatges sotmesos a processos d'execució hipotecària, sens perjudici que aquestes mesures afavoreixin a més l'interès i la funció social d'aquests habitatges i tendeixin a possibilitar que les famílies residents en aquests habitatges puguin romandre-hi en règim de lloguer". Intenta clarament donar resposta a una situació que la norma vol entendre conjuntural, fins al punt que determina, en la seva disposició final primera, que la vigència d'aquest dret

⁴³¹ Montserrat Valero, A. "Los derechos voluntarios de adquisición en el Código Civil de Cataluña: clases y funcionamiento". Anuario de Derecho Civil. Volum. LXIII fascicle-3, Boletín Oficial del Estado. juliol 2010. p.1129-1130. Nota. 7

⁴³² Pot consultar-se la versió de l'article 15 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge a la plana 45 del següent enllaç:
http://www.gencat.cat/mediamb/publicacions/monografies/L_18_2007_dret_hab_%28cat%29.pdf

d'adquisició preferent serà temporal, per un període de sis anys, des de l'entrada en vigència del Decret-Llei.

A més l'aprovació del Decret-Llei 1/2015 va ser oportuna en el temps, perquè va adoptar-se pocs dies abans de perfeccionar-se una de les grans operacions de venda de cartera d'immobles d'una entitat financera a un fons d'inversió.⁴³³ D'aquesta transmissió, gràcies a aquest dret d'adquisició preferent, l'administració n'obtingria el detall de la informació sobre el preu i els habitatges efectivament transmesos, i ja en aquella operació es van poder executar les primeres compres d'habitatges.

El Decret-Llei va aprofitar l'ordenació preexistent. Així, l'article primer modifica la llei del dret a l'habitatge, tot afegint un apartat a l'esmentat article 15 pel qual determina que les àrees de tanteig i retracte poden coincidir amb les àrees de demanda forta i acreditada que precisament determini el PTSH, o mentre aquest no estigui aprovat, aquestes àrees de demanda forta i acreditada seran les que preveu el Pla per al dret a l'habitatge de Catalunya, però exclusivament per aquells casos en què els habitatges objectes de transmissió provinguin de processos d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària.

Des d'un punt de vista substantiu, el Decret-Llei, a l'article segon, determina que les transmissions d'aquells habitatges caracteritzats per la seva adquisició en procediments d'execució o dació, i situats en àrees de demanda residencial forta i acreditada, queden subjectes als drets de tanteig i retracte de l'administració de la Generalitat, en benefici propi, 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. El procediment es durà a terme segons les previsions i procediment regulat per als habitatges amb protecció oficial establert als articles 87 a 91 i 134 a 136 de la pròpia Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, per als

⁴³³ La venda de la cartera hipotecària de l'aleshores Catalunya Banc al fons d'inversió *Blakstone*, obria de bat a bat, i omplia de sentit l'instrument que s'acabava d'aprovar. Aquesta operació, com s'ha dit, concretada, tan sols vint dies després de l'entrada en vigència del Decret-Llei, s'havia anunciat durant el mes de juliol de 2014, però no va ser fins a mitjans d'abril de 2015 que va formalitzar-se.

habitatges amb protecció oficial, si bé amb les particularitats que aquesta diferent tipologia d'habitatges del parc privat exigeix, ja que precisa exclusivament de la documentació prevista a l'article 89.2 i 89.3.a) i dades específiques com el preu de venda previst, una declaració expressa de l'estat d'ocupació de l'habitatge, així com la valoració justificada sobre el seu estat de conservació, que l'administració podrà comprovar mitjançant inspecció en el cas de sol·licitar-ho, sota situació suspensiva dels dos mesos de termini que té l'administració per notificar la voluntat d'exercir-lo.

El Decret-Llei emfatitza que es prioritzarà l'exercici d'aquest dret preferencial sobre els habitatges que, complint les característiques de la seva procedència que els subjecti a aquesta obligació, s'hagin adquirit a persones físiques, estiguin en bon estat de conservació, situats en barris subjectes a una especial degradació social, i que tinguin un preu inferior al del mercat.

El Decret-Llei 1/2015, de 24 de març, va convalidar-se en data 30 d'abril de 2015,⁴³⁴ aprovant-se la seva tramitació com a projecte de Llei, però la finalització de la X legislatura, amb la dissolució del Parlament a l'agost d'aquell mateix any, va fer decaure aquesta tramitació, que no es va reprendre en la legislatura següent.

Aquesta convalidació no va ser pacífica, i sobre la mesura del tanteig i retracte (entre d'altres), es va demanar, per part del grup parlamentari del Partit Popular, un dictamen al Consell de Garanties Estatutàries.⁴³⁵

L'avaluació de la legalitat de la configuració de l'instrument del tanteig retracte vist pel Consell de Garanties Estatutàries, especialment des de la perspectiva de l'article 9.3 CE, es fonamentava en el fet que

⁴³⁴ Resolució 1027/X, del Parlament de Catalunya, de validació del Decret Llei 1/2015, del 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària.
Disponible a:
https://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&versionId=1423579&language=ca_ES&mode=single

⁴³⁵ BOPC 530, de 7 d'abril de 2015, X legislatura (sisè període). Sol·licitud de dictamen del Consell de Garanties Estatutàries p. 40-44 (apartat III).
Disponible a:
<https://www.parlament.cat/document/bopc/52600.pdf>

"Segons aquest grup parlamentari la no distinció entre d'habitatges protegits i de renda lliure i la retroactivitat en l'exercici dels drets de tanteig i retracte recollits ambdós aspectes al Decret Llei 1/2015 són contraris als principis de seguretat jurídica i irretroactivitat de les disposicions restrictives de drets individuals garantits per l'article 9.3 de la Constitució".

En aquest sentit, resulta oportú recordar les previsions que conté l'article 9.3 de la CE, que diuen que "la Constitució garanteix el principi de legalitat, la jerarquia normativa, la publicitat de les normes, la irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals, la seguretat jurídica, la responsabilitat i la interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics".

Sobre aquests principis, els recurrents al Consell de Garanties consideren, com s'ha reproduït, que tal i com es configura el dret de tanteig i retracte en el Decret-Llei 1/2015, es produeix la vulneració:

- del principi constitucional de seguretat jurídica.
- de la irretroactivitat, que afecta la restricció dels drets individuals.

Sobre el respecte al principi constitucional de seguretat jurídica, els sol·licitants s'endinsen, per fonamentar la seva vulneració, en les arrels del dret romà de la figura, i segons ells, per a possibilitar que neixi una justificació a regular el tanteig i retracte, cal que hi hagi una relació prèvia entre qui pretén tenir el dret real preferent d'adquisició i el titular del immoble que es transmet. Aquesta relació, que quedaria argumentada en el cas dels habitatges de protecció oficial, no troba cap referent en els habitatges "lliures" sense cap tipus de qualificació, que han estat adquirits en virtut d'un procediment d'execució hipotecària o per compensació de deutes.

Per resoldre aquesta petició, el Consell de Garanties Estatutàries determina, en el seu dictamen,⁴³⁶ que a *sensu contrario* del que s'ha manifestat per part dels sol·licitants, resulta una evidència que "existeixen una pluralitat de previsions de tanteig i retracte

⁴³⁶ DICTAMEN 5/2015, de 20 d'abril, sobre el Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària.

Disponible a:

<https://www.cge.cat/admin/uploads/docs/20150421145800-1.pdf>

de mà pública, que tenen a veure amb la tutela de fins públics i socials, amb independència de si hi ha o no una relació prèvia entre el titular de la propietat i el beneficiari dels drets d'adquisició preferent", sense que, per tant, aquesta relació prèvia sigui exigible per a configurar legalment la delimitació dels drets de tanteig i retracte.

El Consell de Garanties però, per assegurar-se que es garanteix aquesta seguretat jurídica que és qüestionada pel grup sol·licitant, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional i la doctrina dels Consell de Garanties i del seu antecessor, el Consell Consultiu, analitza si la configuració en el Decret-Llei 1/2015 de l'instrument del tanteig i retracte compleix amb les "cauteles" que s'han anat imposat per admetre que es compleixen tots els elements sobre la legalitat, la predictibilitat, i la seva comprensió, elements bàsics de la seguretat jurídica.

Des del punt de vista de la legalitat, no hi ha dubte que el dret de tanteig i retracte es regula en base a unes competències exclusives, com les d'habitatge i la funció social de la propietat que cal inserir en 'aquest títol competencial', amb la finalitat de "fer possible l'accés a un habitatge digne a les persones sense recursos suficients [...] (amb) l'increment i la mobilització del parc d'habitatges de Catalunya provinents d'execucions hipotecàries, que es concentren «en barris amb dificultats de cohesió social on la crisi [...] ha tingut un impacte més important» i, pel que ara interessa, entre d'altres, 'possibilitar que les famílies residents en aquests habitatges puguin romandre-hi en règim de lloguer". Per tant, queda 'raonada' la utilitat social de la preferència, i l'adequació i proporció de la mesura, que encara que no estigui articulada en una Llei, ho està en una norma del mateix rang (Decret-Llei) validant aquesta qüestió, doncs 'no és en desenvolupament directe de drets fonamentals'.

Des del punt de vista de la comprensió i la predictibilitat, els altres dos elements de la seguretat jurídica, el Consell conclou que no hi ha risc de caure en la confusió normativa, ja que "no genera dubtes" ni una impredictibilitat que "generi raonablement la vulneració del principi de seguretat".

L'altre motiu d'impugnació és la retroactivitat, pel fet que poden ser objecte d'adquisició habitatges adquirits des de l'any 2008.

El Consell de Garanties, cenyint-se a la jurisprudència del Tribunal Constitucional, i la seva pròpia doctrina, opina que el principi de la irretroactivitat es refereix exclusivament a "lleis *ex post facto* sancionadores o restrictives de drets individuals", i per tant fora d'aquestes situacions és aplicable una actuació retroactiva, però ni tan sols això caldrà analitzar, perquè resulta que en el precepte no es produeix "una aplicació de la norma a un moment precedent al de la seva vigència", doncs realment la transmissió que es pot veure afectada per l'exercici del dret d'adquisició preferent ha de produir-se a partir de la data en què el Decret-Llei va entrar en vigència. El Consell apunta que "s'han de distingir clarament dos moments: l'un afecta l'àmbit material d'aplicació de la norma, de manera que exclou els habitatges adquirits amb anterioritat al 2007. [...] l'altre fa referència precisament als efectes produïts amb l'entrada en vigor del Decret Llei. En aquest sentit, les operacions o transaccions immobiliàries sobre les quals es poden projectar els drets de tanteig i retracte tenen lloc després de l'entrada en vigor del Decret Llei, és a dir, a partir de l'endemà de la seva publicació oficial (disposició final segona). Per tant, resulta evident que les conseqüències que es deriven de l'aplicació del precepte qüestionat no afecten a situacions anteriors a la seva vigència, motiu pel qual, com hem dit, no es produeix la retroactivitat".

3.5.1 Els municipis considerats de demanda acreditada.

Amb l'entrada en vigor del Decret Llei, i mentre no s'aprova el Pla Territorial Sectorial de l'Habitatge, els municipis de demanda acreditada que es determinen al Decret 75/2014, del Pla per al dret a l'habitatge, es van convertir de facto en àrees subjectes a tanteig i retracte per als habitatges procedents d'execució hipotecària o de dacions en pagament. Aquesta llista, de 72 municipis, es va elaborar l'any 2014, per la voluntat de determinar els indrets del territori on calia determinar la necessitat de poder implementar prioritàriament les noves actuacions en les polítiques públiques

d'habitatge per protegir les famílies de la crisi. Aquesta prioritització geogràfica resultava clarament necessària vista l'evidència que no es podien utilitzar per a la mateixa finalitat, la dels criteris establerts per a la divisió geogràfica en zones A,B,C i D, efectuada per al règim d'habitatges de protecció oficial, i per la qual s'utilitza com a única referència per tal de determinar l'adscripció corresponent de cada un dels municipis de Catalunya, el lloguer mitjà resultant de la mitjana de les rendes que consten als contractes dipositats al registre de fiances dels contractes de lloguer de l'INCASOL.

Així, segons es determina a l'article tercer del Decret 75/2014, per determinar quins municipis podien considerar-se àrees de demanda residencial forta i acreditada es van tenir en compte fins a vuit variables. D'aquesta manera, es consideraven aspectes com el nombre d'inscrits en el Registre de Sol·licitants d'Habitatges amb Protecció Oficial, la producció d'habitatge protegit, l'estoc d'habitatges acabats sense vendre, el lloguer mitjà contractual, la renda familiar disponible bruta, el nombre de llars joves, la immigració econòmica, i la variació de la població.

En una primera valoració de tots els àmbits municipals existents, es va fer un triatge en el qual s'aïllaven aquells municipis que obtenien una puntuació d'almenys 5 punts sobre un màxim de 8, (s'atorgava 0 o 1 punt per a cada una de les diferents variables). Aquests punts s'obtenien en el cas que la variable analitzada obtingués per a un àmbit municipal concret un resultat superior a la mitjana de tots els municipis de Catalunya. Aquesta selecció va donar com a resultat un total de 70 municipis per a declarar com a municipis de demanda acreditada.

Amb el tràmit de publicitat realitzat, amb la totalitat dels municipis, tan sols dos ajuntaments, que no assolien aquesta puntuació mínima, van presentar al·legacions, que van ser acceptades i incorporats al llistat definitiu que consta a l'annex del Decret.

Els 72 municipis on s'aplicava el dret de tanteig i retracte, van ser Badalona, Banyoles, Barberà del Vallès, Barcelona, La Bisbal d'Empordà, Blanes, Calella, Cambrils, La Canonja, Canovelles, Castellar del Vallès, Castelldefels, Castelló d'Empúries,

Cerdanyola del Vallès, Cornellà de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Figueres, Les Franqueses del Vallès, Gavà, Girona, Granollers, L'Hospitalet de Llobregat, Igualada, Lleida, Lloret de Mar, Manlleu, Manresa, Martorell, El Masnou, Mataró, Mollet del Vallès, Montcada i Reixac, Montgat, Montmeló, Montornès del Vallès, Olesa de Montserrat, Olot, Palafrugell, Paret del Vallès, Pineda de Mar, El Prat de Llobregat, Reus, Ripollet, Roses, Rubí, Sabadell, Salou, Salt, Sant Adrià de Besòs, Sant Andreu de la Barca, Sant Boi de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Guíxols, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Pere de Ribes, Sant Quirze del Vallès, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Gramenet, Santa Perpètua de Mogoda, Sitges, Tarragona, Terrassa, Tortosa, Valls, Vic, Viladecans, Vilafranca del Penedès, Vilanova i la Geltrú, Vilassar de Mar, i finalment, Vila-seca.

Amb la finalització dels treballs preliminars del PTSH, i amb l'aprovació de la Llei 4/2016, es va ampliar el número de municipis que són considerats com a àrea de demanda residencial forta i acreditada.

Així, la disposició final segona de la nova llei, i mentre no s'aprovi definitivament el PTSH, incrementa fins a un total de 234 aquestes àrees municipals, fent específica referència a l'afectació d'aquest nou llistat a l'aplicació del tanteig i retracte regulat pel Decret-Llei 1/2015, podent actualitzar-se aquesta relació mitjançant ordre del conseller, prèvia audiència dels municipis afectats, o fins i tot, a petició d'aquests si acrediten que compleixen els requisits per a la seva incorporació, tenint en compte les situacions d'exclusió residencial dels municipis.

3.5.2 El tanteig i retracte d'aplicació a les segones i ulteriors transmissions.

La utilització del dret de tanteig i retracte a favor de l'administració de la Generalitat dels habitatges procedents de processos d'execucions hipotecàries, o que hagin estat adquirits mitjançant compensació o pagament del deute amb garantia hipotecària, ha permès a la Generalitat, no tan sols ampliar el parc públic d'habitatge per la via de l'adquisició, sinó que ha servit per obtenir informació sobre el número de transmissions i les condicions econòmiques en què s'efectuava la venda d'aquests habitatges, majoritàriament en mans de les EEFF o de societats directament vinculades a les mateixes, i que han estat obtinguts com a conseqüència de la situació de sobreendeutament que han patit moltes famílies a partir de l'esclat de la bombolla immobiliària. Aquests habitatges, pel fet d'estar sotmesos al dret de tanteig i retracte fins a final de març de 2021, aporten també dades sobre l'evolució en segones o ulteriors transmissions dels preus d'un mateix habitatge, per tal d'analitzar si es produeix una situació d'especulació impròpia, precisament amb el que ha estat un 'producte' obtingut de les famílies que han perdut l'habitatge.

La subjecció al dret de tanteig i retracte de les segones i ulteriors transmissions ha estat una qüestió també controvertida a l'hora de posar en marxa el mecanisme. Evidentment al govern de la Generalitat li interessava que aquestes segones transmissions quedessin subjectes al tanteig, entre d'altres objectius, per observar l'evolució de la "valoració" de mercat i el possible enriquiment de qui hagués participat en l'adquisició d'habitatges amb unes finalitats probablement reprovables.

Sobre les segones transmissions hi havia dos escenaris. El primer es tracta de transmissions d'habitatges amb les característiques que les obliguen al tanteig i retracte, realitzades entre el 2008 i el final de març del 2015, que patissin posteriors transmissions i per tant encara no haguessin passat en cap cas el tanteig, i la segona, és la d'aquells altres habitatges que, ajustades les seves característiques a la necessitat de tanteig, ja s'haguessin posat en disposició de l'administració catalana, perquè la transmissió es realitza amb posterioritat al 27 de març de 2015, però amb la

perspectiva que es puguin produir una o més transmissions abans de finalitzar el període de sis anys de vigència de la mesura, el 27 de març de 2021.

La solució resulta senzilla. El Decret-Llei 1/2015 va establir, com ja s'ha posat de relleu, que l'exercici dels drets de tanteig i retracte es durà a terme de conformitat amb els procediments i els termes que s'estableixen als articles 87 a 91 i als articles 134 a 136 de la Llei 18/2007 del dret a l'habitatge. Així, l'article 87 d'aquesta llei estableix que la subjecció als drets d'opció i retracte a favor de l'administració de la Generalitat, per als habitatges de protecció oficial, és vigent mentre es mantingui la qualificació, com a forma de control de les transmissions. Per tant, si un habitatge qualificat és transmès, una, dues, tres, o successives vegades, mentre l'habitatge tingui vigent la qualificació de protecció oficial, l'administració de la Generalitat hi té un dret d'opció, independentment que cada vegada renunciï a la seva adquisició. Així, doncs, es pot entendre, per analogia, que allò que pretén l'administració, com a titular del dret de tanteig, és que aquest es mantingui vigent, independentment de si s'exerceix o no, perquè la seva subjecció pot considerar-se com la d'establir un control d'aquestes transmissions mentre perduri el dret real legalment constituït.

Per aquestes consideracions, es va concloure que la transmissió en "genèric", dels habitatges que reuneixen els requisits de l'apartat primer de l'article segon del Decret-Llei 1/2015 es troben subjectes al dret de tanteig i retracte de qui n'és el titular, l'administració de la Generalitat, no tant en base a la successió ordinal de la transmissió, com de si en el moment de realitzar-se aquesta transmissió aquest dret és vigent, i no es troba extingit.

3.6 EL TANTEIG I RETRACTE A POSTERIORI NORMATIVES: PAÍS BASC, ANDALUSIA, I EXTREMADURA.

Del conjunt de normes que preveuen mesures coactives, tan sols dues incorporen el dret de tanteig i retracte per habitatges no qualificats de protecció oficial.

Per una banda la llei basca, també de 2015, que incorpora aquesta figura en la seva tramitació com a proposició de llei en el Parlament, doncs a l'avantprojecte⁴³⁷ no estava previst el tanteig i retracte per cap altra circumstància que no fossin els habitatges de protecció oficial i els seus annexos.

Pot considerar-se com a precipitada la seva inclusió, doncs l'article 65 de la llei tracta de conceptes i documents que no sembla que tinguin un referent en la resta del text normatiu. Així, diu que la seva aplicació serà en "àrees que hagin estat delimitades pels plans territorials sectorials d'habitatge com d'acreditada demanda d'habitatge", essent aquest l'únic punt que fa referència a aquests plans territorials sectorials d'habitatge (terminologia emprada a Catalunya, i àmpliament desenvolupat com a document estratègic d'actuació en la Llei 18/2007 del dret a l'habitatge).

Pel que fa a la normativa, de 2018, d'Andalusia, el dret d'adquisició preferent s'estructura de forma diferent, preveient el tanteig i retracte sobre els habitatges adquirits en "dació en pagament", i el retracte pels habitatges adjudicats en processos d'execució hipotecària, desistint en ambdues situacions d'aquests drets en ulteriors transmissions.

Finalment, la Llei 11/2019, de l'11 d'abril, de promoció i accés a l'habitatge a Extremadura, ha inclòs, també, tot un ventall de situacions (article 125), en què les entitats financeres, filials immobiliàries o la SAREB, s'adjudiquin habitatges per a exercir el dret de tanteig i retracte.

⁴³⁷ Avantprojecte disponible a: http://www.euskadi.eus/contenidos/nota_prensa/nptv_20110121_ley_vivienda/es_nptv/adjuntos/ant_ley_vivienda.pdf

4. L'IMPOST SOBRE ELS HABITATGES BUITS.

4.1 APROXIMACIÓ A LES NORMES BASCA I CATALANA SOBRE L'ESTÍMUL IMPOSITIU A L'OCUPACIÓ D'HABITATGES BUITS.

Quadre 3.5. Regulacions sobre imposició sobre habitatges buits (Catalunya i País Basc)

LLEI 3/2015 - País Basc.	LLEI 14/2015 - Catalunya.																				
<p>Regulació</p> <p>Es regula un cànon a l'article 57 de la Llei 3/2015.</p>	<p>Regulació</p> <p>En el cas de la llei catalana, és un text que s'analitza amb posterioritat en aquesta investigació, i es reproduïx aquí, aquells elements anàlegs que s'han apuntat a la llei basca.</p>																				
<p>Article 57. Cànon d'habitatge deshabitat.</p> <p>1. A fi de fomentar el compliment de la funció social de la propietat de l'habitatge, s'estableix un cànon sobre l'habitatge deshabitat. La seva imposició, de caràcter extrafiscal, a càrrec dels ajuntaments de la Comunitat Autònoma d'Euskadi gravarà habitatges declarats deshabitats i els ingressos per aquest concepte dotaran el patrimoni municipal de sòl.</p> <p>2. La imposició del cànon recaurà sobre les persones físiques i jurídiques, així com sobre les herències jacents, comunitats de béns i altres entitats que, tot i mancades de personalitat jurídica, constitueixin una unitat econòmica o un patrimoni separat, susceptible d'imposició, i siguin titulars del dret de propietat de l'habitatge deshabitat, sempre que estiguin també en possessió del dret d'ús de l'habitatge.</p> <p>3. En cas que el dret real d'ús o gaudi sobre els habitatges deshabitats no correspongui al propietari, el cànon recaurà sobre els titulars de l'esmentat dret real.</p> <p>4. El cànon es liquidarà anualment i a partir que la declaració d'habitatge deshabitat constitueixi un acte definitiu en via administrativa. El gravamen es fixa en un import de 10 euros per cada metre quadrat útil i any, que s'incrementarà un 10% per any que romangui en aquesta situació, sense que pugui superar tres vegades l'import inicial.</p>	<p>Article 1. Naturalesa i objecte</p> <p>L'impost sobre els habitatges buits és un tribut propi de la Generalitat de Catalunya, de naturalesa directa, que grava l'incompliment de la funció social de la propietat dels habitatges pel fet de romandre desocupats de manera permanent.</p> <p>Article 9. Subjecte passiu</p> <p>1. Són subjectes passius de l'impost, a títol de contribuents, les persones jurídiques propietàries d'habitatges buits sense causa justificada durant més de dos anys. També en són subjectes passius les persones jurídiques titulars d'un dret d'usdefruit, d'un dret de superfície o de qualsevol altre dret real que atorgui la facultat d'explotació econòmica de l'habitatge.</p> <p>2. No obstant el que estableix l'apartat 1, els grups fiscals o grups de societats poden optar per tributar en règim de consolidació en aquest impost. Les entitats que integren un grup de societats o un grup fiscal i opten per aplicar el règim de consolidació fiscal no tributen en règim individual. En aquest cas, la condició de subjecte passiu recau sobre el grup fiscal o el grup de societats.</p> <p>La societat dominant té la representació del grup i està subjecta al compliment de les obligacions tributàries materials i formals que derivin del règim de consolidació fiscal.</p> <p>3. L'opció per la tributació consolidada i les obligacions formals derivades d'aquesta tributació es regulen per via reglamentària.</p> <p>Article 12. Quota íntegra</p> <p>La quota íntegra de l'impost sobre els habitatges buits s'obté d'aplicar a la base imposable els tipus de gravamen de l'escala següent:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Base imposable fins a (nombre de m2)</th> <th>Quota íntegra (euros)</th> <th>Resta base imposable fins a (nombre de m2)</th> <th>Tipus aplicable (euros/m2)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0</td> <td>0</td> <td>5.000</td> <td>10,0</td> </tr> <tr> <td>5.000</td> <td>50.000</td> <td>20.000</td> <td>15,0</td> </tr> <tr> <td>20.000</td> <td>275.000</td> <td>40.000</td> <td>20,0</td> </tr> <tr> <td>40.000</td> <td>675.000</td> <td>en endavant</td> <td>30,0</td> </tr> </tbody> </table>	Base imposable fins a (nombre de m2)	Quota íntegra (euros)	Resta base imposable fins a (nombre de m2)	Tipus aplicable (euros/m2)	0	0	5.000	10,0	5.000	50.000	20.000	15,0	20.000	275.000	40.000	20,0	40.000	675.000	en endavant	30,0
Base imposable fins a (nombre de m2)	Quota íntegra (euros)	Resta base imposable fins a (nombre de m2)	Tipus aplicable (euros/m2)																		
0	0	5.000	10,0																		
5.000	50.000	20.000	15,0																		
20.000	275.000	40.000	20,0																		
40.000	675.000	en endavant	30,0																		

4.2 ELS PRECEDENTS DE LA PENALITZACIÓ FISCAL SOBRE L'HABITATGE DESOCUPAT A L'IMPOST DE LA RENDA DE LES PERSONES FÍSQUES.

Les mesures de caràcter tributari que tenen com objecte 'castigar' l'incompliment de la funció social de la propietat s'han estès aquests darrers anys. Cada cop més territoris i Estats, amb l'objectiu d'estimular l'oferta d'habitatge, han arbitrat gravàmens per a corregir, via fiscal, el constant augment d'immobles residencials sense ús.

Les estadístiques obtingudes d'habitatges buits a l'àmbit europeu, i especialment al territori espanyol, es van agreujar de forma conjuntural per les ferides que va deixar la bombolla immobiliària. Per tant, no són poques les administracions que han considerat adient la regulació d'un tribut d'aquestes característiques que hauria de servir per reduir les xifres, alarmants, d'habitatges buits en edificis residencials habitables.

Com diuen GARCIA CALVENTE, RUIZ GARIJO i SOTO MOYA (2016), "resulta imprescindible la implementació de mesures en *pro* de l'ocupació d'aquests habitatges per a les persones que no tenen. Entre els instruments adequats adquireixen especial rellevància els mecanismes fiscals orientats a aquesta finalitat".⁴³⁸

L'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques (en endavant IRPF) ha estat a Espanya un important instrument per a fer política d'habitatge des del punt de vista de benefici fiscal per a facilitar-ne l'accés, en especial per a l'adquirent d'habitatge en propietat. GARCIA-VAQUERO i MARTÍNEZ (2005) conclouen que entre els anys 1986 i 2004:

"la subvenció neta estimada és particularment manifesta en el cas de l'habitatge habitual mantingut en règim de propietat, però s'observa també, encara que en menor mesura, durant gran part del període, en el cas dels habitatges secundaris no arrendats. Els resultats confirmen així l'existència d'un biaix fiscal persistent en favor de l'habitatge en propietat enfront del lloguer, però també dels habitatges secundaris d'ús propi davant dels destinats a l'arrendament. Així mateix, els incentius per a l'adquisició d'habitatge en propietat per a ús propi tendeixen a ser majors per a les llars amb rendes elevades i tipus impositius marginals més alts, a causa del reduït o nul gravamen de les rendes implícites".⁴³⁹

⁴³⁸ Garcia Calvente, Y., Ruiz Garijo, M. i Soto Moya, M.M., "*Innovaciones sociales en materia de vivienda: Perspectiva tributaria*". Aranzadi- Thomson Reuters 2016. p.49

⁴³⁹ Garcia-Vaquero, V. i Martínez, J., "*Fiscalidad de la vivienda en España. Documentos ocasionales*". Núm. 0506. Banco de España. 2005 p.27
Disponible a:

Menys coneguts, per no aplicats, són els intents, també a l'IRPF, per 'penalitzar' el manteniment d'habitatges desocupats. Així, cal remuntar-se a l'any 1978, en la legislació de creació de l'IRPF, en la que els immobles rústics i urbans van ser considerats com a elements que generen un rendiment subjecte a gravamen en concepte de "rendiment del capital immobiliari", vint anys després, aquest concepte es va transformar en un règim especial anomenat d' "imputació de rendes immobiliàries".

Al llarg de les quatre dècades de vida de l'IRPF, gravar, com a rendes del capital o com a imputació de rendes immobiliàries, aquells béns immobles que no generen cap tipus de rendiment ha provocat polèmica, considerant altres figures impositives, com l'Impost de Patrimoni, o l'Impost de Béns Immobles, més adequats per a penalitzar els habitatges desocupats. Així, bona part de la doctrina que ha analitzat la càrrega fiscal a l'IRPF dels immobles que no generen un retorn econòmic efectiu al declarant, ve a afirmar que

"les imputacions de rendes immobiliàries van ser creades, entre altres raons, per incentivar la declaració dels rendiments per arrendament i, al mateix temps, estimular la sortida d'immobles al mercat immobiliari i facilitar l'accés a un habitatge, de lloguer, als ciutadans. No obstant això, és evident que no han generat els resultats desitjats [...] advoquem per l'eliminació de tota imputació de renda en l'IRPF. De fet, la 'Comissió d'Experts' que va treballar en la reforma de 1998 esmentava la conveniència de suprimir aquestes imputacions de renda pels immobles l'ús dels quals no ha estat cedit a tercers ja que podien arribar a contravenir el 'criteri de la renda realitzada que ha d'inspirar aquest impost en la seva nova configuració, consistent en què únicament es subjecten a tributació els ingressos i rendiments de mercat, monetaris o en espècie, efectivament obtinguts"⁴⁴⁰

El cert, però, és que malgrat les indicacions dels experts poques modificacions s'han realitzat, tot i que l'any 1998 va desaparèixer la imputació de rendes per a l'habitatge habitual. Però per l'objecte d'aquesta investigació, i per l'anàlisi que es vol fer de l'impost sobre els habitatges buits implementat per diferents territoris autonòmics i forals, no s'entrarà en la polèmica de l'adequació del gravamen en aquest impost, sinó que té especial interès examinar si realment s'utilitza o s'ha utilitzat l'IRPF per estimular la reducció d'habitatges desocupats.

<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasiones/05/Fic/do0506.pdf>

⁴⁴⁰ Borgia Sorrosal, S. "El derecho constitucional a una vivienda digna. Régimen tributario y propuestas de mejora". Dykinson 2009. p.154-155

En aquest sentit, doncs, en aquella llei d'implementació de l'IRPF de l'any 1978, amb una clara voluntat de 'penalitzar' els habitatges desocupats i evitar-ne la seva proliferació, es considerava que s'obtenien uns rendiments del capital immobiliari que calia declarar davant la propietat o possessió d'habitatges, distingint la quota, segons aquests estiguessin ocupats o desocupats. Així, l'article 16.1⁴⁴¹ diu:

Es comprendran com a rendiments procedents de la propietat o possessió d'immobles rústics i urbans:

- a) En el supòsit d'immobles arrendats, sub-arrendats o utilitzats en qualsevol altre supòsit per persona diferent del seu propietari, l'import que per tots els conceptes es rebi de l'arrendatari, sub-arrendatari o cessionari, inclòs, si s'escau, el corresponent a tots aquells béns cedits amb l'immoble. Si el propietari o titular del dret real de gaudi es reservés algun aprofitament es computaran també com a ingressos les quantitats que corresponguin a aquest.
- b) En el supòsit dels immobles urbans utilitzats pels seus propietaris, la quantitat que resulti d'aplicar el tipus del tres per cent al valor pel qual es trobin computats o haurien, si escau, computar als efectes de l'Impost sobre el Patrimoni Net.
- c) En el supòsit d'habitatge, propietat d'una persona diferent del promotor, que es trobi desocupat durant més de deu mesos a l'any, seguits o alterns, i que pertanyi a membres d'una unitat familiar que tingui més de tres habitatges, s'ha d'estimar la renda que resulta d'aplicar el deu per cent al valor pel qual es trobin computades o que haurien, si escau, de computar als efectes de l'Impost sobre el Patrimoni Net.
- d) El que estableixen els apartats a), b) i c) és aplicable als titulars de drets reals de gaudi.
- e) Els rendiments procedents dels drets reals que recaiguin sobre els béns rústics o urbans.

Així doncs, l'acumulació per part d'un mateix propietari (o unitat familiar com a subjecte passiu) de quatre habitatges o més, entre els utilitzats i els desocupats, comportava per a aquests darrers la valoració d'uns rendiments quantificats en el deu per cent del valor.

Això suposava gravar aquesta situació set punts percentuals més, del 3% al 10% respecte dels rendiments considerats pels quals tributaven els habitatges ocupats, segons la descripció de l'apartat b) de la disposició transcrita.

⁴⁴¹ Article 16.1 de la Llei 44/1978 de 8 de setembre, de l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques. Butlletí Oficial de l'Estat de 11 de setembre de 1978. Núm. 217 p.21192-21193

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/1978/09/11/pdfs/A21191-21199.pdf>

Tal i com s'estructura la mesura, es desprèn que es protegeix del gravamen incrementat, no tan sols l'habitatge habitual, sinó també l'existència de segones residències, en les que no caldrà justificar la seva ocupació temporal per a un període superior als dos mesos al llarg de l'any.

La introducció d'aquesta mesura no va provenir, però, de la decisió de l'executiu en la redacció i aprovació del projecte de Llei⁴⁴² de l'IRPF, sinó que com ha anat succeint en altres instruments per lluitar contra la desocupació permanent dels habitatges, va ser en la tramitació de la norma en les Corts, on via esmenes, en aquest cas del Grup Mixt⁴⁴³ i del grup Socialista⁴⁴⁴ que va introduir-se aquesta disposició en el redactat final de la Llei.⁴⁴⁵

Més enllà de la clara voluntat del redactat per a mobilitzar habitatges buits i aconseguir-ne l'efectiva ocupació, resulta obvi destacar les dificultats per acreditar el supòsit que un habitatge havia estat desocupat de forma consecutiva o alterna durant més de 10 mesos dins del període d'un any, i més encara vist amb la perspectiva de finals dels anys 70, quatre dècades enrere, on elements objectius probatoris d'aquest fet, com per exemple el control de consums de determinats serveis per constatar la desocupació d'un habitatge, requerien un esforç d'inspecció presencial.

Un any després, el reglament que va desenvolupar la Llei per mitjà de Reial Decret s'hi van especificar excepcions⁴⁴⁶ que van diluir, encara més, la proposta ja de difícil

⁴⁴² Boletín Oficial de las Cortes, núm. 46, de 11 de gener de 1978, p.755

Disponible a:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_046.PDF

⁴⁴³ Boletín Oficial de las Cortes, núm. 117, de 26 de juny de 1978, p.2524

Disponible a:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_117.PDF

⁴⁴⁴ Boletín Oficial de las Cortes, núm. 117, de 26 de juny de 1978, p.2532

Disponible a:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_117.PDF

⁴⁴⁵ Boletín Oficial de las Cortes, núm. 128, de 19 de juliol de 1978, p.2746-2764

Disponible a:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_128.PDF

⁴⁴⁶ Article 50 del Real Decreto 2615/1979 de 2 de novembre. Publicat al Butlletí Oficial de l'Estat de 15 de novembre de 1979. Núm. 274 p.26388

Disponible a:

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1979/273/R26286-26485.pdf>

aplicació. Aquesta dilució va venir especialment per les excepcions que s'incorporen al concepte d'habitatge desocupat (apartats 3 i 5 de l'article 50 del Reglament):

1. En el supòsit d'habitatge, propietat d'una persona diferent del promotor, que es troba desocupat durant més de deu mesos a l'any seguits o alterns i que pertanyi a un subjecte passiu o, si s'escau, a membres d'una mateixa unitat familiar, que posseeixi més de tres habitatges, s'estimarà com a rendiment el que resulti d'aplicar el 10 per 100 al valor pel qual es trobin computades o que haurien, si és el cas, de computar a efecte de l'Impost sobre el Patrimoni.
2. S'entendrà per habitatge, tota edificació susceptible, en condicions normals, de ser habitat per persones bé amb caràcter temporal o permanent.
3. No es considera habitatge desocupat aquell que es trobi utilitzat pel seu propietari o usufructuari durant dos mesos o més dins de l'any natural o destinat a la venda o lloguer, o s'hagi cedit la seva utilització de forma gratuïta.
4. A l'efecte del que disposa l'apartat 1 d'aquest article, per promotor s'entendrà el propietari d'habitatges que va construir o contractar la construcció amb destinació a la venda o lloguer, així com l'adquirent a títol oneros o lucratiu, de l'activitat empresarial del promotor l'objecte del qual constitueix la construcció d'habitatges per a la seva venda o explotació en forma d'arrendament.
5. S'entendrà que un habitatge està destinat a la venda o lloguer quan de les condicions de l'oferta i de les accions a través d'anuncis o altres mitjans, constés expressament tal intenció del propietari o usufructuari.

En el Reial Decret hi ha una clara voluntat del govern per convertir en ineficaç la proposta, per les noves vies d'excepció i d'escapatòria que s'oferien en aquest desplegament reglamentari.

En destaquen l'exclusió del concepte d'habitatge desocupat quan l'habitatge estigui destinat a la venda o lloguer, sent necessari en aquest darrer cas acreditar-ho expressament a través de les intencions del propietari sobre les condicions i les accions per a fer-ho, a través d'anuncis o altres mitjans probatoris. En tot cas, com subratlla BORGIA SORROSAL (2009) "el propietari pot anunciar l'habitatge per a la seva venda o lloguer i després no vendre ni llogar al·legant qualsevol excusa davant del comprador o inquilí o per raó d'un fals compromís anterior".⁴⁴⁷

Aquesta norma, per la qual s'intentava 'castigar' clarament la possessió d'habitatges permanentment desocupats, va restar vigent tan sols fins a l'any 1985⁴⁴⁸, quan va

⁴⁴⁷ Borgia Sorrosal, S., "El derecho constitucional a una vivienda digna. Régimen tributario y propuestas de mejora". Dykinson 2009. p.152.

⁴⁴⁸ Llei 48/1985 de *Reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*. Butlletí Oficial de l'Estat de 30 de desembre de 1985. Núm. 312. Modificació article 16. p.40737-40738
Disponible a:
<https://www.boe.es/boe/dias/1985/12/30/pdfs/A40737-40743.pdf>

modificar-se parcialment la llei del l'IRPF del 1978, per la qual, entre altres qüestions, va desaparèixer el tipus incrementat, homogeneïtzant el tractament de tots els habitatges, ocupats o no, a una imputació de la renda en un percentatge del tres per cent del seu valor.⁴⁴⁹ Va diluir-se, doncs, en pocs anys, aquella clara voluntat de caràcter extra-fiscal, ineficaçment manifestada en el text legal de la Llei de l'IRPF de 1978.

Es pot concloure que des del govern no es va considerar mai utilitzar l'IRPF per a penalitzar els habitatges desocupats, i, en tot cas, la implementació inicial de gravàmens diferenciats entre els habitatges ocupats i els desocupats va ser una situació circumstancial fruit de la tramitació parlamentària.

"després d'una etapa inicial en què va establir-se, sense èxit, un gravamen incrementat per als immobles desocupats davant dels utilitzats pels seus posseïdors, s'ha optat des de fa anys per un tractament unitari de tots els immobles, que desvincula la quantia de la renda a declarar d'aquella circumstància"⁴⁵⁰.

I així és que la següent llei de l'IRPF, de l'any 1991⁴⁵¹, va determinar una imputació de rendes del 2% del valor a efectes de l'Impost de Patrimoni, per a la totalitat de les finques urbanes no arrendades. Això afectava, evidentment, a tots els habitatges desocupats, i fins i tot a l'habitatge habitual. Per tant, des del punt de vista conceptual, s'allunya, i molt, del sentit original del tipus incrementat establert a la llei de 1978.

BILBAO TEROL i PRIETO RODRÍGUEZ (2007) destaquen que el treball que el Ministeri d'Obres Públiques i Transports va encarregar a una comissió d'experts per a pal·liar l'increment dels preus de l'habitatge de finals de la dècada dels 80, en el seu informe publicat l'any 1992, es va apuntar com una possible solució:

⁴⁴⁹ Ben aviat, el tipus de gravamen ja unificat, va patir una nova modificació en el percentatge de la imputació baixant del 3% al 2%, d'acord amb el que estableix l'apartat segon de la Llei 26/1987, de 11 de desembre.

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/1987/12/12/pdfs/A36539-36540.pdf>

⁴⁵⁰ Ramos Prieto, J. "La imputación de las rentas inmobiliarias en la imposición sobre la renta de las personas físicas". Centro de Estudios Financieros. 2008 p.13

⁴⁵¹ Llei 18/1991, de 6 de juny, de l'impost sobre la renda de les persones físiques. Veure article 34

Boletín Oficial del Estado, de 7 de juny de 1991. Núm. 136 p.18665-18691 (Article 34. p.18671).

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/1991/06/07/pdfs/A18665-18691.pdf>

"Afavorir en l'IRPF als habitatges llogats davant els habitatges desocupats. Així, podrien aplicar amortitzacions fiscals avantatjoses per als habitatges de nova construcció que els propietaris decideixin llogar. Quant a les desocupades (que no siguin segona residència temporal i excedeixin el nombre de 3 per a un mateix propietari) es podria establir una penalització mitjançant la imputació d'una renda presumpta, superior a la dels habitatges habituals'. (p.112)".⁴⁵²

Aquest '*deja vu*' no es va recollir, i amb la llei de l'IRPF de 1998⁴⁵³ hi ha un canvi de configuració: els béns immobles que no generen rendiments passen a considerar-se com un règim especial i autònom dins dels diferents components de la base imposable, i la seva repercussió del 2% del valor cadastral per al subjecte tributari passa a denominar-se com a "imputació de les rendes immobiliàries". En aquesta llei de l'any 1998, també, es va excloure l'habitatge habitual com a generador de renda a imputar.

Finalment, amb la darrera regulació de l'IRPF a l'any 2006, es segueix amb el règim especial d'imputacions de rendes immobiliàries, en el que tot i que no es fa una menció directa a la imputació de rendes per propietats residencials desocupades, cal tan sols aprofundir en l'article 85⁴⁵⁴ per adonar-se que aquestes es troben dins dels béns gravats i per tant penalitzant fiscalment els habitatges que no tenen cap ús. Així, s'imputen rendes immobiliàries:

"En el supòsit dels béns immobles urbans, qualificats com a tals en l'article 7 del text refós de la Llei del Cadastre Immobiliari, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 1/2004, de 5 de març, així com en el cas dels immobles rústics amb construccions que no resultin indispensables per al desenvolupament d'explotacions agrícoles, ramaderes o forestals, no afectes en ambdós casos a activitats econòmiques, ni generadors de rendiments del capital, exclòs l'habitatge habitual i el sòl no edificat, tindrà la consideració de renda imputada la quantitat que resulti d'aplicar el 2 per cent al valor cadastral, determinar proporcionalment al nombre de dies que correspongui en cada període impositiu".

⁴⁵² Bilbao Terol, C., Prieto Rodríguez, J., *Efectos del tratamiento fiscal de las segundas viviendas en la oferta en alquiler*. XIV Encuentro de Economía Pública. Políticas públicas y Reformas Fiscales. Santander 2007. p.4.

Disponible a:

<https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/3137301.pdf>

⁴⁵³ Llei 40/1998, de 9 de desembre, de l'impost sobre la renda de les persones físiques i altres normes tributàries. Veure article 71

Boletín Oficial del Estado, de 10 de desembre de 1998. Núm. 295 p.40730-40771 (Article 71. p.40753-40754).

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/1998/12/10/pdfs/A40730-40771.pdf>

⁴⁵⁴ Boletín Oficial de las Cortes, Serie-A. núm. 80-1, de 17 de març de 2006, p. 50

Disponible a:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/BOCG/A/A_080-01.PDF

Com s'ha dit, queden afectats per aquesta càrrega contributiva els habitatges buits. Però, en aquest sentit, ens recorda ÁLVAREZ BARBEITO (2008) que aquesta imputació de rendes de l'IRPF afecta també a altres tipus d'immobles, com és el cas de les segones residències.

"al nostre entendre, aquest tipus d'habitatges que el seu propietari fa servir en determinats períodes de l'any, bé sigui perquè constitueix la seva residència de vacances, bé perquè es tracta d'un subjecte que ha canviat la seva residència a un altre territori dins o fora d'Espanya i que manté en el seu lloc d'origen un habitatge al qual torna amb certa periodicitat, etc... no haurien de ser objecte de la imputació de rendes de què parlem. La finalitat que inspira la norma, fonamentalment orientada a evitar la desocupació dels habitatges -exhortant amb aquesta mesura als propietaris de les mateixes perquè cedeixin el seu ús a tercers-, i censurant d'alguna manera les conductes especulatives de les que poden ser objecte els immobles, no estarien presents en cap dels habitatges del tipus de les descrites. Per això reiterem que, sota el nostre punt de vista, les mateixes s'haurien d'excloure de l'esmentat precepte".⁴⁵⁵

Així doncs, llevat del període 78-85 en què es va intentar ajustar una repercussió tributària a la situació de facto que es volia revertir, es pot concloure que tal i com ha quedat configurat en l'IRPF no es pot afirmar que en l'actualitat hi hagi una voluntat de mobilitzar a través d'aquest impost els habitatges deshabitats, ni que en tot cas la mesura hagi tingut cap tipus d'efecte remarcable en reduir el parc buit o facilitar l'accés a l'habitatge.

"Els fets no criden a engany: la imputació de rendes s'ha mantingut en vigor, amb diverses variacions, des de 1978 sense que fins a la data ningú hagi estat capaç d'avaluar el seu possible impacte positiu des d'aquest prisma. Les estadístiques indiquen més aviat el contrari: el nombre d'habitatges buits no ha parat de créixer al nostre país".⁴⁵⁶

⁴⁵⁵ Álvarez Barbeito, P. "Reflexiones sobre la fiscalidad de la vivienda vacía en España". *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*. 2008. p.17

Disponible a:

<http://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/7419>

⁴⁵⁶ Ramos Prieto, J., "La imputación de las rentas inmobiliarias en la imposición sobre la renta de las personas físicas". *Centro de Estudios Financieros*. Madrid. 2008. p.193-194

4.3 EL RECÀRREC DELS HABITATGES BUITS A L'IMPOST SOBRE ELS BÉNS IMMOBLES.

L'impost sobre els Béns Immobles (en endavant IBI), es va implantar arran de l'aprovació de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, Reguladora de les Hisendes Locals, i va entrar en vigor l'any 1990.

La llei no va plantejar la seva utilització com a instrument extra-fiscal per a lluitar contra la desocupació dels habitatges. Aquesta circumstància no es produeix fins que, més d'un dècada després, hi ha la reforma d'aquest impost que es va dur a terme arran de les conclusions de la "Comissió per a l'estudi i proposta de mesures per a la reforma del finançament de les Hisendes Locals"⁴⁵⁷.

Al juliol del 2002⁴⁵⁸, a l'informe de la Comissió, entre moltes altres consideracions, es demanava que la legislació ha de

“permetre que els Ajuntaments puguin establir tipus de gravamen diferenciats en funció dels usos que, per a les construccions de naturalesa urbana, estableixi la normativa cadastral, així com per al sòl vacant i els habitatges desocupats”⁴⁵⁹.

Tres mesos després de la presentació l'informe, el govern va aprovar⁴⁶⁰ el Projecte de Llei de Reforma de la Llei Reguladora de las Hisendes Locals del 1988, que va

⁴⁵⁷ Aquesta Comissió va crear-se per Resolució de la Secretaria d'Estat d'Hisenda de 11 de juliol el 2001, per conèixer, segons consta en la mateixa resolució, "el parer d'experts en finançament local, sobre les línies mestres que podrien facilitar el disseny del nou sistema de finançament de les corporacions locals". L'objectiu final, era complir amb els compromisos adoptats el novembre del 1998 per part de la Subcomissió de Règim Econòmic Financer i Fiscal, de la Comissió Nacional d'Administració Local, en especial en relació sobre les modificacions a introduir en la normativa continguda en la Llei 39/1998, de 28 de desembre, Reguladora de les Hisendes Locals. La comissió estava constituïda inicialment per 12 persones i va ampliar-se a 14 el novembre del mateix any. Formaven part d'aquesta comissió funcionaris de l'administració General de l'Estat, de l'administració local, de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies i membres de la comunitat universitària.

⁴⁵⁸ L'informe va ser presentat el 3 de juliol de 2002, amb uns mesos de retard respecte del compromís inicial.

⁴⁵⁹ Informe de la Comissió per a l'estudi i proposta de mesures per a la reforma del finançament de les hisendes locals. 3 de juliol de 2002. Actuacions en matèria de quota tributària de l'IBI. p.78

Disponible a:

http://www.recaudacionadeje.org/n_servicios/Legislacion/Inf_Com_Ref_LRHL.pdf

⁴⁶⁰ L'aprovació per part del govern de l'Estat del Projecte de Llei va tenir lloc en la reunió del Consell de Ministres de data 11 d'octubre de 2002. En la referència dels acords adoptats per l'executiu, i sobre les modificacions de la quota de l'IBI sobre els habitatges desocupats, es fa constar que:

"Els canvis introduïts en l'IBI també afavoreixen la política d'habitatge. Així, els municipis podran augmentar fins al 1,65 per 100 el tipus de gravamen aplicable als habitatges que estiguin desocupats, mentre que actualment aquest límit es troba en el 1,1 per 100."

Disponible a:

incorporar moltes de les recomanacions de l'informe de la comissió d'experts. Pel que a aquesta investigació interessa, i amb l'objectiu que consta en el preàmbul del text del projecte de llei, que no és un altre que "facilitar l'accés de tots els ciutadans al gaudi d'un habitatge digne i adequat"⁴⁶¹, s'inclouïa en el text articulat la proposta de modificar l'article 73 de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals de 1988, pel que fa a la quota de l'Impost sobre els Béns Immobles:

"Si es tracta d'immobles d'ús residencial que es troben desocupats amb caràcter permanent, el tipus de gravamen podrà arribar fins al resultat de multiplicar per 1,5 l'aplicable per als immobles d'ús residencial".⁴⁶²

Per tant, queda clar que el govern de l'Estat, en el projecte de llei aprovat que envia a les Corts, pensa, com ja li recomanava la Comissió Tècnica, en la possibilitat d'aplicar un tipus de gravamen diferenciat per aquells immobles residencials que es trobin desocupats.

En aquest text que entra a les Corts no consta cap definició, ni remissió normativa sobre el que calia considerar com habitatge desocupat. Serà necessari, novament, i com ja s'ha fet en el cas de l'IRPF, observar el tràmit parlamentari per entendre el perquè s'introdueixen els canvis, tant de mètode, com de definició.

Ens recorda CHECA GONZÁLEZ (2005) que "probablement, una de les qüestions que més debats va motivar des que el Projecte de Llei de reforma de les hisendes locals va tenir entrada al Congrés va ser la tributació dels immobles desocupats".⁴⁶³

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2002/c1110020.aspx>

⁴⁶¹ Boletín Oficial de las Cortes Generales de 16 d'octubre de 2002. Sèrie-A. Núm. 113-1. p.3

"Pel que fa a la quota, les principals novetats afecten la regulació dels tipus de gravamen i l'establiment de noves bonificacions, tot això en el context de proporcionar als ajuntaments, com a òrgans titulars i gestors de l'impost, un ampli ventall d'eines per a conjugar el seu potencial recaptatori amb les possibilitats que el tribut ofereix com a instrument al servei de la política tributària municipal. (...) Destaca així mateix la possibilitat d'aplicar un tipus de gravamen incrementat als immobles d'ús residencial que es troben desocupats per facilitar l'accés de tots els ciutadans a gaudir d'un habitatge digne i adequat"

Disponible a:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/BOCG/A/A_113-01.PDF

⁴⁶² Boletín Oficial de las Cortes Generales de 16 d'octubre de 2002. Sèrie-A. Núm. 113-1. p.10

Disponible a:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/BOCG/A/A_113-01.PDF

⁴⁶³ Checa González, C., "Las últimas reformas sobre el IBI y en materia catastral. Serie Claves del Gobierno Local". Núm. 4. Fundación Democracia y Gobierno Local. Any 2005. p.247

Així, tot i que en el tràmit d'esmenes en seu del Congrés de Diputats no n'hi ha cap que demani substituir la sistemàtica del tipus de gravamen diferenciat per un recàrrec a l'IBI, en canvi sí que ens trobem diferents esmenes per part dels ponents de la llei que reclamen que reglamentàriament es defineixi què cal entendre per "habitatge permanentment desocupat"⁴⁶⁴, les justificacions de les esmenes presentades giren al voltant d'assolir una major seguretat jurídica, per evitar litigiositat dels tipus de gravamen especials, o per completar la regulació.

El text legal acaba el seu tràmit al Congrés i arriba al Senat⁴⁶⁵ sense cap tipus de modificació respecte del projecte de llei que havia remès el govern al Congrés pel que fa al tipus de gravamen pels habitatges permanentment desocupats, ni res s'indica, tampoc, respecte de la necessitat de definició reglamentària.

És en la tramitació d'esmenes del Senat, quan diferents grups parlamentaris reproduïen les esmenes que havien presentat al Congrés, i finalment el Grup

Disponible a:

http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/828/claves04_13_checa.pdf?sequence=1&isAllo wed=y

⁴⁶⁴ Serveixin d'exemple les esmenes 22 i 64, del Grup Mixt, signades per diferents diputats del Grup Mixt, en les quals es demana afegir al text de la proposta que: "[...] reglamentàriament es desenvoluparà la catalogació d'immoble residencial desocupat".

Per altra banda, destaquen les esmenes número 84 i 85, signades pel Grup Parlamentari Federal de Izquierda Unida, que a banda d'incrementar el tipus de gravamen aplicable, es proposa un multiplicador de la quota per 3, enlloc de l'1,5 que consta en el projecte de llei, intenta incorporar en el text legal la definició d'immoble residencial desocupat permanentment.

"S'entendrà per immoble d'ús residencial ocupat, aquell que pugui mostrar que la suma del consum anual d'algun dels següents serveis bàsics, aigua, llum, gas o telèfon realitzats en l'immoble és superior a la dotzena part de la suma del consum mitjà anual dels mateixos serveis bàsics.

S'entendrà per immoble desocupat, aquell que no pugui complir amb l'exposat en el paràgraf anterior.

Les taules amb els diferents valors de consum mitjà anual es realitzarà pels diferents ajuntaments en funció de les diferents característiques i necessitats del seu municipi."

Boletín Oficial de las Cortes Generales – VII Legislatura, 7 de novembre de 2002. Serie A: Projectes de Llei, Núm. 113-4 p.53 (esmena 22), p.73-74 (esmena 64), p.79-80 (esmenes 84 i 85).

Poden consultar-se totes les esmenes presentades a:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/BOCG/A/A_113-04.PDF

⁴⁶⁵ Boletín Oficial de las Cortes Generales – SENAT - VII Legislatura, 25 de novembre de 2002. Serie II: Proyectos de Ley, Núm. 96 (a).

Disponible a:

[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=puw7&FMT=PUWTXDTS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=LIFO&QUERY=%28SEII2002112500960a.CODI.%29#\(Página1\)](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=puw7&FMT=PUWTXDTS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=LIFO&QUERY=%28SEII2002112500960a.CODI.%29#(Página1))

Parlamentari Popular al Senat, que donava suport al govern, presenta l'esmena⁴⁶⁶ que planteja el text que passaria a ser el redactat definitiu a la nova Llei, modificant la sistemàtica del tipus incrementat per un recàrrec, i acollint les reiterades esmenes que sol·licitaven una remissió reglamentària per a definir el que cal considerar habitatge desocupat.

Resulta important conèixer els arguments del canvi d'opció en el darrer moment, i és així que l'esmena presentada es justifica de la següent manera:

"la substitució d'un tipus incrementat per als habitatges desocupats per un recàrrec en l'Impost sobre Béns Immobles facilitarà la gestió municipal, independitzant la meritació del tribut en sentit estricte de les actuacions de liquidació del recàrrec per immoble desocupat. A més a més es determina que reglamentàriament s'han d'establir les condicions que han de complir els immobles per ser qualificats com permanentment desocupats en nom d'una major seguretat jurídica"

Acabada la tramitació parlamentària, i aprovada la Llei 51/2002 de 27 de desembre, de reforma de la Llei 30/1988 Reguladora de les Hisendes Locals, aquesta donava, per primer cop, capacitat als ajuntaments per actuar fiscalment davant l'existència de béns immobles residencials buits.⁴⁶⁷

"Si es tracta d'immobles d'ús residencial que estiguin desocupats amb caràcter permanent, perquè compleixen les condicions que es determinin per reglament, els ajuntaments poden exigir un recàrrec de fins al 50 per 100 de la quota líquida de l'impost.

Aquest recàrrec, que s'exigeix als subjectes passius d'aquest tribut i al qual és aplicable, en el que no preveu aquest paràgraf, les disposicions reguladores d'aquest, el meriten el 31 de desembre i el liquiden anualment els ajuntaments, una vegada constatada la desocupació de l'immoble juntament amb l'acte administratiu pel qual aquesta es declara".⁴⁶⁸

⁴⁶⁶ Boletín Oficial de las Cortes Generales – SENAT - VII Legislatura, 4 de desembre de 2002. Serie II: Proyectos de Ley, Núm. 96 (d). Esmena 225 p.122-123

Disponible a:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/SEN/BOCG/II/II0096D.PDF

⁴⁶⁷ Al cens estadístic que tot just s'acabava d'elaborar l'any 2001, l'INE constata l'existència de 3.091.596 habitatges familiars buits a tot l'Estat.

Pot consultar-se la taula d'habitatges buits a:

http://www.ine.es/censo_accesible/es/listatablas.jsp?table=tablas/nacional/NV22.html

⁴⁶⁸ Article 17 de la Llei 51/2002 de 27 de desembre de reforma de la Llei 39/1988, Reguladora de las Hisendes Locals. Butlletí Oficial de l'Estat de 28 de desembre de 2002. Núm. 311 p.45734

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/2002/12/28/pdfs/A45726-45758.pdf>

D'entrada, els ajuntaments semblaven els primers interessats en poder aplicar l'instrument, i ja en la VIII Assemblea de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies, celebrada l'any 2003, van resoldre:

"exigir el compliment del que estableix l'article 73.4 de la Llei 51/2002, en relació amb el desenvolupament reglamentari de la definició de béns immobles d'ús residencial que es troben desocupats permanentment".⁴⁶⁹

Aquesta previsió de recàrrec de l'IBI per habitatges buits va passar a reproduir-se en la redacció definitiva de la norma que va venir donada pel Reial Decret Legislatiu 2/2004, pel qual s'aprovava el Text Refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals (en endavant TRLRHL).⁴⁷⁰

La remissió reglamentària que fa el text legal mai s'ha desenvolupat. Fins a finals de l'any 2018 (intent no consolidat) i inicis del 2019, no s'ha trobat la fórmula adequada per intentar tirar endavant aquest possible recàrrec de l'Impost de Béns Immobles. Aquesta situació de "volguda passivitat" ha comportat un important debat tant en l'àmbit doctrinal com jurisprudencial, que resulta necessari emmarcar de cara al posterior anàlisi de l'impost sobre els habitatges buits que s'han aprovat.

Així doncs, a excepció dels territoris forals, no ha estat fins a l'aprovació, més de quinze anys després, del Reial Decret-Llei 21/2018 (no convalidat) i el posterior Reial Decret-Llei 7/2019, que no s'ha pogut regular des dels municipis –malgrat s'ha intentat– cap recàrrec amb possibilitats de ser aplicat.

La indolència de l'Estat ha estat clamorosa, i alguns autors atribueixen la falta de regulació a "les dificultats tècniques que planteja la delimitació precisa de l'esmentada

⁴⁶⁹ Resolucions de l'Assemblea General de la FEMP, celebrada a Madrid a l'any 2003. Resolucions sobre Hisendes Locals. En concret la resolució trenta-unena p.15
Disponible a:
<http://femp.femp.es/files/566-516-archivo/Resoluciones%20VIII%20Asamblea%20-%20HLL.pdf>

⁴⁷⁰ Reial Decret Legislatiu 2/2004 de 5 de març, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals.
Boletín Oficial del Estado, del 9 de març de 2004. Núm. 59. Article 72.4 p.39
Disponible a:
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2004/BOE-A-2004-4214-consolidado.pdf>

expressió"⁴⁷¹, tot referint-se a la delimitació del que s'entén per "immobles d'ús residencial que estiguin desocupats amb caràcter permanent".

En tot cas, l' *Instituto Nacional de Estadística*, per elaborar els seus controvertits censos sobre 'població i habitatge' no sembla que tingui massa dificultat a l'hora de definir què cal considerar com a un habitatge buit.

"Un habitatge familiar es considera buit o desocupat quan no és la residència habitual de cap persona ni és utilitzada de forma estacional, periòdica o esporàdica per ningú. Es tracta d'habitatges deshabitats".⁴⁷²

fins i tot un ministre del govern de l'Estat verbalitzava l'any 2007 que:

"la definició d'habitatge desocupat és un concepte jurídicament indeterminat que cobreix molts tipus de situacions, ja que per pis buit es pot considerar des d'una segona residència fins un habitatge que algú que trasllada el seu domicili a un altre lloc la manté perquè torna a ella amb certa periodicitat".⁴⁷³

Amb una altra voluntat, la de poder imposar l'esmentat recàrrec en la quota líquida de l'IBI, molts ajuntaments van aprovar el recàrrec que es preveia, però un dels principals elements del debat ha estat centrat especialment en si els requisits objectius que ha de reunir un bé immoble d'ús residencial per a considerar que es produeix una situació de "desocupació permanent" podien venir determinats per un desenvolupament reglamentari de la pròpia administració local. Molts ajuntaments i diferents territoris autonòmics i territoris forals no han tingut massa problema per a definir el que cal considerar com a habitatge buit, tal i com ho han fet també, com es veurà, països de l'entorn.

⁴⁷¹ Álvarez Barbeito, P. "*Reflexiones sobre la fiscalidad de la vivienda vacía en España*". Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña. 2008. p.15

Disponible a:

<http://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/7419>

⁴⁷² Definició d'habitatge buit que fa l'*Instituto Nacional de Estadística*, en el seu glossari de l'activitat censal.

Disponible a:

http://www.ine.es/censo_accesible/es/glosario.html

⁴⁷³ Vinuesa, J. (Dir.), De la Riva, J.M., Palacio, A.J., "*El fenómeno de las viviendas desocupadas*". Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid. 2008. p.22

Declaracions del Ministre d'Economia i Hisenda, Sr. Pedro Solbes, realitzades el 30 de gener de 2007, en els "*Desayunos Informativos de Europa Press*".

Disponible

a:

https://www.uam.es/departamentos/filoyletras/geografia/descargas/El_fenomeno_de_las_viviendas_desocupadas.pdf

No obstant això, tot intent en aquest període ha resultat estèril, doncs els tribunals han declarat reiteradament la nul·litat de qualsevulla norma municipal que ha intentat suplir la inacció estatal. Des dels tribunals s'ha insistit que el compliment de la remissió reglamentària que disposa l'article 72.4 del TRLRHL, li correspon en exclusiva a l'Estat.

La defensa jurídica dels ajuntaments a l'hora d'establir la definició d'habitatge permanentment desocupat, en alguns casos era de caràcter dual. Per una banda es centrava en el fet que l'apartat 5è. de l'article 77 TRLRHL, sobre la gestió tributària de l'Impost dels Béns Immobles semblava donar competència als ajuntaments per a qualificar els immobles d'ús residencial desocupats.

5è. L'impost es gestiona a partir de la informació continguda en el padró cadastral i en els altres documents expressius de les seves variacions elaborats a l'efecte per la Direcció General del Cadastre, sense perjudici de la competència municipal per a la qualificació d'immobles d'ús residencial desocupats. Dit padró, que es formarà anualment per a cada terme municipal, contindrà la informació relativa als béns immobles, separatament per als de cada classe i serà remès a les entitats gestores de l'impost abans de l'1 de març de cada any.⁴⁷⁴

En aquest sentit, i agafant, -per totes- com a exemple la sentència al recurs interposat per l'Associació de Promotors i Constructors d'Edificis de Barcelona i província contra l'Ajuntament de Berga, que havia aprovat una ordenança⁴⁷⁵ en què es determinava la condició d'habitatges desocupats permanentment, els tribunals han considerat que:

"l'article 77.5 TRLRHL recull la competència dels ajuntaments en matèria de "gestió tributària de l'impost", de manera que la menció a la "qualificació d'immobles d'ús residencial desocupats" s'ha de posar en relació amb l'art. 72.4.4⁴⁷⁶ que preveu que l'exacció i liquidació del recàrrec exigeix una

⁴⁷⁴ Reial Decret Legislatiu 2/2004 de 5 de març, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals.

Boletín Oficial del Estado, del 9 de març de 2004. Núm. 59. Article 77.5 p.42

Disponible a:

<https://www.boe.es/buscar/pdf/2004/BOE-A-2004-4214-consolidado.pdf>

⁴⁷⁵ L'ordenança de l'Ajuntament de Berga va ser aprovada inicialment, i sense que s'hi haguessin presentat al·legacions pel Plenari del 7 de maig de 2009, i va ser publicada al Butlletí Oficial de la Província de Barcelona, de 13 de juliol de 2009. Núm. 166 p. 51-52

Disponible a:

<https://bop.diba.cat/scripts/ftpisa.aspx?fnew?bop2009&07/091669999.pdf&51>

⁴⁷⁶ El paràgraf 4, de l'article 72.4, diu: "Aquest recàrrec, que s'exigirà als subjectes passius d'aquest tribut i al qual resultaran aplicable, en el no estigui previst en aquest paràgraf, les seves disposicions reguladores, es meritara el 31 de desembre i es liquidarà anualment pels ajuntaments, una vegada constatada la desocupació de l'immoble, juntament amb l'acte administratiu pel qual aquesta es declari."

prèvia "declaració" de la desocupació de l'immoble. És a dir, que aquest article atribueix als ajuntaments, i no a l'administració de l'Estat, la competència per aplicar al cas concret dels conceptes fixats pel reglament estatal, però no per desenvolupar el concepte legal, que s'ha de fer per "reglament" de l'Estat. Això és el que tècnicament significa "qualificació" d'altra banda: l'operació de subsumir els fets en els conceptes fixats per les normes jurídiques.

Per tot això s'ha d'entendre que l'ajuntament no té competència per desenvolupar el concepte de "immobles d'ús residencial que es troben desocupats amb caràcter permanent" previst en l'art. 72.4 TRLRHL".⁴⁷⁷

L'altre pilar de la defensa municipal es basava en el fet que si per la via de l'ordenança fiscal no es podien reglamentar els elements essencials per a establir el recàrrec, calia conèixer si l'aplicació es podia basar en la definició d'habitatge buit que havien establert diferents comunitats autònomes.

A tall d'exemple, a les ordenances municipals del municipi d'Oviedo per a l'any 2014, i que havien estat aprovades en data 27 de desembre de 2013, es va basar l'aplicació del recàrrec en la definició d'habitatge desocupat que havia aprovat l'ens autonòmic. Així, l'ordenança 400 sobre l'Impost de Béns Immobles, establia, a l'article 2.2, que:

"Si es tracta d'immobles d'ús residencial que es troben desocupats amb caràcter permanent, per complir les condicions previstes en la disposició final quarta de la llei 3/2012, de 28 de desembre, de Pressupostos del Principat d'Astúries per a 2013⁴⁷⁸, així com les que poguessin determinar-se en les disposicions reglamentàries que es dictin sobre la matèria, s'exigirà als subjectes passius d'aquest tribut un recàrrec del 50 per 100 de la quota líquida de l'impost. Aquest recàrrec es meritara el 31 de desembre i es liquidarà anualment per l'Ajuntament d'Oviedo, una vegada constatada la desocupació de l'immoble, juntament amb l'acte administratiu pel qual aquesta es declari".

La sentència contra l'ordenança municipal de la ciutat d'Oviedo, al recurs presentat per l'únic grup de regidors que s'hi havia oposat, (grup del *Foro Asturias de Ciudadanos* (FAC)), es determina que tampoc permet basar-se en la definició d'habitatge buit que tenia declarada la Comunitat del Principat d'Astúries per a poder implementar el recàrrec.

⁴⁷⁷ Sentència 535/2011 del 22 de juliol de 2011. Recurs núm. 373/2009. Secció 5a. TSJ-Catalunya. Sala Contenciosa. FJ 4.

Disponible a:

<http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&datasematch=AN&reference=6193093&links=%22535%2F2011%22&optimize=20111124&publicinterface=true>

⁴⁷⁸ La disposició final quarta de la llei de pressupostos estableix la següent definició d'habitatge desocupat. "En l'àmbit del Principat d'Astúries es considerarà que un habitatge està desocupat o buit quan no és la residència habitual de cap persona, ni és utilitzada de forma estacional, periòdica o esporàdica per ningú, estant disponible per a la seva venda o lloguer, deshabitada o abandonada".

Boletín Oficial del Principado de Asturias del 29 de desembre de 2012. Núm. 300 p.40

Disponible a:

<https://sede.asturias.es/bopa/2012/12/29/2012-23841.pdf>

"la remissió específica de la llei que el crea a una norma reglamentària per establir les condicions i que s'ha d'entendre atribuïda lògicament al Govern pel que fa disposició necessària per al desenvolupament i execució de la llei que ho estableix, fixant el límit màxim, el subjecte passiu, la meritació i la periodicitat anual del recàrrec, a més de l'aplicació supletòria de la regulació del tribut sobre el qual recau, en el que no estigui específicament previst. Reservant a la col·laboració del reglament la concreció del pressupost objectiu davant les dificultats que tanca la concreció reglamentària del concepte d'immoble residencial desocupat permanentment. La remissió assenyalada exclou qualsevol altra norma aliena a l'àmbit tributari per més que es refereixi a l'habitatge definint quan s'entengui desocupat dins de les polítiques generals que legalment corresponen a l'administració que la dicta en la matèria, el que legitima la validesa de la llei autonòmica sense que pugui qüestionar-se en el present procediment el seu contingut sobre el concepte qüestionat [...] no es qüestiona la competència municipal per aplicar el recàrrec, ni la definició legal d'habitatge desocupat de l'administració autonòmica en l'àmbit de la seva competència específica respecte de l'habitatge, sinó la competència per regular per reglament les condicions per les quals un immoble d'ús residencial es considera desocupat amb caràcter permanent".⁴⁷⁹

L'última alternativa que s'havia plantejat era si les CCAA amb competències exclusives també en règim local, podrien fer el desenvolupament reglamentari que no feia l'Estat, més si és té en compte que moltes d'elles, com ja s'ha vist, havien desenvolupat el concepte d'habitatge buit, entre altres coses, per tenir també les competències exclusives en aquesta matèria. De ben segur que aquesta possibilitat que no s'ha portat a la pràctica per cap dels territoris del règim comú, no té viabilitat pel fet que el TRLRHL connecta⁴⁸⁰ amb la competència de la hisenda general que estableix la regla 14 de l'article 149.1 CE que s'atribueix en exclusiva de l'Estat.

No han estat poques les iniciatives parlamentàries al llarg de tots aquests anys, i sempre des dels grups de l'oposició, que han reclamat aquest desenvolupament reglamentari. Fins i tot, en textos legals aprovats per cambres parlamentàries

⁴⁷⁹ Sentència 93/2015 del 26 de febrer de 2015. Recurs núm. 94/2014. Secció 1a. TSJOviedo - Sala Contenciosa. Fonament de Dret TERCER.

Disponible a:

<http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&database=AN&reference=7294546&links=%2294%2F2014%22%20%2293%2F2015%22&optimize=20150218&publicinterface=true>

⁴⁸⁰ Reial Decret Legislatiu 2/2004 de 5 de març, pel qual s'aprova el Text Refòs de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals.

Boletín Oficial del Estado, del 9 de març de 2004. Núm. 59. Títol Preliminar. Article 1.1 p.7

"Tenen la consideració de bases del règim jurídic financer de l'administració local, dictades a l'empara de l'article 149.1.18a de la Constitució, els preceptes continguts en aquesta llei, amb excepció dels apartats 2 i 3 de l'article 186, llevat els que regulen el sistema tributari local, dictats en virtut del que disposa l'article 133 de la Constitució i els que desenvolupen les participacions en els tributs de l'Estat a què es refereix l'article 142 de la Constitució; tot això sense perjudici de les competències exclusives que corresponen a l'Estat en virtut del que disposa l'article 149.1.14a de la Constitució".

Disponible a:

<https://www.boe.es/buscar/pdf/2004/BOE-A-2004-4214-consolidado.pdf>

autonòmiques s'ha reiterat la necessitat de dur a terme les actuacions necessàries per a poder penalitzar els habitatges buits.

Així, a la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, de Catalunya, en la seva disposició addicional quarta, s'insta al govern de la Generalitat per a que compelleixi al de l'Estat perquè desenvolupi el reglament necessari per a que els ens locals poguessin establir el recàrrec a l'Impost de Béns Immobles per als habitatges buits⁴⁸¹.

“Disposició addicional quarta

Habitatges buits o permanentment desocupats

El Govern de la Generalitat ha d'impulsar les actuacions necessàries perquè el Govern de l'Estat aprovi el reglament que permeti fer efectiva la disposició de la Llei de l'Estat 39/1988, reguladora de les hisendes locals, pel que fa a l'establiment pels ajuntaments d'un possible recàrrec de l'impost sobre béns immobles sobre els habitatges buits o permanentment desocupats en els municipis respectius. També es poden fer bonificacions als propietaris d'habitatges buits que els posin a disposició del mercat de lloguer”.

La possible revisió del model de finançament local va comportar la creació d'una comissió d'experts al febrer de 2017,⁴⁸² la missió de la qual era la revisió i anàlisi del sistema. L'emissió de l'informe d'aquesta comissió no fa altra cosa que posar de relleu la discrepància que genera la mesura del recàrrec en el cas dels béns residencials desocupats permanentment.⁴⁸³

⁴⁸¹ Aquesta disposició addicional de la llei catalana, que cal recordar que és del 2007, conté dos elements que porten a una certa confusió. Per una banda, fa una remissió a la Llei 39/1988, reguladora de les Hisendes Locals, quan la versió del 1988 mai havia contingut en el seu articulat la possibilitat del recàrrec. Aquesta previsió no va aparèixer fins que es va promulgar la Llei 51/2002. Per altra banda, tot i que la llei d'hisendes locals, en cap de les versions, hi fa cap referència, aquesta disposició addicional preveu també que es poden fer bonificacions als propietaris d'habitatges buits que els posin a disposició del mercat de lloguer. Aquesta bonificació no està contemplada en la llei (article 73 TRLRHL), ni és de les que potestatívement sembla que pugui adoptar un ajuntament (article 74 TRLRHL), i, per tant, de difícil incorporació. En tot cas, el mecanisme de la bonificació que és conseqüència de l'esmena 371 al projecte de llei del dret a l'habitatge que deia: "Es contemplarà també la possibilitat de fer bonificacions als propietaris d'habitatges buits que els posin a disposició del mercat de lloguer" (BOPC núm. 119 de 30 de juliol de 2007, p.101), i com és veurà, aquest és un mecanisme que s'aplica en l'impost dels habitatges buits que finalment s'implanta a Catalunya, i que reforça el caràcter extra-fiscal de la mesura.

⁴⁸² Disponible a:

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2017/refc20170210.aspx>

⁴⁸³ Entre les mesures que es proposen per la reforma de l'IBI, no hi consta el recàrrec per als habitatges desocupats, que és objecte de desacord entre els membres de la comissió p. 29-30

Disponible a:

http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformacionEELLS/2017/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFL.pdf

III.1.1.4.3 Habitatges habituals, desocupats i de protecció oficial.

90. La posició majoritària de la Comissió considera que, donada la naturalesa de l'impost, no és adequat realitzar distinció entre immobles en funció de la seva destinació o utilització. Es considera que el tractament diferenciat introduiria elements de discriminació (v. Gr. Inquilins enfront de propietaris).

91. No obstant això, una part minoritària de la Comissió advoca per conferir un tractament fiscal més favorable a l'habitatge habitual (tipus reduït o coeficient reductor) i dotar de la regulació necessària al recàrrec sobre béns immobles d'ús residencial que es troben desocupats amb caràcter permanent actualment previst en el TRLRHL. En relació amb aquest últim, caldria fer referència expressa a les condicions que han de concórrer en aquest tipus d'immobles per a la seva aplicació i la resta de circumstàncies necessàries per a la seva exigència; permetent que mitjançant ordenança municipal es concreti el percentatge del mateix, dins el marge establert. De la mateixa manera, podria plantejar-se estendre el recàrrec a un altre tipus de béns immobles no residencials que es troben desocupats amb caràcter permanent.

La majoria de la doctrina es decanta per elogiar la mesura de gravar els habitatges buits per incentivar la seva ocupació, però a la vegada dubta de la seva eficàcia per les dificultats de la seva aplicabilitat.

"Tot i que l'objectiu sembla lloable, la finalitat social irreprotxable i la seva connexió amb el principi constitucional del dret dels espanyols a un habitatge digne evident, cal expressar un cert escepticisme davant la viabilitat pràctica de l'instrument. De fet, tributs amb objectius similars aprovats en el marc del finançament autonòmic, com són els impostos sobre terres infrautilitzades, deveses amb deficient aprofitament i similars, establerts per algunes comunitats autònomes, llangueixen permanentment davant la dificultat de gestionar aquests tributs eficientment. Les complexitats en la gestió a l'hora de mantenir contínuament actualitzat un cens d'immobles d'aquestes característiques ens fa dubtar sobre si aquesta nova regulació serà efectiva o es quedarà en un gest de complicitat social més aparent que pràctic".⁴⁸⁴

4.3.1 La solució dels Reials Decret-Llei 21/2018 i 7/2019

Com s'ha dit, el Reial Decret-Llei 21/2018 (no convalidat) i el posterior Reial Decret-Llei 7/2019 van aportar la solució al conflicte, tot modificant l'apartat 4 de l'article del TRLRHL, amb el següent nou text:

"Article quart. Modificació del text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals, aprovat per Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març. [...]

Dos. L'apartat 4 de l'article 72 queda redactat en els següents termes:

⁴⁸⁴ Suárez Pandiello, J., "Financiación Local y Corresponsabilidad Fiscal Local: ¿Ganamos con el Nuevo Modelo?". Revista de Estudios Regionales. Núm. 66. Any 2003. p. 117-118

Disponible a:

<http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf746.pdf>

‘4. [...]

Si es tracta d'immobles d'ús residencial que es troben desocupats amb caràcter permanent, els ajuntaments poden exigir un recàrrec de fins al 50 per cent de la quota líquida de l'impost. Dins d'aquest límit, els ajuntaments poden determinar mitjançant ordenança fiscal un únic recàrrec o diversos en funció de la durada del període de desocupació de l'immoble.

El recàrrec, que s'exigirà als subjectes passius d'aquest tribut, es meritara el 31 de desembre i es liquidarà anualment pels ajuntaments, una vegada constatada la desocupació de l'immoble en tal data, juntament amb l'acte administratiu pel qual aquesta es declari .

A aquests efectes tindrà la consideració d'immoble desocupat amb caràcter permanent aquell que romangui desocupat d'acord amb el que s'estableixi en la corresponent normativa sectorial d'habitatge, autonòmica o estatal, amb rang de llei, i d'acord amb els requisits, mitjans de prova i procediment que estableixi l'ordenança fiscal. En tot cas, la declaració municipal com a immoble desocupat amb caràcter permanent exigirà la prèvia audiència del subjecte passiu i l'acreditació per l'Ajuntament dels indicis de desocupació, a regular en aquesta ordenança, dins dels quals podran figurar els relatius a les dades del padró municipal, així com els consums de serveis de subministrament’.”

Per tant amb aquest nou redactat, no cal esperar cap Reglament estatal per a que els Ajuntaments, puguin, -sempre que la CCAA en la que està ubicat tingui definit per llei el concepte d'habitatge buit-, aprovar la regulació per a procedir a recaptar l'impost de l'habitatge buit.

Per aquells municipis en els que la seva Comunitat Autònoma, no hagi definit el concepte d'habitatge buit, caldrà que esperar que l'Estat aprovi una llei en que subsidiàriament en faci la definició.

4.3.2 Estimació de l'impacte del recàrrec de l'IBI a les capitals de l'Estat.

Convé considerar que amb les noves expectatives resulta obligatori realitzar un elemental exercici estimatiu de quin seria l'impacte de l'aplicació de la mesura.

Per a fer-ho, tan sols podem recórrer a les fonts estadístiques de les que es disposen, i per tant, d'entrada, caldrà traslladar-se a l'any 2011, amb les dades dels cens recollides per l'INE, dades obtingudes mitjançant enquesta. D'aquestes dades es poden extreure, entre molts altres ítems, la xifra d'habitatges buits. També es pot obtenir per aquell

mateix any, de les estadístiques cadastrals, quin és el número de rebuts emesos i la quota líquida que suposa per a cada municipi.

Per tant, amb totes aquestes dades, les de l'estadística cadastral molt més indiscutibles que les d'habitatges buits, pot calcular-se tant l'import mig de la quota líquida, la mitjana del recàrrec màxim previst, la possible recaptació per al municipi, i el percentatge que aquesta imaginària recaptació suposaria sobre el total de les quotes posades en exacció per part de l'ens local.

Taula 3.1: Estimació de la recaptació pel recàrrec de l'IBI a les capitals de província.

Capitals de província	Població 2011	Rebuts IBI/urbana 2011	Quota líquida 2011	Import mig IBI Urbà/2011	Recàrrec 50%	Total Habitatges-INE-2011	Habitatges Buits INE-2011	% Habitatges Buits	Import màxim a recaptar	% sobre quota líquida
Albacete	171.390	152.340	54.968.031	360,8	180,4	83.250	15.081	18,1	2.720.798	4,9
Alacant	334.329	283.779	78.570.906	276,9	138,4	186.558	25.172	13,5	3.484.731	4,4
Almeria	190.349	152.340	54.968.031	360,8	180,4	99.692	18.220	18,3	3.287.113	6,0
Ávila	59.008	62.659	14.385.741	229,6	114,8	34.487	8.189	23,7	940.047	6,5
Badajoz	151.565	113.261	35.743.513	315,6	157,8	72.067	10.589	14,7	1.670.867	4,7
Barcelona	1.615.448	1.080.768	532.810.952	493,0	246,5	811.521	88.259	10,9	21.755.530	4,1
Burgos	179.251	192.499	76.904.672	399,5	199,8	92.140	14.107	15,3	2.817.922	3,7
Cáceres	95.026	88.695	11.802.680	133,1	66,5	50.311	7.256	14,4	482.779	4,1
Cádiz	124.892	73.358	21.861.274	298,0	149,0	59.204	6.874	11,6	1.024.254	4,7
Castelló de la Plana	180.114	143.897	46.243.700	321,4	160,7	90.990	13.696	15,1	2.200.719	4,8
Ciudad Real	74.798	69.634	18.284.085	262,6	131,3	38.018	5.253	13,8	689.651	3,8
Córdoba	328.659	225.761	57.384.684	254,2	127,1	152.772	17.615	11,5	2.238.720	3,9
Coruña, A	246.028	159.322	66.309.282	416,2	208,1	135.450	19.283	14,2	4.012.760	6,1
Cuenca	56.703	48.637	12.794.885	263,1	131,5	30.958	4.866	15,7	640.047	5,0
Girona	96.722	75.047	13.450.229	179,2	89,6	47.486	6.727	14,2	602.820	4,5
Granada	240.099	217.285	57.056.733	262,6	131,3	140.027	27.024	19,3	3.548.108	6,2
Guadalajara	84.453	66.689	18.864.252	282,9	141,4	40.223	5.398	13,4	763.463	4,0
Huelva	148.918	105.959	26.773.571	252,7	126,3	67.752	8.507	12,6	1.074.768	4,0
Huesca	52.443	51.836	14.200.190	273,9	137,0	28.310	4.883	17,2	668.836	4,7
Jaén	116.781	101.672	22.208.290	218,4	109,2	54.642	7.247	13,3	791.484	3,6
León	132.744	128.112	44.853.944	350,1	175,1	78.776	15.346	19,5	2.686.433	6,0
Lleida	138.416	107.248	47.097.276	439,1	219,6	66.454	7.456	11,2	1.637.127	3,5
Logroño	152.641	107.669	27.899.163	259,1	129,6	77.682	11.640	15,0	1.508.077	5,4
Lugo	98.007	85.415	18.350.619	214,8	107,4	59.647	12.370	20,7	1.328.790	7,2
Madrid	3.265.038	2.079.838	984.175.075	473,2	236,6	1.531.490	153.101	10,0	36.223.540	3,7
Málaga	568.030	372.011	133.956.636	360,1	180,0	254.736	28.410	11,2	5.115.048	3,8
Murcia	442.203	351.411	95.647.675	272,2	136,1	207.618	36.044	17,4	4.905.260	5,1
Ourense	108.002	136.704	27.478.917	201,0	100,5	67.104	14.561	21,7	1.463.456	5,3
Oviedo	225.391	220.694	57.109.541	258,8	129,4	123.730	18.582	15,0	2.404.255	4,2
Palencia	81.552	81.513	14.944.388	183,3	91,7	44.610	7.137	16,0	654.240	4,4
Palma de Mallorca	405.318	308.590	77.936.576	252,6	126,3	182.244	16.349	9,0	2.064.527	2,6
Palmas de Gran Canaria, Las	383.343	240.443	63.202.772	262,9	131,4	182.930	29.604	16,2	3.890.849	6,2
Pontevedra	82.400	67.649	13.460.656	199,0	99,5	39.568	6.886	17,4	685.081	5,1
Salamanca	153.472	167.037	42.966.394	257,2	128,6	92.491	12.954	14,0	1.666.058	3,9
Santa Cruz de Tenerife	222.271	132.218	34.323.850	259,6	129,8	96.313	12.593	13,1	1.634.574	4,8
Santander	179.921	155.758	41.059.133	263,6	131,8	92.442	10.742	11,6	1.415.841	3,4
Segovia	55.220	44.994	12.392.828	275,4	137,7	28.894	4.972	17,2	684.726	5,5
Sevilla	703.021	455.574	160.323.411	351,9	176,0	337.303	48.178	14,3	8.477.285	5,3
Soria	39.987	45.217	7.742.414	171,2	85,6	23.597	3.977	16,9	340.487	4,4
Tarragona	134.085	89.643	38.756.621	432,3	216,2	65.723	7.772	11,8	1.680.089	4,3
Teruel	35.288	33.769	6.048.871	179,1	89,6	19.022	3.026	15,9	271.016	4,5
Toledo	83.108	60.926	25.181.470	413,3	206,7	37.923	4.030	10,6	832.824	3,3
Valencia	798.033	653.868	180.564.034	276,1	138,1	419.994	57.193	13,6	7.896.853	4,4
Valladolid	313.437	249.597	65.604.049	262,8	131,4	158.259	18.757	11,9	2.465.044	3,8
Zamora	65.525	66.679	15.271.359	229,0	114,5	39.079	6.673	17,1	764.152	5,0
Zaragoza	674.725	478.826	121.927.770	254,6	127,3	327.112	35.136	10,7	4.473.498	3,7

Elaboració pròpia. Font. INE/estimacions pròpies.

En la taula 3.1, pot observar-se el resultat del càlcul sobre aquestes dades, de les capitals de província de l'Estat

Les conclusions que es desprenen de l'anàlisi de la taula anterior són que, dels quasi 7 milions d'habitatges que hi havia al 2011 a 46 capitals espanyoles (s'han exclòs d'aquesta anàlisi les quatre capitals sotmeses a un règim foral propi pel que fa als impostos locals) pràcticament un 13% segons l'INE es trobaven sense ocupar, quasi 900.000 habitatges, i això podria generar uns ingressos superiors als 150 milions d'euros en el conjunt d'aquestes ciutats, si totes elles decidissin desenvolupar el recàrrec, i a més apliquessin a la quota líquida el percentatge màxim d'increment del 50%. Una xifra gens menyspreable des del punt de vista d'ingressos per als ens locals, més d'un 4% de mitjana del total de la quota líquida d'aquell any.

Aquesta circumstància és aparentment prou favorable per a les polítiques municipals, que no per les polítiques públiques d'habitatge, doncs cal recordar, un cop més, que no està prevista una destinació finalista d'aquests hipotètics nous ingressos.

Però, en canvi, si l'anàlisi es fa des del punt de vista individual de cada habitatge, es fa difícil creure que un recàrrec mig de 175 euros, a mode de sanció per tenir habitatge desocupat, pugui suposar incentiu suficient per aconseguir que l'habitatge deixi d'estar en aquesta situació d'incompliment de la seva funció social.

Per tant caldrà concloure que la mesura legislativa prevista és molt més atractiva des del punt de vista de la possibilitat de crear nous ingressos, que no des de la perspectiva de la 'lluita' efectiva contra l'existència d'habitatges desocupats, i que, per tant, des del punt de vista d'interès, aquest, segurament es perdria si en realitat el número d'habitatges buits representés una xifra molt inferior a les que projecten les dades de l'INE.

Certament, això és el que passa, per exemple, a la ciutat de Barcelona. El recurs discursiu sobre l'existència de quasi 90.000 habitatges buits ha centrat el debat en una ciutat on la poca disponibilitat d'habitatge assequible, el sotmet a una gran tensió, per

la impossibilitat per part de l'oferta existent de donar resposta a la demanda d'habitatge.

La realització d'un cens molt més detallat ha detectat a la ciutat de Barcelona que els habitatges que estan realment buits estan molt per sota de l'11% que havia detectat l'enquesta de l'INE l'any 2011. És més, situa aquesta xifra al voltant de l'1,22% del total d'habitatges de la ciutat, fet que aproxima la xifra d'habitatges buits als 10.000 habitatges. Però a més, dels habitatges desocupats localitzats a la ciutat de Barcelona, resulta que la gran majoria (+65%) porten menys de 2 anys buits, i per tant, se'ls podrà considerar desocupats, però no buits de cara a la recaptació de l'impost ⁴⁸⁵.

Si es fa un trasllat d'aquestes noves xifres d'habitatges buits a l'estimació indirecta que s'acaba d'exposar, encara que la mitjana de la quota líquida de l'IBI urbà s'ha enfilat a la ciutat de Barcelona dels 493 euros de l'any 2011 als 580 euros de l'any 2017, la caiguda de la xifra absoluta d'habitatges buits comporta que la possible recaptació pel recàrrec signifiqui en realitat un percentatge del 0,7 % de la quota líquida absoluta a recaptar per part de l'ajuntament, una proporció molt inferior al 4,1% que prometia la projecció de les dades existents per al 2011.

Si realment les xifres d'habitatges buits són una llegenda, i més en els àmbits urbans o metropolitans, i les xifres reals en realitat fossin tan sols d'entre el 15% i el 25% de les xifres que ens ofereix l'INE, com s'ha detectat, en diferents estudis en aquests darrers anys, sobre la ciutat de Barcelona, aleshores la recaptació cauria, en el cas d'aplicar el recàrrec màxim del 50% sobre la quota líquida, fins al voltant, tan sols, de l'1% de la quota líquida posada a exacció per part del municipi. O sigui, des del punt de vista de la recaptació, certament, resulta molt menys atractiva la implementació d'una mesura en la quals, com ja s'ha analitzat, molts ajuntaments hi han posat un gran interès.

⁴⁸⁵ Presentació del Departament de Disciplina i Habitatge i Inspeccions en el marc del Fòrum d'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona. Març-2019

Disponible a:

https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2019/03/28131812/01-Presentaci%C3%B3-disciplina-FHAR-mar%C3%A7-2019_FUENSANTA-ALCALA.pdf

Per altra banda, des de la perspectiva de l'import de la 'sanció' per mantenir els habitatges buits, es situaria, per al 2017, de mitjana, entre els 100 euros i els 300 euros per cada habitatge, i és en aquest sentit que es pot considerar una incorrecció creure que realment aquests imports comporten un estímul suficient per a canviar la situació d'un habitatge buit.

4.3.3 La independència fiscal dels territoris forals dins l'Estat espanyol.

- El cas del País Basc.

L'article 1.2, del TRLRHL estableix que l'àmbit d'aplicació de la norma té un abast a tot el territori nacional, sense perjudici del respecte als règims financers forals dels territoris històrics del País Basc i Navarra.

Aquest reconeixement que fa la pròpia norma de les hisendes locals, deriva de la disposició addicional primera de la CE per la qual es dóna "empara i respecte als drets històrics dels territoris forals". Per tant, aquests àmbits territorials poden regular el seu règim tributari, també en l'àmbit local. Així al País Basc, ja es va fixar, l'any 1981, en la primera aprovació del concert econòmic en aquesta etapa democràtica, que entre altres impostos locals, l'aleshores 'contribució territorial urbana' "es regula per les normes que dictin les institucions competents dels territoris històrics i l'exigeixen les diputacions forals respectives, sens perjudici de les fórmules de col·laboració existents amb les corporacions locals o de les que, d'ara endavant, es considerin oportunes".⁴⁸⁶

De forma pràcticament paral·lela a com ho va fer l'Estat, els territoris històrics,

⁴⁸⁶ Llei 12/1981, del 13 de maig, per la que s'aprova Concert Econòmic amb la Comunitat Autònoma del País Basc. Secció 10a. Hisendes Locals - article 42.1

Amb posterioritat, i amb la renovació del concert l'any 2002, aquest redactat s'adequa a la implementació que s'havia realitzat de l'Impost de Béns Immobles.

Boletín Oficial del Estado del 28 de maig de 1981. Núm. 127, p. 11677 a 11687 Cita p.11684

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/1981/05/28/pdfs/A11677-11687.pdf>

Biscaia⁴⁸⁷, Guipúscoa⁴⁸⁸ i, Àlaba⁴⁸⁹ van regular de forma pràcticament simultània, l'estiu del 1989, el nou Impost sobre els Béns Immobles,⁴⁹⁰ i des d'aleshores han tingut l'oportunitat -que no han desaprofitat-, per a establir recàrrecs en el cas d'habitatges buits, que més enllà de les justificacions que consten en algunes de les normes aprovades, pretenen, evidentment, estimular la mobilització de l'habitatge desocupat.

El territori històric de Guipúscoa és qui abans va regular un recàrrec per als habitatges desocupats, i en els casos de Biscaia i Àlaba, aquest s'ha regulat en una etapa més recent, que ha entrat en vigència l'any 2017. Resulta necessari, evidentment, veure la regulació que s'ha fet d'aquesta mesura en els àmbits citats.

No ha estat un camí exempt de controvèrsia la imposició de recàrrecs a Guipúscoa, és a través de la Norma Foral 4/2003⁴⁹¹ de 19 de març que es va regular per primer cop

⁴⁸⁷ Norma Foral 9/1989 de 30 de juny de l'Impost dels Béns Immobles. Article 18.

Disponible a:

http://www.bizkaia.eus/ogasuna/zerga_arautegia/indarreko_arautegia/pdf/ca_9_1989.pdf

⁴⁸⁸ Norma Foral 12/1989 de 5 de juliol de l'Impost de Béns Immobles. Article 14

Disponible a:

http://www.eudel.eus/es/documentos/gipuzkoa_0/ficheros/norma_foral_12_1989_de_5_de_julio_de_gipuzkoa_del_impuesto_sobre_bienes_inmuebles

⁴⁸⁹ Norma Foral 42/1989 de 19 de juliol de l'Impost dels Béns Immobles. Article 14.

Disponible a:

http://www.eudel.eus/es/documentos/alava/ficheros/norma_foral_42_1989_de_19_de_julio_del_impuesto_sobre_bienes_inmuebles_contiene_las_modificaciones_introducidas_por_la_norma_foral_18_2011_de_22_de_diciembre

⁴⁹⁰ La Llei 12/2002, del 23 de maig, per la que s'aprova Concert Econòmic amb la Comunitat Autònoma del País Basc. Secció 15a. Hisendes Locals - article 39, va actualitzar el redactat a la implementació del nou Impost.

Boletín Oficial del Estado del 24 de mayo de 2002, páginas 18617 a 18636 Cita p.18629

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/2002/05/24/pdfs/A18617-18636.pdf>

⁴⁹¹ Norma Foral 4/2003 de reforma del sistema de Tributació Local. Article 2.4 que modifica l'article 14 de la Norma Foral 12/1989 de 5 de juliol.

Boletín Oficial del País Vasco, de 21 de juliol de 2003. Núm. 142. p.14245

Nou apartat 5 de l'article 14.

"Si es tracta d'immobles d'ús residencial que es troben desocupats amb caràcter permanent, per complir les condicions que es determinin per reglament, els ajuntaments poden exigir un recàrrec de fins al 50 per 100 de la quota líquida de l'impost. Aquest recàrrec, que s'exigirà als subjectes passius d'aquest tribut i al qual resultaran aplicables, en el no previst en aquest paràgraf, les disposicions reguladores del mateix, es meritara el 31 de desembre i es liquidarà anualment pels ajuntaments, un cop constatada la desocupació de l'immoble, juntament amb l'acte administratiu pel qual aquesta es declari".

Disponible a:

que els ajuntaments establissin recàrrecs de fins a un 50% en l'IBI en el cas d'habitatges desocupats, segons qualificació que s'havia de desenvolupar reglamentàriament. Pràcticament es produeix una situació de rèplica conceptual i quantitativa de la mesura que tres mesos enrere havia adoptat l'Estat mitjançant la Llei 51/2002.

Aquesta possibilitat va quedar derogada a l'any 2005⁴⁹², i la mesura va ser reintroduïda per la Norma Foral 3/2008⁴⁹³ de 9 de juliol per la qual s'aproven mesures fiscals per incentivar l'activitat econòmica. La redacció similar a la de la norma de 2003 estableix, però, la previsió d'un recàrrec que s'eleva fins al 150% de la quota líquida.

<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2003/07/0304229a.shtml>

⁴⁹² Norma Foral 9/2005 del 27 d'octubre de mesures tributàries de foment de lloguer d'habitatges. Boletín Oficial del País Vasco del 14 de febrer de 2006. Núm. 31 p.2651 i p.2655

La Norma Foral 9/2005 de mesures tributàries de foment de lloguer d'habitatges, en la seva disposició derogatòria primera, va cancel·lar la vigència del possible recàrrec del 50% vigent en aquell moment amb l'argumentació de la dificultat de determinar reglamentàriament el que suposa considerar un habitatge com a desocupat, i sota l'excusa de la determinació de mesures en la mateixa norma que persegueixen el mateix, que voldria perseguir-se amb la mesura extra-fiscal no desenvolupada.

"La disposició derogatòria de la present Norma Foral procedeix a derogar la possibilitat recollida en l'article 15.4 de la Norma Foral reguladora de l'Impost sobre Béns Immobles, de la facultat dels Ajuntaments per establir un recàrrec en el citat impost, per als habitatges desocupats.

La raó d'aquesta derogació rau, precisament, en l'aprovació de la present Norma Foral, que articula un paquet de mesures que afecten diversos tributs amb el mateix objectiu de la mesura fiscal que es deroga; és a dir, el foment del lloguer i l'ocupació d'habitatges que actualment no estan sent objecte d'ocupació. Una altra raó per la derogació rau en les dificultats pràctiques per a l'aprovació d'un reglament de regulació de les condicions d'atur, requisit necessari per a l'operativitat d'aquesta mesura fiscal".

Disponible a:

<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2006/02/0600768a.shtml>

⁴⁹³ Norma Foral 3/2008 de 9 de juliol, per la qual s'aproven mesures fiscals per incentivar l'activitat econòmica, d'adaptació de l'Impost de Societats a la reforma comptable i altres mesures tributàries. Article 7.3 de modificació de l'article 14 de la Norma Foral 12/1989

Boletín Oficial de Guipuzkoa del 11 de juliol de 2008. Núm. 133. p.22073

"Es crea un nou apartat, sota l'ordinal 5 en l'article 14 de la Norma Foral 12/1989 amb el tenor literal: '5.- Si es tracta d'immobles d'ús residencial que es troben desocupats amb caràcter permanent, per complir les condicions que es determinin per reglament, els ajuntaments poden exigir un recàrrec de fins al 150% de la quota líquida de l'impost. Aquest recàrrec, que s'exigirà als subjectes passius d'aquest tribut i al qual resultaran aplicables, en el no previst en aquest paràgraf, les disposicions reguladores del mateix, es meritirà el 31 de desembre i es liquidarà anualment pels ajuntaments, una vegada constatada la desocupació de l'immoble, juntament amb l'acte administratiu pel qual aquesta es declari'."

Disponible a:

<https://egoitza.gipuzkoa.eus/gao-bog/castell/bog/2008/07/11/bo080711.pdf#c0808030>

Finalment la Norma Foral 4/2012, de 4 de juliol, per la qual s'introdueixen determinades modificacions a la tributació local, ha determinat l'abast dels habitatges afectats pel recàrrec sobre l'impost, i manté el percentatge de recàrrec de la norma de 2008. A més a més, va fugir de la complicació de la determinació per un futur reglament de la definició d'habitatge buit que havia quedat pendent en les anteriors regulacions dels anys 2003 i 2008.

"L'article 1 modifica la Norma Foral 12/1989, de 5 de juliol, de l'Impost sobre Béns Immobles, amb l'objecte de regular l'aplicació del recàrrec d'habitatges buits que preveu l'apartat 5 de l'article 14 des d'una vessant diferent, com és la d'aplicar aquest recàrrec no sobre el concepte d'habitatge buit sinó sobre el concepte d'habitatge que no constitueix residència habitual d'un resident al municipi on s'ubica l'habitatge. D'aquesta manera se supera el difícil problema de la determinació del concepte d'habitatge buit, que, remès a desplegament reglamentari, no ha vist la llum per la seva difícil concepció tècnica".⁴⁹⁴

Aquesta visió diferent, la d'aplicar un recàrrec no tant pel fet de tractar-se d'un habitatge buit sinó per no constituir la residència habitual, comporta un canvi conceptual, similar d'entrada, a l'actual imputació de rendes de l'IRPF, en el sentit que la mesura no tan sols afecta als habitatges desocupats que es pretenen mobilitzar sinó que afecta també a altres tipus d'habitatges que poden tenir poc ús, o trobar-se temporalment desocupats, i per tant, amb una visió crítica es considera que distorsiona l'objecte de la mesura. La Norma Foral 4/2012 no fa una justificació concreta del recàrrec sobre la quota líquida de l'IBI com a una mesura extra-fiscal, sinó que l'emmarca dins una situació de crisi econòmica i de dificultats de les finances dels ens locals, i per això les modificacions que es proposen, diu el preàmbul de la norma, són per a procurar "més mitjans econòmics per assolir un equilibri de les finances municipals".⁴⁹⁵

Els termes de la modificació que la Norma Foral 4/2012 fa de la 12/1989 de l'Impost

⁴⁹⁴ Norma Foral 4/2012, de 4 de juliol, per la qual s'introdueixen determinades modificacions en la tributació local. Preàmbul.

Boletín Oficial de Guipuzkoa del 10 de juliol de 2012 Núm. 131. p.2

Disponible a:

<https://egoitza.gipuzkoa.eus/gao-bog/castell/bog/2012/07/10/c1206699.pdf>

⁴⁹⁵ La Norma Foral 4/2012 tan sols modifica dos impostos de la tributació local, IAE i IBI, i per tant resulta absurd no posar de relleu la voluntat de mobilitzar habitatges deshabitats, almenys amb la mateixa intensitat que s'exposa la necessitat de recaptació. No fer-ho és posar en qüestió la voluntat extra-fiscal, i en tot cas establir un marc desconegut d'incompliment de la funció social de l'habitatge, que no s'ha considerat en cap altra regulació.

sobre els Béns Immobles, d'acord amb el redactat de l'article 1 són:

"Tractant-se de béns immobles d'ús residencial que no constitueixin la residència habitual del subjecte passiu o de tercers per arrendament o cessió del seu ús, els ajuntaments poden exigir un recàrrec de fins al 150 per 100 de la quota líquida de l'impost. Aquest recàrrec, que s'exigirà als subjectes passius d'aquest tribut, es meritirà en el mateix moment que l'impost sobre el qual s'aplica i es liquidarà anualment, conjuntament amb la quota.

A l'efecte de l'aplicació d'aquest recàrrec, s'entendrà per immobles d'ús residencial els locals que estiguin recollits com d'ús o destinació d'habitatge en el cadastre.

S'inclouran els annexos a l'habitatge sempre que formin una finca registral única. Als mateixos efectes, es presumeix que un immoble d'ús residencial és residència habitual quan a data de meritació de l'impost, en el padró del municipi on radiqui l'habitatge, consti que constitueix la residència habitual del seu o els seus ocupants.

No obstant l'anterior, els ajuntaments poden establir en els les seves ordenances fiscals supòsits als quals no sigui aplicable el recàrrec previst en el present apartat".⁴⁹⁶

Es pot observar com la norma dota d'una certa autonomia en el disseny del recàrrec de l'impost als ens locals, doncs aquests, a través de les seves ordenances municipals, poden fer les oportunes excepcions.

Els territoris de Biscaia i Àlaba s'afegeixen al recàrrec l'any 2016. Així a Biscaia, la Norma Foral 4/2016, seguint l'exemple de Guipúscoa, i amb un redactat pràcticament idèntic, permet potestativament l'increment del tipus de gravamen de fins a un 50% per als habitatges que no constitueixin residència habitual per part del subjecte passiu o de terceres persones.

"Tractant-se de béns immobles d'ús residencial que no constitueixin la residència del subjecte passiu o de terceres persones per arrendament o cessió del seu ús, els ajuntaments poden exigir un recàrrec de fins al 50 per 100 de la quota líquida de l'impost. Aquest recàrrec s'exigirà als subjectes passius de l'Impost sobre Béns Immobles i es meritirà i liquidarà anualment, conjuntament amb la quota d'aquest impost.

Es considera que un immoble d'ús residencial constitueix residència del seu o els seus ocupants quan a data de meritació de l'Impost sobre Béns Immobles així consti en el padró del municipi on radiqui.

A l'efecte de l'aplicació d'aquest recàrrec, es tindran en compte els annexos a l'habitatge sempre que formin una finca registral única juntament amb la mateixa.

No obstant l'anterior, els ajuntaments poden establir en les seves ordenances fiscals supòsits als

⁴⁹⁶ Norma Foral 4/2012, de 4 de juliol, per la qual s'introdueixen determinades modificacions en la tributació local. Article 1. Modificació de l'Impost de Béns Immobles.

Boletín Oficial de Guipuzkoa del 10 de juliol de 2012 Núm. 131. p.3

Disponible a:

<https://egoitza.gipuzkoa.eus/gao-bog/castell/bog/2012/07/10/c1206699.pdf>

quals no sigui aplicable el recàrrec previst en el present apartat".⁴⁹⁷

Finalment, la Norma Foral 12/2016, d'Àlaba, decideix aprovar el mateix recàrrec perquè els altres territoris ho han aprovat. En l'exposició de motius s'afirma que el recàrrec en l'impost de béns immobles sobre determinats habitatges s'aprova per la necessitat d'harmonitzar la regulació amb els territoris històrics de Guipúscoa i Biscaia que "ja han contemplat l'aplicació de l'esmentat recàrrec", sense cap més altra argumentació.

I si la motivació de la seva aprovació era l'harmonització amb els altres territoris històrics, no serà difícil comprendre que el redactat del text coincideix en la seva literalitat, amb el text aprovat i reproduït del territori històric de Biscaia. La Norma és d'article 'únic', i en aquest cas és l'apartat segon⁴⁹⁸ el que incorpora un apartat, el tretzè, a l'article 15 de la regulació de l'IBI del 1989.

Els tres territoris han regulat han creat estímuls per cedir els habitatges a l'administració, consistent en una bonificació de fins el 50% per aquells habitatges buits que s'hagin cedit al projecte autonòmic "Programa d'habitatge buit" (o altres programes similars).

Cal posar de relleu aquesta bonificació per dues qüestions. La primera, per la definició indirecta que ve a fer el decret⁴⁹⁹ del govern basc de l'any 2002 que regula aquest programa sobre el que calia considerar com a habitatge buit, doncs no s'hi pot

⁴⁹⁷ Norma Foral 4/2016, de 18 de maig, de l'Impost sobre Béns Immobles. Article 10.8
Boletín Oficial de Bizkaia del 24 de mayo de 2016. Núm. 98 p.11282

Disponible a:

http://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/2016/05/20160524a098.pdf?hash=75b6734d85b36497335ccd1c44399f5a#page=25

⁴⁹⁸ Norma Foral 12/2016, de 26 d'octubre, de modificació de l'article 15 de la Norma Foral 42/1989, de 19 de juliol, de l'Impost sobre Béns Immobles.

Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava, de 11 de noviembre de 2016. Núm. 126. p.2

Disponible a:

https://www.araba.eus/botha/Boletines/2016/126/2016_126_03988_C.pdf

⁴⁹⁹ Decreto 316/2002, de 30 de diciembre, pel qual es promou i impulsa el "Programa d'Habitatge Buit".

Boletín Oficial del País Vasco de 31 de diciembre de 2002. Núm. 249. p.23464-23467

Disponible a:

<https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2002/12/0207427a.pdf>

inscriure cap habitatge que hagi estat arrendat o ocupat en els darrers dotze mesos, visió ben diferent del recàrrec regulat pels tres territoris. En segon lloc, perquè segurament és l'únic espai en que es visualitza una veritable voluntat de contrarestar, amb una bonificació, l'aspecte extra-fiscal del recàrrec que han regulat els tres àmbits territorials. Tot i que en aquest cas cal matisar que les bonificacions s'han instaurat en un moment temporal diferent a la dels recàrrecs.

En qualsevol cas, no hi ha fissures en el pronunciament de les sentències resultants dels recursos interposats contra les ordenances municipals aprovades en els municipis dels territoris històrics, i que desenvolupen el recàrrec sobre l'IBI establerta a la norma foral de Guipúscoa (la regulació que porta més temps en vigència), respecte de la competència, protecció de la funció social de la propietat, igualtat, i fins i tot constitucionalitat de la norma.

Així, les sentències contra les demandes interposades contra la pròpia Diputació Foral de Guipúscoa, o ajuntaments que havien aprovat ordenances de recàrrec, com els de Zarautz o Hondarribia, utilitzen argumentacions idèntiques per validar les actuacions d'aquestes institucions en els actes d'aprovació i liquidació del recàrrec.

Les sentències⁵⁰⁰ no dubten en cap moment de la competència del territori històric. De forma reiterada s'exposa que els territoris forals poden regular per al seu territori el règim tributari, i en particular l'IBI.⁵⁰¹

⁵⁰⁰ Entre altres, Sentència 527/2014 de 26 de novembre de la Sala CA-Sec.1a del TSJ del País Basc o Sentència 218/2015 de 30 d'octubre, del Jutjat CA-núm.1 de Donostia.

⁵⁰¹ En alguns dels recursos contenciosos presentats, també s'havia sol·licitat la interposició d'una qüestió d'inconstitucionalitat de la mesura aprovada, aquesta pretensió queda descartada pels propis tribunals, donat que "l'argumentació del recurrent no permet sostenir cap dubte raonable sobre la constitucionalitat de la norma", en altres hi ha una pretesa infracció del principi d'igualtat, que el Tribunal tampoc atén, doncs "no és comparable objectivament la situació dels subjectes passius que ocupen de forma habitual els seus habitatges, directament o per mitjà d'altres, amb la dels que no ocupen aquests habitatges o el fan només de forma temporal, ja que el que justifica la major tributació en l'IBI tant s'atengui a la capacitat de pagament com a la funció social de la propietat és el destí de l'immoble gravat per aquest tribut, si a habitatge habitual del seu propietari, arrendatari o cessionari de l'ús o si per a usos només temporals o d'habitatges buits".

La Disposició 4/2012 ha estat situada també sota l'esfera de l'anàlisi del Tribunal Constitucional, plantejada com a una qüestió prejudicial de validesa sobre les normes forals.

En la Interlocutòria 109/2017⁵⁰² de 18 de juliol, el Tribunal Constitucional manifesta la total conformitat del recàrrec tributari, desmuntant jurídicament les consideracions sobre possibles vulneracions dels principis de reserva de llei, de seguretat jurídica, de capacitat econòmica i d'igualtat tributària que la Sala Contenciosa-Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del País Basc, havia plantejat.

Ja s'ha analitzat que els territoris històrics de Guipúscoa, Àlaba i Vitòria, han regulat, d'acord amb els privilegis històrics reconeguts, un impost local per habitatges desocupats, però podrien sortir-nos dubtes si el País Basc, pot articular a nivell de tot el territori un impost per la mateixa circumstància. En aquest sentit, quan s'analitza en aquesta investigació, la Llei 3/2015 de 18 de juny d'habitatge del País Basc, s'observa com efectivament aquest ha regulat un cànon inicial de 10 €/m² i any, per aquells habitatges que es considerin desocupats, si bé el cànon no va entrar en discussió de constitucionalitat, si va fer-ho la definició d'habitatge buit, finalment però en el pronunciament del TC sobre aquesta norma, ha retirat el darrer obstacle per poder fer efectiva aquesta mesura fiscal a nivell autonòmic. Per tant, com passa ja a Catalunya, amb la validació constitucional de la Llei 14/2015, de 21 de juliol, i l'aprovació del Reial Decret-Llei 7/2019, d'1 de març, pot donar-se aquesta doble recaptació -municipal i autonòmica- per determinats habitatges desocupats, permissivitat que s'analitza també en aquest treball.

- La Comunitat Foral de Navarra.

Navarra és l'única comunitat autònoma que a la vegada compta amb el règim foral

⁵⁰² Qüestió prejudicial de validesa sobre normes forals fiscals 639-2017, plantejada per la Sala del Contenciós-Administratiu del Tribunal Superior de Justícia del País Basc en relació amb l'article 14.5 de la Norma Foral 12/1989, de 5 de juliol, de l'Impost de Béns Immobles de Guipúscoa.

Boletín Oficial del Estado de l' 11 d'agost de 2017. Núm. 191 (Sec. TC) p. 81414-81424

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/2017/08/11/pdfs/BOE-A-2017-9662.pdf>

dels territoris històrics, i aquesta singularitat li atorga el privilegi de poder actuar fiscalment, des de la comunitat, per a tots els municipis, i establir per al món local les singularitats impositives que es creguin convenientes per actuar a favor de la mobilització dels habitatges buits.

Des del 1990,⁵⁰³ el Conveni Econòmic entre l'Estat i la Comunitat Foral de Navarra, estableix que correspon a la comunitat foral les competències en matèria d'hisenda local, i per tant la possibilitat de regular els diferents tributs que graven els béns immobles ubicats al seu territori. Aquestes facultats són reiterades de forma literal en la vigent Llei 25/2003,⁵⁰⁴ reguladora del conveni econòmic amb Navarra.

Navarra, des de l'any 1995 a través de la Llei Foral de les Hisendes Locals, va regular a través dels impostos locals, i per primer cop, l'impost per a pisos buits⁵⁰⁵, per tant, amb molta anterioritat a que l'Estat ho introduís com a recàrrec a través de l'IBI, l'any 2002.

A la llei es definia com a habitatges desocupats els que no fossin utilitzats durant més de quatre mesos dins del mateix any, i hi feia diferents excepcions, destacant l'exclusió de la qualificació d'habitatges desocupats aquells habitatges utilitzats per ciutadans del mateix municipi per al seu esbarjo, (encara que no estiguessin ocupats durant quatre mesos). ORÓN MORATAL (2016)⁵⁰⁶ afirma que "sense dubte, la circumstància de ser resident per donar lloc a la discriminació suscitava molts dubtes, segons la

⁵⁰³ Llei 28/1990 de 26 de desembre per la que s'aprova el Conveni Econòmic entre l'Estat i la Comunitat Foral de Navarra. Capítol VI. Hisendes Locals. Articles 42-44
Boletín Oficial del Estado de 27 de desembre de 1990. Núm. 310. p.38522
Disponible a:
<https://www.boe.es/boe/dias/1990/12/27/pdfs/A38516-38525.pdf>

⁵⁰⁴ Llei 25/2003 de 15 de juliol per la que s'aprova la modificació del Conveni Econòmic entre l'Estat i la Comunitat Foral de Navarra. Capítol VI. Hisendes Locals. Articles 48-50
Boletín Oficial del Estado de 16 de juliol de 2003. Núm. 169. p.27734
Disponible a:
<https://www.boe.es/boe/dias/2003/07/16/pdfs/A27719-27741.pdf>

⁵⁰⁵ Llei Foral 2/1995 de 10 de març, de les Hisendes Locals de Navarra.
Títol II, Capítol VIII. Articles 184 a 191
Disponible a:
<http://www.lexnavarra.navarra.es/nota.asp?r=540&o=195>

⁵⁰⁶ Orón Moratal, G. "*Las viviendas desocupadas como objeto de medidas constrictivas*". Anuario de Derecho Municipal 2015. Número 9, Madrid 2016. p.185

jurisprudència més recent [...] difícilment podria sostenir-se".

Hi havia altres situacions, en els quals la comunitat foral feia una exempció respecte de l'impost.

En aquella primera regulació, el gravamen de la quota que potestativament podia regular cada municipi i no podia superar el 40% del tipus vigent per a la contribució territorial. El municipi havia d'articular un registre d'inscripció d'habitatges buits on calia que s'inscriguessin, obligatòriament, els habitatges subjectes a l'impost en el termini d'un mes a partir de la implantació de l'impost al municipi.

L'actual redactat de l'impost ve donat per la Llei Foral 31/2013 de 31 d'octubre de modificació de les Hisendes Locals de Navarra.⁵⁰⁷ Les principals novetats introduïdes fan referència a l'obligatorietat de la implantació de l'impost en tots els municipis de la comunitat foral, la quota de l'impost, que en aquest cas resultarà d'aplicar a la base imposable un tipus de gravamen que s'incrementa de forma progressiva amb el pas del temps en que l'habitatge consti com a deshabitat en el Registre d'habitatges, un registre que ja no caldrà que formi cada ajuntament, sinó que serà el departament amb competències en habitatge qui l'haurà de crear.

Quadre 3.6: Comparativa de la norma foral sobre Hisendes Locals 1995 vs. 2013.

LLEI FORAL 2/1995 DE LES HISENDES LOCALS DE NAVARRA.	LLEI FORAL 31/2013 DE MODIFICACIÓ DE L'ARTICLE 132 I DEL CAPÍTOL VIII DEL TÍTOL II DE LA LLEI FORAL 2/1995, DE 10 DE MARÇ, D'HISENDES LOCALS DE NAVARRA.	CANVIS SIGNIFICATIUS
<p>Títol II. IMPOSTOS MUNICIPALS. DISPOSICIONS GENERALS.</p> <p>Article 132</p> <p>1. Tots els ajuntaments exigiran, d'acord amb aquesta Llei Foral i les seves disposicions de desenvolupament, els següents impostos:</p> <p>a) contribució territorial.</p> <p>b) Impost sobre Activitats Econòmiques o Llicència Fiscal.</p> <p>c) Impost sobre Vehícles de Tracció Mecànica o de circulació.</p>	<p>Títol II. IMPOSTOS MUNICIPALS. DISPOSICIONS GENERALS.</p> <p>Article 132</p> <p>1. Tots els ajuntaments exigiran, d'acord amb aquesta Llei Foral i les seves disposicions de desenvolupament, els següents impostos:</p> <p>a) contribució territorial.</p> <p>b) Impost sobre Activitats Econòmiques o Llicència Fiscal.</p> <p>c) Impost sobre Vehícles de Tracció Mecànica o de circulació.</p>	<p>Deixa de ser potestativa la possibilitat d'implementar l'impost sobre els habitatges buits, i s'incorpora un nou epígraf f) com a una exigència als Ajuntaments</p>

⁵⁰⁷ Llei Foral 31/2013, de 31 d'octubre, de modificació de l'article 132 i del Capítol VIII del Títol II de la Llei Foral 2/1995, de 10 de març, d'Hisendes Locals de Navarra.

Boletín Oficial de Navarra, de l'11 de novembre de 2013. Núm. 217 p.11802-11803

Disponible a:

https://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2013/217/Anuncio-0/

<p>d) Impost sobre Construccions, Instal·lacions i Obres.</p> <p>e) Impost sobre l'Increment del Valor dels Terrenys de Naturallesa Urbana o de Plusvàlua.</p> <p>2. Així mateix, els ajuntaments poden establir i exigir, d'acord amb aquesta Llei Foral, les seves disposicions de desenvolupament i les corresponents ordenances fiscals, l'impost sobre despeses sumptuàries i sobre habitatges desocupats.</p>	<p>d) Impost sobre Construccions, Instal·lacions i Obres.</p> <p>e) Impost sobre l'Increment del Valor dels Terrenys de Naturalmentralesa Urbana o de Plusvàlua.</p> <p>f) Impost sobre Habitatges Deshabitades.</p> <p>2. Així mateix, els ajuntaments poden establir i exigir, d'acord amb aquesta Llei Foral, les seves disposicions de desenvolupament i les corresponents ordenances fiscals, l'impost sobre despeses sumptuàries.</p>	
<p>Títol II. Capítol VIII. IMPOST SOBRE HABITATGES DESOCUPATS.</p> <p>Article 184</p> <p>1. L'impost sobre habitatges desocupats gravarà la tinença d'habitatges que radiquin en el terme municipal o 'concejill' que tinguin la qualificació de deshabitades acord amb el que disposa aquesta secció.</p> <p>2. S'entendrà per habitatge tota edificació susceptible, en condicions normals, de ser habitat per persona, bé amb caràcter temporal o permanent.</p> <p>3. A l'efecte de l'impost, tindran la qualificació de deshabitades habitatges que no estiguin ocupades durant més de quatre mesos en el curs d'un any, llevat que el seu ús exclusiu sigui l'esplai o esbarjo durant determinats períodes cada any per qui sigui resident a la localitat on l'habitatge estigui enclavada. A aquests efectes, es presumeix l'ocupació dels habitatges arrendats que disposin de contracte.</p>	<p>Títol II. Capítol VIII. IMPOST SOBRE HABITATGES DESHABITATS.</p> <p>Article 184. Fet imposable.</p> <p>L'Impost sobre Habitatges Deshabitades gravarà la titularitat d'habitatges radicades en el terme municipal que figuren en el Registre d'habitatges Deshabitades regulat en la Llei Foral 10/2010, de 10 de maig, del Dret a l'Habitatge a Navarra.</p>	<p>Desapareix de la Llei d'Hisendes Locals, la definició d'habitatge desocupat - deshabitat, i es fa un remissió a la Llei del Dret a l'Habitatge de Navarra.</p>
<p>Article 185</p> <p>No estaran subjectes a l'impost els habitatges que hagin estat construïdes per entitats mercantils dedicades a la construcció o venda de les mateixes, en tant que no s'hagi efectuat la seva primera transmissió.</p>		
<p>Article 186</p> <p>Són subjectes passius de l'impost les persones físiques i jurídiques, les herències jacentes, les comunitats de béns i altres entitats que, tot i mancades de personalitat jurídica, constitueixen una unitat econòmica o un patrimoni separat, que siguin:</p> <p>a) Titulars del dret de propietat d'habitatges deshabitades sobre les quals no recaiguin drets reals d'ús o gaudi.</p> <p>b) Titulars d'un dret real d'ús o gaudi sobre habitatges deshabitats, quan aquell no correspongui al propietari.</p>	<p>Article 185. Subjectes passius.</p> <p>Són subjectes passius de l'impost les persones físiques i jurídiques, les herències jacentes, comunitats de béns i altres entitats que, tot i que no tenen personalitat jurídica, constitueixen una unitat econòmica o un patrimoni separat, que siguin:</p> <p>a) Titulars del dret de propietat d'habitatges deshabitades sobre les quals no recaiguin drets reals d'ús o gaudi.</p> <p>b) Titulars d'un dret real d'ús o gaudi sobre habitatges deshabitats, quan aquell no correspongui al propietari.</p>	
<p>Article 187</p> <p>1. Estan exemptes de l'impost:</p> <p>a) Els habitatges els titulars siguin funcionaris públics</p>	<p>Article 186. Exempcions.</p> <p>1. Estan exemptes de l'impost:</p> <p>a) Els habitatges els titulars siguin funcionaris públics</p>	

<p>que ocupin les seves funcions fora de la localitat en què estigui enclavada l'habitatge, de conformitat amb la legislació que els sigui aplicable.</p> <p>b) Els habitatges els titulars siguin treballadors desplaçats temporalment a una població diferent de la de la seva residència habitual per raons tècniques, organitzatives o de producció, o bé per contractacions referides a l'activitat empresarial, o quan els treballadors estiguin subjectes a mobilitat geogràfica.</p> <p>c) Els habitatges els titulars estiguin complint el servei militar obligatori o la prestació social substitutòria.</p> <p>d) Els habitatges els titulars siguin les administracions públiques.</p> <p>2. En tot cas, l'exempció arribarà a un sol habitatge, excepte en el supòsit de la lletra d) del número anterior, que arribarà a totes.</p>	<p>que ocupin les seves funcions fora de la localitat en què estigui enclavada l'habitatge, de conformitat amb la legislació que els sigui aplicable.</p> <p>b) Els habitatges els titulars siguin treballadors desplaçats temporalment a una població diferent de la de la seva residència habitual per raons tècniques, organitzatives o de producció, o bé per contractacions referides a l'activitat empresarial, o quan els treballadors estiguin subjectes a mobilitat geogràfica.</p> <p>c) Aquelles habitatges que hagin estat posades a disposició de l'administració pública (Nasuvinsa o l'entitat que correspongui) per a ser utilitzades com lloguer social.</p> <p>2. En tot cas, l'exempció arribarà un sol habitatge.</p>	
<p>Article 188</p> <p>La base imposable de l'impost serà la vigent per a l'exacció de la contribució territorial urbana.</p>	<p>Article 187. Base imposable.</p> <p>La base imposable de l'impost serà la vigent per a l'exacció la contribució territorial.</p>	
<p>Article 189</p> <p>1. La quota d'aquest impost serà el resultat d'aplicar a la base imposable el tipus de gravamen.</p> <p>2. El tipus de gravamen d'aquest impost consistirà en un percentatge, que en cap cas ha d'excedir el 40 per 100 del tipus vigent en cada municipi per a l'exacció de la contribució territorial, establert de conformitat amb el que preveu l'article 139.2.</p>	<p>Article 188. Quota.</p> <p>1. La quota d'aquest impost serà el resultat d'aplicar a la base imposable el tipus de gravamen.</p> <p>2. El tipus de gravamen haurà d'estar comprès entre el 0,10 i el 0,50% per al primer any, entre el 0,50 i l'1% per al segon any i entre l'1 i l'1,5% per al tercer any i successius en què l'habitatge figuri en el Registre d'Habitatges Deshabitats. Els tipus de gravamen són únics per a tot el terme municipal.</p>	<p>S'ha modificat, que en aquest cas passa d'un percentatge sobre el tipus, a un tipus que s'incrementa amb el pas del temps.</p>
<p>Article 190</p> <p>1. L'impost es meritara per primera vegada transcorregut el termini d'un any a partir de la notificació a què es refereix el número 3 de l'article següent, sense haver cessat la desocupació que de la mateixa es realitza en aquesta secció.</p> <p>2. Posteriorment, l'impost es meritara el primer dia de cada any.</p> <p>3. Les quotes seran trimestrals, per semestres naturals, i dins dels mateixos, íntegres i irreductibles.</p> <p>4. Els subjectes passius podran sol·licitar, mitjançant la tramitació de l'oportú expedient, la devolució de la part proporcional de les quotes relatives al període de meritació de l'impost des del moment en què els</p>	<p>Article 189. Meritació.</p> <p>1. L'impost es meritara per primera vegada quan es dicti la resolució corresponent declarant l'habitatge com deshabitada.</p> <p>2. Posteriorment, l'impost es meritara el primer dia de cada any mentre l'habitatge figuri en alta en el Registre d'Habitatges Deshabitats.</p> <p>3. Les quotes seran trimestrals, per semestres naturals, i dins dels mateixos, íntegres i irreductibles.</p> <p>4. Els subjectes passius podran sol·licitar, mitjançant la tramitació de l'oportú expedient, la devolució de la part proporcional de les quotes relatives al període de meritació de l'impost des del moment en què els</p>	

habitatges van ser ocupades.	habitatges van ser ocupades.	
<p>Article 191</p> <p>1. Per a l'exacció de l'impost, els ajuntaments i <i>Concejos</i> hauran de formar un registre d'habitatges desocupats.</p> <p>2. A l'efecte del que disposa el número anterior, les persones o entitats a què es refereix l'article 186 estaran obligats a presentar declaració relativa als habitatges que tinguin la qualificació de deshabitades de conformitat amb el que estableix aquest capítol, al termini d'un mes a comptar de la publicació de l'acord d'implantació de l'impost.</p> <p>Quan no es presentin les declaracions o aquestes fossin defectuoses, l'entitat local procedirà d'ofici, o per denúncia, a la inclusió en el Registre de habitatges a què es refereix el paràgraf anterior, prèvia instrucció d'expedient amb audiència de l'interessat.</p> <p>3. Practicada l'alta en el Registre, el president de l'entitat local ho notificarà al titular als efectes d'iniciar el termini d'un any per a la meritació de l'impost, d'acord amb el que disposa el número 1 de l'article anterior.</p> <p>4. L'ordenança reguladora de l'impost de contenir, en tot cas, el sistema d'altres i baixes en el Registre.</p>	<p>Article 190. Cens d'habitatges deshabitats.</p> <p>1. Per a l'exacció de l'impost, els ajuntaments han de mantenir un cens d'habitatges deshabitades.</p> <p>2. Als efectes del que disposa el número anterior, el departament competent ha de comunicar d'ofici cada ajuntament les altes i baixes que es produeixin en el Registre d'Habitatges Deshabitats referides al seu respectiu terme municipal.</p> <p>3. Practicada l'alta en el Registre, l'ajuntament ho notificarà al titular amb indicació de la base imposable i del tipus de gravamen vigent.</p>	<p>El Registre d'habitatges deshabitats es centralitzarà per part de la comunitat foral, i no serà necessari que cada ajuntament creï el seu propi Registre. Del registre en serà responsable el departament de la comunitat foral amb competències en habitatge.</p>
	<p>Article 191. Gestió de l'impost.</p> <p>La gestió de l'impost es realitzarà per les mateixes normes que la contribució territorial, practicant les liquidacions i l'emissió dels documents de cobrament corresponents conjuntament.</p>	

La dificultat amb la que ha topat aquesta reforma del 2013 és la nova regulació de diferents aspectes necessaris per a la implementació de l'impost i que es troben regulades a la Llei Foral 24/2013 de mesures urgents per a garantir el dret a l'habitatge a Navarra.

Aquesta Llei 24/2013, introdueix un nou Títol V bis, a la Llei Foral 10/2010 del Dret a l'habitatge a Navarra, pel qual articula "instruments administratius per evitar l'existència d'habitatges deshabitats". Aquests articles inclouen la definició d'habitatge deshabitat, i regulen el procediment per declarar els habitatges deshabitats a través dels indicis a tenir en compte per la consideració de la 'no habitació' de l'habitatge i la determinació de l'òrgan administratiu competent per crear el Registre de la Comunitat Foral d'habitatges deshabitats. Tots aquests anys, bona part dels preceptes de la nova Llei Foral 24/2013 han estat suspesos fins a l'any 2018 pel Tribunal Constitucional a

instàncies del recurs promogut pel president del govern de l'Estat.

Aquesta circumstància ha provocat que fins que no s'ha produït la sentència sobre el recurs interposat, tant per a la definició d'habitatge deshabitat, com per a la regulació del Registre d'Habitatges vigent, fossin operatives les condicions de l'any 1995, i no les de l'any 2013.

La nova definició d'habitatge deshabitat, confirmada pel Tribunal Constitucional, diu que

"es presumeix que l'habitatge no està habitat quan no es destini efectivament a l'ús residencial previst per l'ordenament jurídic o el planejament urbanístic durant més de sis mesos consecutius en el curs d'un any des de l'últim dia d'efectiva habitació. A aquests efectes, s'entendrà com últim dia d'efectiva habitació el que posi fi a, almenys, sis mesos consecutius d'ús residencial. Per als habitatges que no hagin estat mai habitats, el termini començarà a computar-se des que l'estat d'execució de les mateixes permeti sol·licitar les autoritzacions legals per a la seva efectiva ocupació o, si aquestes s'han atorgat, des de la notificació del seu atorgament. En cas que les autoritzacions legals hagin estat sol·licitades però encara no s'hagin concedit, es descomptarà el termini d'atorgament d'aquelles".⁵⁰⁸

Com es pot observar, s'ha incrementat de quatre a sis mesos de desocupació per a considerar l'habitatge com a deshabitat, i s'afegeixen noves excepcions per evitar la qualificació d'habitatge deshabitat:

"Queden excloses, als efectes del que disposa aquesta Llei:

- a) Les edificacions destinades a un ús regulat en la legislació turística sempre que comptin amb les corresponents llicències urbanístiques i d'obertura, a més dels requisits exigits per la legislació vigent en matèria de turisme i amb la resta d'autoritzacions sectorials que, si és el cas, siguin aplicables.
- b) Els habitatges de les persones físiques quan l'ús exclusiu sigui el d'esplai o esbarjo.
- c) Els habitatges que siguin usats de forma efectiva mitjançant el seu arrendament com finques urbanes celebrat per temporades, sigui aquesta d'estiu o qualsevol altra i el celebrat per a exercir-se en la finca una activitat industrial, comercial, artesanal, professional, recreativa, assistencial, cultural o docent, sempre que comptin amb els requisits legals per al seu exercici, i tinguin, almenys, una ocupació no inferior a trenta dies en un any".⁵⁰⁹

⁵⁰⁸ Article 42.bis.2 de la Llei 10/2010. Article introduït per la Llei foral 24/2013 de 2 de juliol, de mesures urgents per a garantir el dret a l'habitatge a Navarra. (apartat recorregut i declarat Constitucional)
Boletín Oficial de Navarra de 12 de juliol de 2013. Núm. 133. p.7855
Disponible a:
https://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2013/133/

⁵⁰⁹ Article 42.bis.3 de la Llei 10/2010. Article introduït per la Llei Foral 24/2013, de 2 de juliol, de mesures urgents per a garantir el dret a l'habitatge a Navarra.

De les excepcions regulades, veiem que per als casos de segones residències aquesta és una excepció que s'estén a la totalitat d'habitatges de segona residència, els titulars de les quals siguin una persona física, i no tan sols per aquells que tinguin la residència en el mateix municipi.

Per altra banda, la llei determina uns elements objectius, també confirmats com a constitucionals, de presumpta desocupació de l'habitatge:

"Article 42 ter. Indicis de no habitació

1. Seran indicis a tenir en compte per a la consideració d'un habitatge deshabitat, entre altres, els següents:

- a) Les dades del padró d'habitants i d'altres registres públics de residents o ocupants.
- b) Manca de subministraments d'aigua, gas i electricitat, o consums anormalment baixos de conformitat amb el que disposen els apartats següents.
- c) Recepció de correu i notificacions en altres llocs.
- d) Utilització habitual d'altres llocs per realitzar comunicacions telefòniques i informàtiques.
- e) Declaracions o actes propis del titular de l'habitatge.
- f) Declaracions dels titulars del veïnatge.
- g) Negativa injustificada de la persona titular de l'habitatge a facilitar comprovacions del Departament competent en matèria d'habitatge quan no es desprengui l'existència de cap causa versemblant que pugui fonamentar-la i quan consten a més d'altres indicis de manca d'ocupació.

2. A l'efecte del consum de subministraments es tindrà en compte la mitjana habitual per habitatge i any que resulti dels valors proporcionats per les empreses subministradores que presten servei a la localitat de referència. En defecte d'aquestes dades podran utilitzar-se els valors assenyalats en els apartats següents, que podran ser objecte de modificació o actualització reglamentària.

3. Consum d'aigua que, en defecte d'informació més específica per part dels corresponents serveis subministradors, permet considerar com deshabitat l'habitatge:

- Inferior a 0,21 metres cúbics per habitatge i mes.
- Inferior a 2,47 metres cúbics per habitatge i any.

4. Consum d'electricitat que, en defecte d'informació més específica per part dels corresponents serveis subministradors, permeti considerar com deshabitat l'habitatge:

- Inferior a 24 quilowatts hora per habitatge i mes.
- Inferior a 291 quilowatts hora per habitatge i any".⁵¹⁰

Boletín Oficial de Navarra de 12 de juliol de 2013. Núm. 133. p.7855

Disponible a:

https://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2013/133/

⁵¹⁰ Article 42.ter de la Llei 10/2010. Article introduït per la Llei Foral 24/2013 de 2 de juliol, de mesures urgents per a garantir el dret a l'habitatge a Navarra. (apartat recorregut i declarat Constitucional)

Boletín Oficial de Navarra de 12 de juliol de 2013. Núm. 133. p.7855

Disponible a:

https://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2013/133/

L'altra gran afectació, com ja s'ha exposat, és que la Llei Foral de Reforma de les Hisendes Locals de Navarra ja no demana als ajuntaments la creació d'un registre propi dels habitatges buits, sinó que es crea el registre general d'acord amb la Llei 24/2013, per la qual es modificava la llei del dret a l'habitatge a Navarra.

Sobre el nou Registre,

"Article 42 sexies. Registre d'Habitatges Deshabitats

1. Es crea el Registre d'Habitatges Deshabitats com a instrument per al control i seguiment dels habitatges que, per concórrer els supòsits previstos en aquesta Llei Foral, hagin estat declarats deshabitats. Tindran accés a aquest Registre les resolucions declaratives d'habitatges deshabitats i altres resolucions que reflecteixin actuacions o circumstàncies amb incidència en la situació de no habitació.

2. L'efectiva constitució del Registre d'Habitatges Deshabitats pel departament competent en matèria d'habitatge comportarà la creació d'un fitxer de dades de titularitat pública, als efectes que preveu la normativa sobre protecció de dades de caràcter personal, i d'acord amb el establert sobre la creació d'aquests fitxers en l'article 20 de la Llei Orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal.

3. S'han de determinar les classes d'assentaments, les resolucions i actes que es poden inscriure, els terminis i les causes de cancel·lació dels assentaments o anul·lació de les fulles registrals".⁵¹¹

La possibilitat de crear aquest Registre d'Habitatges ha estat suspès pel TC també durant aquests anys.

La suspensió d'aquests articles ha provocat que fins a la data els diferents ajuntaments de la Comunitat Foral de Navarra que tenen implementat aquest impost s'hagin mantingut en la regulació per la redacció donada per la llei del 1995.

En aquest sentit, per exemple, l'ordenança aprovada a la ciutat de Pamplona per a l'any 2018,⁵¹² pel que fa a l'impost d'habitatges deshabitats, estableix, a l'article 4, que,

⁵¹¹ Article 42.sexies de la Llei 10/2010. Article introduït per la Llei Foral 24/2013 de 2 de juliol, de mesures urgents per a garantir el dret a l'habitatge a Navarra. (apartat recorregut i declarat Constitucional)
Boletín Oficial de Navarra de 12 de juliol de 2013. Núm. 133. p.7856

Disponible a:

https://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2013/133/

⁵¹² A Ordenanzas Fiscales y Normas Regulatoras de Precios Públicos 2018. Ordenanza 6. p. 37-38

Disponible a:

<http://www.pamplona.es/verdocumento/verdocumento.aspx?iddoc=1356189>

"Tindran la qualificació d'habitatges deshabitats els que no estiguin ocupats durant més de quatre mesos en el curs d'un any, llevat que el seu ús exclusiu sigui l'esplai o esbarjo durant determinats períodes de cada any per qui no sigui resident a la localitat on l'habitatge estigui enclavat".

La quota d'aquest impost d'aplicació és, també, la prevista l'any 1995, o sigui la resultant d'aplicar a la base imposable el 40% del tipus vigent.

L'apartat més polèmic acaba sent de quina manera s'articula el registre municipal, fins al punt que en el moment de redactar aquesta investigació, i malgrat que la primera norma és del 1995 i les ordenances municipals a Pamplona són reiteratives respecte a la voluntat de cobrar aquest impost, a hores d'ara mai s'ha recaptat, perquè precisament mai s'ha format el registre d'habitatges buits.

Fins i tot, les ordenances municipals per al 2013⁵¹³, abans per tant de la modificació de la Llei 24/2013 de la Llei pel dret a l'habitatge, s'estableix, a l'ordenança número 6, sobre habitatges desocupats, que,

Disposició Addicional

En el termini de sis mesos l'Ajuntament de Pamplona formarà el Registre d'habitatges desocupats.

Aquests sis mesos, evidentment, van superar-se i el Registre no es va formalitzar, fins al punt que, a hores d'ara, i d'acord amb les ordenances per al 2018 i en base a la disposició addicional⁵¹⁴, un cop s'ha validat la possibilitat de formar el Registre General, per la convalidació del Tribunal constitucional s'està treballant aquest Registre d'Habitatges Deshabitats, per iniciar per primera vegada la recaptació de l'impost per habitatges deshabitats.

⁵¹³ Disponible a:

<http://www.pamplona.es/verdocumento/verdocumento.aspx?iddoc=258011>

⁵¹⁴ Disposició Addicional. El Registre municipal d'habitatges desocupats o el cens fiscal que el substitueixi es formaran quan sigui aprovada la modificació del Capítol VIII, Títol II, de la Llei Foral 2/1995, d'Hisendes Locals de Navarra, que actualment tramita el Parlament de Navarra, i una vegada que es posi en funcionament el Registre d'Habitatges Deshabitats del Govern de Navarra, creat per la Llei Foral 24/2013, de mesures urgents per garantir el dret a l'habitatge a Navarra.

4.4 LES EXPERIÈNCIES EUROPEES.

Seguint alguns dels exemples comparatius del treball de 2007, de GARCIA MARTÍNEZ i JIMÉNEZ VALLADOLID, a "*Fiscalidad de la vivienda vacía en España y en la Unión Europea*", una actualització de les dades, de les diferents figures fiscals, 'penalitzadores' sobre els habitatges buits, mostra com de forma generalitzada s'han incrementat i endurit les posicions governamentals, respecte dels propietaris que tenen habitatges desocupats.

4.4.1 La *Council Tax* a Anglaterra.

La *Council TAX*⁵¹⁵ és un impost que recapten els municipis anglesos amb la finalitat de fer front al pagament de diferents serveis públics d'àmbit local. La seva regulació és de l'any 1992, i en els darrers anys ha experimentat un canvi significatiu per l'objecte d'anàlisi d'aquest treball. L'aplicació d'aquest impost comportava la possibilitat d'establir bonificacions sobre l'import a liquidar en diferents situacions de desocupació. Així, per exemple, era automàtica una exempció de sis mesos i un descompte posterior potestatiu de fins al 50% de la *Council Tax* en els casos en què les propietats es trobessin buides i sense mobles; també els habitatges buits en rehabilitació tenien una exempció automàtica durant un any sencer.

Des de l'entrada en vigor de la *Local Government Finance Act* de 2012⁵¹⁶ s'han produït uns canvis significatius suprimint-se aquestes exempcions automàtiques, donant més capacitat de decisió als municipis que, com és veurà, han optat massivament per retirar aquests descomptes. En la mateixa llei, la introducció d'una nova secció (11B) determina que als habitatges que siguin declarats com a buits de llarga durada no se'ls podrà aplicar el descompte per desocupació i, potestativament, en canvi, els municipis

⁵¹⁵ La *Council Tax* és un impost local que grava els immobles d'Anglaterra, Escòcia i Gal·les, hi ha diferències reguladores, però per la seva importància la investigació se centra especialment en Anglaterra.

⁵¹⁶ *Local Government Finance Act 2012. Section 12.* Nova secció. 11B
Disponible a:
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/17/section/12>

poden imputar un recàrrec de fins al 50% a l'impost si aquests habitatges porten més de dos anys buits.⁵¹⁷

- Eficàcia de la mesura.

El percentatge d'habitatges buits a Anglaterra és sensiblement més baix que en els diferents països del sud d'Europa. La xifra es situa al voltant del 2,5% del total d'habitatges del país. Això suposa, en xifres absolutes, d'acord amb les darreres dades de 2017, que un total de 605.891 habitatges estan desocupats, dels quasi 24 milions d'habitatges del país. D'aquests aproximadament sis-cents mil habitatges buits, més de dos-cents mil estan considerats com a desocupats de llarga durada.

Taula 3.2: Estadístiques d'habitatges buits i buits de llarga durada a Anglaterra (2004-2017)⁵¹⁸

Habitatges buits. Anglaterra.

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
710.935	723.509	744.931	763.319	783.119	770.496	737.147	719.352	704.357	635.127	610.123	600.179	589.766	605.891

Habitatges buits qualificats de llarga durada. Anglaterra.

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
318.642	313.616	314.719	314.285	326.954	316.251	299.999	277.529	254.059	216.050	205.821	203.596	200.145	205.293

Elaboració pròpia. Font: Ministry of Housing, Communities & Local Government UK

Per l'evolució de les dades des de l'any de l'aplicació de la mesura, el 2013, podria semblar que van donar un bon resultat inicial, tant des del punt de vista del total d'habitatges buits com els que d'aquests estan qualificats de llarga durada.

No obstant això, la mateixa autoritat estadística del Ministeri de l'Habitatge fa una consideració sobre la sèrie publicada, especialment per les dades proporcionades a partir del 2012. El fet que la font estadística siguin les pròpies autoritats locals a partir de la recollida de dades per a les seves actuacions fiscals, amb la nova normativa de no oferir descomptes per habitatges buits, desapareix qualsevol incentiu per part del

⁵¹⁷ Queden exempts d'un possible recàrrec els habitatges que siguin residència habitual d'un membre de les forces armades que està absent pel servei, o que es tracti d'un annex tractat com a part de l'habitatge principal.

⁵¹⁸ Aquestes dades poden consultar-se a: <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/live-tables-on-dwelling-stock-including-vacants>

propietari perquè informi que la seva propietat és una propietat buida, i per tant es produeix una situació anòmala en la recollida de dades.

Cal destacar que la sèrie de dades sobre els habitatges qualificats com a buits de llarga durada s'han tornat a incrementar en el darrer ítem de la sèrie, corresponent a l'any 2017, superant els 205.000 habitatges buits enfront els poc més de 200.000 de l'any anterior. Una situació d'increment anual que no succeïa des de l'any 2008.

Cal analitzar també, però, quina ha estat l'aplicació per part dels municipis de la nova legislació sobre els habitatges buits. La següent taula ens deixa una clara petjada de com ha estat l'actuació dels ens locals amb la reforma de 2012.

Taula 3.3: Impacte dels descomptes i recàrrecs sobre habitatges buits a Anglaterra (2013-2017)⁵¹⁹.

Descomptes i Recàrrecs sobre els habitatges buits 2013-2017					
	2013	2014	2015	2016	2017
Habitatges buits sense dret a cap descompte.	289.525	283.484	282.758	290.356	314.313
Habitatges buits amb descompte.	134.743	120.915	107.485	93.398	79.347
<i>dels quals:</i>					
<i>descompte del 5%</i>	943	738	658	624	0
<i>descompte del 10%</i>	6.165	4.300	5.272	4.193	3.020
<i>descompte del 20%</i>	1.181	1.160	334	467	471
<i>descompte del 25%</i>	28.710	25.999	25.817	21.636	20.276
<i>descompte del 30%</i>	74	12	15	24	34
<i>descompte del 37.5%</i>	77	76	0	0	0
<i>descompte del 40%</i>	1.230	1.289	1.219	1.125	1.230
<i>descompte del 50%</i>	26.131	22.230	20.091	18.546	14.268
<i>descompte del 75%</i>	3.769	2.878	2.237	1.810	735
<i>descompte del 100%</i>	66.462	62.233	51.842	44.973	39.313
Habitatges buits amb recàrrec.	56.055	56.482	58.756	59.443	60.898
<i>dels quals:</i>					
<i>recàrrec del 10%</i>	47	295	125	282	139
<i>recàrrec del 25%</i>	428	443	444	258	245
<i>recàrrec del 50%</i>	55.580	55.744	58.187	58.903	60.514

Elaboració pròpia. Font: Ministry of Housing, Communities & Local Government UK

⁵¹⁹ Aquestes dades estan disponibles a:
<https://www.gov.uk/government/statistics/council-taxbase-2017-in-england>

Cal destacar, en primer lloc, una important disminució d'habitatges buits que han deixat d'estar sotmesos a cap tipus de descompte, de 134.743 el 2013 a 79.347 el 2017. Tot i així, els habitatges considerats buits de llarga durada als que s'aplica una prima no s'han incrementat amb la mateixa intensitat en el mateix període, passant de poc més 56.000 habitatges a 60.000 habitatges en la darrera anualitat de la sèrie, quan, tenint en compte les poques excepcions⁵²⁰ de la consideració d'habitatge de llarga durada, hi ha molt marge per arribar a cobrir els 140.000 habitatges restants que la sèrie estadística ens indica que estan qualificats com a buits de llarga durada.

Aquests canvis no han estat suficients, i el passat 1 de novembre de 2018 ha entrat en vigor la *Rating (Property in Common Occupation) and Council Tax (Empty Dwellings) Act 2018*,⁵²¹ que incrementa substancialment la possibilitat de cobrar un recàrrec que es podrà anar aplicant progressivament, per als habitatges que es trobin buits i sense moblar, segons la següent taula.

Quadre 3.7. Recàrrecs previstos d'acord amb la *Rating (Property in Common Occupation) and Council Tax (Empty Dwellings) Act 2018*⁵²².

Data d'aplicació.	Recàrrec que pot aplicar-se
A partir de l'1 d'abril de 2019	Habitatges buits + de 2 anys: 100% de recàrrec.
A partir de l'1 d'abril de 2020	Habitatges buits 2-5 anys: 100% de recàrrec. Habitatges buits + de 5 anys: 200% de recàrrec.
A partir de l'1 d'abril de 2021	Habitatges buits 2-5 anys: 100% de recàrrec. Habitatges buits 5-10 anys: 200% de recàrrec. Habitatges buits + 10 anys: 300% de recàrrec.

Elaboració pròpia. Font: Parlament UK.

⁵²⁰ En el cas dels habitatges buits de llarga durada, les exempcions estan limitades a l'habitatge habitual dels professionals de l'exèrcit que estiguin en servei fora del país, i els annexos vinculats a un habitatge principal.

⁵²¹ Disponible a:

http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/25/pdfs/ukpga_20180025_en.pdf

⁵²² Aquestes dades poden consultar-se a:

<https://www.parliament.uk/business/news/2018/may/lords-debates-rating-property-in-common-occupation-and-council-tax-empty-dwellings-bill/>

4.4.2 L'IMI a Portugal.

A Portugal, l'any 2003, un any després que a Espanya ja s'hagués decidit l'oportunitat d'establir un recàrrec a l'IBI per als immobles buits, es va aprovar l'Impost Municipal sobre Immobles i el codi que el desenvolupava⁵²³ (*Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, en endavant CIMI*), sense que es contemplés cap situació de penalització per als habitatges buits. Un any més tard, al 2004, i quan aquí ja s'havia promulgat el TRLRHL, la llei d'aprovació dels pressupostos per a Portugal l'any 2005⁵²⁴ va introduir, a l'article 112 del CIMI, les diferents tarifes de l'impost que els municipis podien de forma potestativa incrementar fins a un 30% per als habitatges que estiguessin desocupats per un període superior a un any, definint en el mateix codi què cal considerar com habitatge desocupat i les situacions en què s'exceptuava aquest increment en el cas que el municipi adoptés aquesta mesura 'sancionadora'.

L'índex de desocupació es basava en el fet que els immobles no tinguessin contractació o facturació dels principals serveis públics, com l'aigua, l'electricitat, el gas o les telecomunicacions, i s'exceptuaven els edificis o habitatges en venda o els que s'utilitzessin com a segona residència.

Poc després, a inicis de 2006, amb l'aprovació de la normativa sobre arrendaments urbans, es va modificar novament l'article 112 del CIMI incrementant la penalització del tipus sobre els habitatges buits, que va passar del 30% al 100%.⁵²⁵ El caràcter extra-fiscal de la mesura queda fora de tot dubte si tenim en compte que aquesta

⁵²³ El CIMI va aprovar-se pel Decret-Llei 287/2003.

Diário da República-I Serie-A del 12 de novembre de 2003. núm. 262 p.7569 (article 2.1) i p.7593-7616 (Annex I)

Disponible a:

<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/447325/details/maximized>

⁵²⁴ Llei 55-B/2004 del 30 de desembre, del Pressupost estatal per al 2005. Diário da República-I Serie-A. del 30 de desembre Núm. 304 p.7412 (183)

L'article 37.2, modifica l'article 112 del CIMI, i introdueix els apartats 8,9 i 10

Disponible a:

<https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2004/12/304A02/01620493.pdf>

⁵²⁵ Modificació de l'article 112 del CIMI. "Les taxes previstes en els apartats b) i c) del punt 1 és doblaran en el cas d'edificis urbans que estan vacants durant més d'un any..."

Diário da República-I Serie-A del 27 de febrer de 2006. Núm. 41 p.1567

Disponible a:

<https://dre.pt/application/file/a/693940>

multiplicació de l'impost es concreta en la legislació portuguesa d'arrendaments urbans, i que el que es persegueix és que surtin al mercat de lloguer els habitatges buits.

De les diferents modificacions que ha sofert l'article 112 del CIMI, encara resulta important destacar una tercera modificació: la llei de pressupostos portuguesa per a l'any 2012⁵²⁶, que va elevar fins al triple (300%) la tarifa per a penalitzar els habitatges buits⁵²⁷.

La redacció actual del recàrrec previst a l'article 112.3 del CIMI, vigent des de l'1 de gener de 2019, especifica que les taxes previstes als immobles urbans es triplicaran en el cas d'edificis urbans que hagin estat vacants durant més d'un any i els edificis en ruïnes, excepte els actius immobiliaris de caràcter públic i sense ús⁵²⁸.

A Portugal, la pròpia normativa d'arrendaments urbans del 2006, per la qual va instaurar-se com a obligatòria la penalització de l'impost, va autoritzar al govern que en un termini de 120 dies aprovés la definició del concepte fiscal d'immoble desocupat⁵²⁹.

⁵²⁶ Llei 64-B/2011 del 30 de desembre, del Pressupost estatal per al 2012. Article 141, pel qual es modifiquen diferents articles del codi municipal de l'impost sobre els immobles. En particular l'article 112 del CIMI. Diário da República del 30 de desembre de 2011 Núm.250 p.5538 (110-111)

Disponible a:

<https://dre.pt/application/conteudo/243769>

⁵²⁷ Una penalització de fins al triple de la taxa de l'impost ja havia estat introduïda per als edificis en ruïnes a través de la llei de pressupostos de Portugal per a 2009. El que fa la llei pressupostària per al 2012 és homogeneïtzar aquesta penalització de fins al triple de la tarifa de l'impost, per als edificis i habitatges buits. Llei 64-A/2008. Diário da República del 31 de desembre de 2008. Núm. 252 p.9300 (42)

Disponible a:

<https://dre.pt/application/file/a/243671>

⁵²⁸ Exceptuar els immobles de titularitat pública no es pot considerar un símptoma d'actuació modèlica. La Generalitat també va intentar que els habitatges en mans dels ens públics es quedessin al marge de la taxa, però aquesta excepció va desaparèixer en el tràmit parlamentari, i és de tributació obligatòria per part de les AAPP. Aquesta excepció a la legislació portuguesa ha entrat recentment en vigor.

Llei 51/2018. Diário da República del 16 d'agost de 2018. Núm. 157 p.4121-4122

Disponible a:

<https://dre.pt/application/conteudo/116068878>

⁵²⁹ Diário da República del 27 de febrer de 2006. Núm. 41. p.1576

Disponible a:

<https://dre.pt/application/conteudo/693853>

El Decret-Llei 159/2006⁵³⁰ de 8 d'agost, aprovat pel govern, es va definir el concepte fiscal pel qual calia considerar un immoble com a desocupat, amb uns criteris similars als que s'havien establert en la primera regulació dos anys enrere.

La norma considera elements essencials a valorar per apreciar objectivament l'existència d'un habitatge buit el fet que hi hagi una manca de contractes vigents o facturació de consums amb empreses de telecomunicacions, subministrament d'aigua, gas i electricitat, i les empreses han de poder facilitar la informació necessària per identificar la situació contractual de consum o subministrament, per als immobles que se'ls sol·liciti.

En aquest sentit, GARCIA MARTÍNEZ i JIMÉNEZ VALLADOLID (2007)⁵³¹ destaquen que en el projecte de Decret Llei, al maig de 2006, es parlava no tan sols "d'inexistència de facturació relativa a consums d'aigua, gas, electricitat i telecomunicacions" sinó també de "la facturació pel consum mínim". Aquesta especificació sobre el consum mínim va desaparèixer al text finalment aprovat, i això "suposa que molts immobles efectivament desocupats quedin fora de la definició", valoració que no resulta difícil de compartir, però pot observar-se que la interpretació que s'ha fet amb posterioritat vol tenir en compte, no tan sols l'absència de contractes, sinó també els consums baixos o mínims, insuficients per considerar que un habitatge està ocupat.

A partir de llei de pressupostos per al 2016 s'ha donat un nou pas endavant, en exigir a aquestes empreses de telecomunicacions, gas, electricitat i aigua, que enviïn obligatòriament als municipis, abans del dia 1 d'octubre de cada any, una llista actualitzada de l'absència de contractes de subministrament o de consums baixos, per cada edifici urbà o fracció autònoma, a través de comunicació electrònica o un altre

⁵³⁰ Diário da República del 8 d'agost de 2006. Núm. 152. p.5651-5652

Disponible a:

<https://dre.pt/application/conteudo/538621>

⁵³¹ Garcia Martínez, A. i Jiménez-Valladolid, D.J. "Fiscalidad de la vivienda vacía en España y en la Unión Europea". Centro de Estudios Financieros. 2007. Núm. 297. p.82 Nota al peu Núm. 91

suport informàtic.⁵³² Els municipis són els que han de procedir a la identificació dels habitatges buits, comunicant al subjecte passiu la declaració de la situació de l'immoble perquè pugui presentar les al·legacions oportunes, i en cas de disconformitat, recórrer als tribunals administratius.

La norma deixa fora del perímetre del recàrrec de l'impost els habitatges buits que tinguin la consideració de segona residència o lloguer vacacional, els habitatges en obres de rehabilitació, quan la finalització de la construcció o l'emissió de llicència d'ús de l'edificació s'ha produït dins quan encara no ha transcorregut un any sencer; els habitatges adquirits per a tornar a ser venuts, tant per part de persones físiques com jurídiques, sota determinades condicions, i finalment els habitatges considerats residència fiscal d'emigrants portuguesos que desenvolupin tasques de caràcter públic a l'estranger al servei de l'Estat portuguès, organitzacions internacionals, o funcions d'interès públic de primer ordre.

Si ens interroguem per l'eficàcia de la taxa incrementada de l'IMI, malauradament, la incidència de la penalització és francament molt baixa, i per tant ja podem entendre que l'eficàcia també. Així, a tot Portugal, segons informacions difoses per part del Ministeri de Finances, un total de 54 municipis portuguesos van aplicar aquest increment del tipus de l'IMI l'any 2017. Això significava més que doblar els que ho van aplicar l'any 2016. Malgrat aquest increment tan important, solament 8.239 propietaris van ser emplaçats a pagar el tipus agreujat de l'IMI⁵³³ per tenir immobles buits o en ruïnes.

Per altra banda, la xifra d'habitatges buits, segons les estadístiques, no ha deixat de pujar. Segons les xifres finals del cens portuguès, entre els anys 2001 a 2011,

⁵³² Llei 7-A/2016 del 30 de març, del Pressupost estatal per al 2016 Lei n.º 7-A/2016. Article 165 sobre l' " Enviament als municipis d'una llista actualitzada d'absència de contractes de subministrament o de baix consum."

Diário da República, del 30 de març de 2016 Núm.62 p.1096(50)

Disponible a:

<https://dre.pt/application/conteudo/73958532>

⁵³³ Tiago, L. "IMI a triplicar chegou neste ano a 8239 proprietários". Diário de Notícias. 8 de maig de 2018. Secció/Suplement Dinheiro.

Disponible a:

<https://www.dn.pt/dinheiro/interior/imi-a-triplicar-chegou-neste-ano-a-8239-proprietarios-9317942.html>

l'increment ha estat del 35%, el que ha suposat arribar a una xifra de 735.128 habitatges buits. Això implica quasi el 13% del parc total.⁵³⁴ D'aquests, el 17% són habitatges construïts en els darrers 10 anys (2001-2011), i probablement, per les dates en què s'han obtingut aquestes xifres, bona part dels habitatges formen part del parc vacant com a conseqüència de la crisi financera mundial de 2008.

Finalment, una dada rellevant, i és que tenint el compte els habitatges buits que estan disponibles i l'increment d'habitatges buits a Portugal entre 2001 i 2011, pot afirmar-se que "el nombre d'habitatges buits al mercat supera les necessitats d'habitatge registrats en totes les regions". A més a més, "al 2001, 144 municipis tenien més escassetat d'habitatge que habitatges vacants disponibles al mercat (INE, 2011). Al 2011, tan sols 17 dels 308 estaven en aquesta situació, passant, en 10 anys, a una situació en què prop del 47% dels municipis portuguesos no disposaven d'habitatges disponibles per cobrir l'escassetat d'habitatge existent, a un residual 5,5%".⁵³⁵

4.4.3 El TLV i THLV a França.

França és el país que va servir com orientació i prototipus a l'hora d'estructurar la taxa catalana. Ja fa més de vint anys, al 1998, la Llei d'Orientació Relativa a la Lluita contra l'Exclusió⁵³⁶ va introduir al Codi General dels Impostos⁵³⁷ de França un impost anual

⁵³⁴ Instituto Nacional de Estatística. Censos 2011. Resultados definitivos - Portugal. p.72

Disponible a:

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=73212469&PUBLICACOESmodo=2

⁵³⁵ Henrique Cardoso, J.P., "Parque residencial não ocupado em Portugal: Análise e proposta de acção". Setembro 2016. p.27-28

Disponible a:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=2ahUKEwj83IzVjZ7dAhVS4YUKHUixCmQFjADegQIBxAC&url=https%3A%2F%2Ffenix.tecnico.ulisboa.pt%2FdownloadFile%2F281870113703557%2FParque%2520Residencial%2520Nao%2520Ocupado%2520-%2520Analise%2>

⁵³⁶ L'article 51 de la Llei 98-657 de 29 de juliol

Disponible a:

https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=3EA3EB441B49760BF27CDE678CD97B13.tplgr28s_3?cidTexte=JORFTEXT00000206894&idArticle=&categorieLien=id

⁵³⁷ Article 232 del Code Général des Impôts.

Pot consultar-se la versió original de l'article i les modificacions operades des de la seva instauració a:

sobre els habitatges buits, *-la Taxe sur les Logements Vacants* (en endavant TLV)- que s'hauria d'aplicar en determinades àrees metropolitanes.

En un inici, aquest impost va aplicar-se tan sols a aquells habitatges que portaven més de dos anys buits, ubicats en aquelles àrees urbanes amb més de 200.000 habitants en les que es considerava que hi havia un fort desequilibri entre l'oferta i la demanda ⁵³⁸.

Abans d'endinsar-se en l'anàlisi d'aquest impost, resulta molt important destacar que hi ha diferents excepcions a la seva aplicació, i entre aquestes en ressalta clarament que no pagaran aquest impost els habitatges que estan subjectes a la *Taxe d'Habitation* (en endavant TH). La TH és un impost amb una importància rellevant per al finançament dels ens locals, doncs constitueix subjecte passiu del TH qualsevol persona que disposi d'un immoble suficientment moblat que pugui servir com a "residència".

Això comporta que els habitatges desocupats però suficientment moblats estan subjectes a aquest impost, la TH, i no poden quedar afectats simultàniament pel TLV. Per tant, les segones residències, i també qualsevol habitatge buit, però moblat, quedarà vinculat a aquest impost local, i no a l'impost general que s'està analitzant.

El Consell Constitucional va haver de pronunciar-se sobre la constitucionalitat de la creació del TLV⁵³⁹. El Consell va resoldre favorablement a la seva implantació sempre que es respectessin una sèrie d'advertències i criteris d'obligat compliment, que llista

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=3EA3EB441B49760BF27CDE678CD97B13.tplgfr28s3?idArticle=LEGIARTI000006314157&cidTexte=LEGITEXT000006069577&categorieLien=id&dateTexte=20060715>

⁵³⁸ Décret 98-1249 de 29 desembre de 1998, determinava els àmbits d'aplicació de la taxa en un total de vuit àmbits metropolitanos (-agglomération-), al voltant de París, Lille, Burdeaux, Toulouse, Lyon, Montpellier, Cannes-Grasse-Antibes i Nice.

Disponible a:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000575116&dateTexte=&categorieLien=id>

⁵³⁹ Un total de cinc articles de la llei d'orientació relativa a la lluita contra l'exclusió van ser portats davant del Consell Constitucional Francès per part de 98 diputats. La decisió del Consell va resoldre com a contraris a la Constitució diferents articles en la seva decisió núm. 98-403 DC de 29 de juliol de 1998.

Disponible a:

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1998/98-403-dc/decision-n-98-403-dc-du-29-juillet-1998.11768.html>

en la seva decisió. Aquests criteris no s'han incorporat al Codi dels Impostos Francesos, sinó que s'han detallat al Butlletí Oficial de les Finances Públiques i els Impostos, constituint unes normes clarificadoras de l'aplicació de l'impost.

Així, aquesta transposició al Butlletí Oficial de les Finances Públiques⁵⁴⁰, es manifesta en el següent sentit:

- no estaran subjectes, com ja s'ha dit, els habitatges als que ja se'ls apliqui l'impost de residència⁵⁴¹ en el mateix any⁵⁴², per tant, quedaran exclosos, d'entrada, tots els habitatges que serveixin de segona residència i aquells altres habitatges, que encara que estiguin buits, estiguin moblats.
- queden alliberats de l'impost aquells habitatges que s'hi estiguin duent a terme obres de rehabilitació, o si per aconseguir l'habitabilitat necessiten unes actuacions de rehabilitació, en l'estructura i/o en les instal·lacions, l'import de les quals superi el 25% de la valoració de l'habitatge en el mercat. Per adquirir aquesta consideració d'habitabilitat, l'immoble no tan sols ha de ser un espai residencial, sinó que han de tenir tots els tancaments, coberta i comptar amb els elements mínims de confort com instal·lació elèctrica, aigua corrent i equipament sanitari.
- tampoc estan subjectes aquells habitatges de propera desaparició, per l'execució d'alguna actuació de demolició o remodelació urbana.
- queden també exempts els habitatges ocupats il·legalment.
- l'impost tampoc s'ha de recaptar si l'habitatge es troba buit per una causa aliena a la voluntat del contribuent. Especialment entrarien dins d'aquesta consideració aquells habitatges en lloguer o en venda al preu de mercat pels que no s'ha trobat arrendatari o comprador. El contribuent ha d'acreditar que ha completat tots els passos necessaris per vendre o llogar el seu habitatge buit (propostes per a la venda o arrendament en diverses agències, l'adaptació del preu de venda o lloguer de condicions i l'evolució del mercat,...). Per tant, es considera que si el preu de l'arrendament o venda està fora de mercat, per excessiu, no podrà establir-se una situació involuntària de desocupació de l'habitatge.

La TLV ha sofert, des de la seva promulgació, successives modificacions, tant des del punt de vista de la seva aplicació territorial, com dels elements característics propis del càlcul de la quota líquida a ingressar.

Des del punt de vista de les àrees on s'aplica l'impost, aquestes s'han modificat en dues ocasions. Especialment rellevants són els canvis produïts l'any 2013, en el que

⁵⁴⁰ *Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts. Direction Générale des Finances Publiques*. 11 de març de 2014. Disponible a: <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/ext/pdf/createPdfWithAnnexePermalien/ExportDocument.pdf?doc=6054-PGP&identifiant=BOI-IF-AUT-60-20140311>

⁵⁴² En aquest sentit, és necessari puntualitzar que l'impost de residència també és aplicable a aquells habitatges buits, però suficientment moblats.

s'incrementa substancialment el seu abast i es decideix que l'impost sigui vigent en els municipis pertanyents a una "zona d'urbanització contínua" que superi els cinquanta mil habitants,⁵⁴³ un total de 28 àmbits queden vinculats a la possibilitat d'implementar l'impost, amb els mateixos arguments fixats, fins aleshores, que corresponien a les àrees de més de dos-cents mil habitants, o sigui, com cita la norma "allà a on es constaten greus dificultats d'accés a l'habitatge, que, com a conseqüència de desequilibris entre l'oferta i la demanda, provoquen l'existència de rendes altes, uns preus elevats d'adquisició o una elevada ràtio de sol·licituds d'habitatge en relació al parc d'habitatges socials".

Resulta important, també, destacar que, des del 2007, aquells municipis que no estiguin subjectes per l'impost dels habitatges buits per pertànyer a alguna d'aquestes 28 àrees metropolitanas poden decidir instaurar el seu propi impost per habitatges buits (THLV).

En aquest sentit, s'omple el buit impositiu que quedava (en cas que el municipi ho aprovi) per a tots aquells habitatges buits que, per no estar moblats, no són subjectes a la TH, i que per no trobar-se en el llistat dels municipis metropolitanas, tampoc estaven en el perímetre d'afectació de la TLV. Malgrat que la THLV, des del punt de vista conceptual, es regeix per la norma de la TLV, té alguna característica pròpia que el diferencia, i des del punt de vista d'exacció resta vinculat al tipus que s'apliqui a l'impost de residència municipal (*Taxe d'Habitation*).⁵⁴⁴

⁵⁴³ El Décret Núm. 2013-392 de 10 de maig de 2013, va incrementar notablement el nombre de localitats on s'aplica el TLV, doncs va passar-se d'aglomeracions de 200.000 habitants a tan sols 50.000 habitants. Això ha comportat passar de 8 a 28 àrees territorials (de 811 a 1.151 municipis). Amb posterioritat el Décret n° 2015-1284 de 13 d'octubre de 2015, ha desafectat dues ciutats (*Boège* i *Saint André de Boège*) del Departament de *l'Haute-Savoie* dins l'aglomeració de *Genève-Annemasse*, de l'aplicació de l'impost.

Disponible a:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027399823&dateTexte=20180827>

⁵⁴⁴ En aquest sentit va ser la Llei 2006-872, de 13 de juliol de 2006, sobre el compromís nacional per l'habitatge, la que en el seu article 47 va modificar el Codi General dels impostos francès, introduint l'article 1407-bis per a possibilitar el THLV per als municipis que no estiguessin obligats pel TLV. Des del punt de vista de característiques d'aquest impost, ha sofert diferents modificacions, si ho comparem amb les actuals versions de les dues fórmules, segurament la més important és que per quedar subjecte al THLV, l'habitatge ha d'estar buit durant dos anys.

Poden consultar-se ambdós textos legals en els següents enllaços:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000238980&categorieLien=id>

Pel que fa als elements de l'impost previstos en el Codi General dels Impostos de França, cal ressaltar que s'han produït, també des de la seva aprovació, diferents modificacions. En la versió vigent del text de l'impost⁵⁴⁵ a l'hora de redactar aquesta investigació, les principals característiques són les que a continuació s'apunten.

Des de l'any 2013, l'any en què es van produir els canvis més profunds⁵⁴⁶ i es va endurir notablement la llei, quedaran subjectes a l'impost aquells habitatges que complint les característiques ja citades, es trobin en situació de desocupació per tan sols un any. Per tant, s'ha reduït a la meitat el termini per aquests habitatges susceptibles de quedar subjectes al TLV, mentre aquells que puguin ser objecte del THLV mantenen el termini de dos anys de desocupació a partir del qual es constata el fet imposable⁵⁴⁷.

Per al càlcul de l'import a ingressar, cal tenir en compte que la base imposable ve constituïda pel "*Valeur Locative Cadastrale*" (VLC per les seves sigles), que representa el valor teòric de rendiment que l'administració considera pot tenir l'immoble arrendat⁵⁴⁸. La taxa a liquidar pel TLV va quedar fixada, a partir del 2013, en calcular el 12,5% del VLC el primer any d'imposició i un 25% del VLC en les anualitats

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=84D022774358B7764ECD7D7EED502B57.tplgfr28s_3?idArticle=LEGIARTI000006306082&cidTexte=LEGITEXT000006069577&categorieLien=id&dateTexte=20101231

⁵⁴⁵ La darrera versió de l'impost ve donada per la Llei 2017-256, de 28 de febrer de 2017.

Pot consultar-se el text vigent de l'article 232 del Codi dels Impostos a França a:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006069577&idArticle=LEGIARTI000006314157&dateTexte=&categorieLien=cid>

⁵⁴⁶ Poden observar-se els canvis de l'article 232 del Codi d'impostos francès produïts l'any 2012, per a ser aplicats a partir de 2013, a l'article 16 de la Llei 2012-1509 del 29 de desembre de 2012 de les finances per a l'any 2013.

Disponible a:

https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=065710DF3B4B7353AF552CA3A37A0844.tplgfr28s_3?idArticle=JORFARTI000026857052&categorieLien=id&cidTexte=JORFTEXT000026856853&dateTexte=

⁵⁴⁷ En ambdós casos quedem exempts, a més de tots aquells habitatges les característiques dels quals va relacionar el Constitucional francès en la resolució del recurs, els habitatges en mans d'organismes i societats mixtes que tinguin habitatge en lloguer assequible o social.

⁵⁴⁸ El VLC es determina per comparació (partint del valor de lloguer re-avaluat des de l'any 1970 per a propietats construïdes i 1961 per a propietats pendents de desenvolupar-se). En general es defineixen vuit categories d'edificis i, per a cada categoria, es determina una taxa de valoració per metre quadrat, (el valor inicial es va incrementar amb un factor de restabliment al 1980 i amb posterioritat s'actualitza anualment).

posteriors⁵⁴⁹. A la taxa resultant caldrà aplicar-li un increment del 9% en concepte de despeses de gestió.⁵⁵⁰

En la versió de l'impost, no es considera habitatge buit si l'ocupació del mateix supera els noranta dies consecutius durant el període anual. En aquest sentit, s'ha triplicat aquest requisit, doncs fins a l'any 2013, aquesta ocupació mínima era de trenta dies/any.

L'impost és parcialment finalista, doncs els ingressos van a parar de forma limitada⁵⁵¹ a l'Agència Nacional de l'Habitatge, i l'excedent a incrementar el pressupost de l'Estat.

Taula.3.5. Evolució del nombre d'habitatges per categoria des de 1986 a 2016 a França.

	1986-1991	1991-1996	1996-2001	2001-2006	2006-2011	2011-2016
Tots els habitatges	1.1	1.0	1.0	1.2	1.1	1.0
Residències principals	1.1	1.1	1.2	1.3	1.0	0.8
Residències secundàries i habitatges ocasionals	2.1	0.4	0.4	0.9	0.4	1.0
Habitatges vacants	0.2	0.6	0.2	-0.3	4.1	3.4

Font: Insee⁵⁵²

En aquesta taula pot observar-se com a França en el període entre 1986-2006 el nombre d'habitatges vacants es mantenia estabilitzat, i com a partir d'aquest any va

⁵⁴⁹ Al 2013 es produeix un increment de la taxa. Fins aquella data, els percentatges d'aplicació sobre el VLC eren d'un 10% el primer any que s'hagués de pagar la taxa, un 12,5% el segon any, i un 15% a partir del tercer any de liquidació del tribut.

⁵⁵⁰ En el cas del THLV la base imposable és la mateixa que en el TLV, però el percentatge a aplicar sobre el VLC per esbrinar la quota líquida és en aquest cas la que apliqui el municipi i en el seu cas el que correspongui com a *Taxe d'Habitation*, a la quota resultant, caldrà sumar-li les despeses de gestió.

⁵⁵¹ Aquesta limitació es va establir a l'article 46 de la llei 2011-1977 de 28 de desembre de finances per a l'any 2012, i tot i les moltes modificacions d'aquest article, la limitació dels recursos obtinguts que van destinats a l'Agència Nacional de l'Habitatge, s'ha mantingut invariable en la quantia de 21 milions d'euros.

Disponible a:

https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=91ADC73D09C503595D3CD93851971AA1.tplgfr28s_3?idArticle=LEGIARTI000036430676&cidTexte=JORFTEXT000025044460&categorieLien=id&dateTexte=

⁵⁵² Disponible a:

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2533533#graphique-figure2>

augmentar considerablement el nombre d'habitatges desocupats. En l'actualitat és calcula que més de 2.75 milions d'habitatges a França estan desocupats.

4.5 L'EFICÀCIA DE LA UTILITZACIÓ D'UN IMPOST SOBRE ELS HABITATGES DESOCUPATS.

Malgrat sembla que es vagi estenent la pràctica de 'sancionar fiscalment' la desocupació dels habitatges, aquest segueix sense ser un instrument massa comú, i l'eficàcia de l'instrument en els àmbits territorials que s'ha aplicat, no sembla significativa des del punt de vista de l'objectiu extra-fiscal que es persegueix.

BLOSSIER (2012), en un estudi sobre l'eficàcia de la implementació del TLV i el THLV de l'any 2012, (just abans que França decidís incrementar el número de ciutats afectades per l'impost), afirma que els resultats "suggereixen que l'impost és ineficaç". Part d'aquest "fracàs" podria ser conseqüència de l'import de l'impost, doncs si aquest no és d'un import elevat, no es provoquen canvis de comportament per part del subjecte passiu afectat. "Si un propietari no lloga una casa, un augment d'aproximadament el 10% del cost d'oportunitat de no llogar la unitat no és probable que desencadeni canvis dràstics de comportament"⁵⁵³. Com altres autors, BLOSSIER també destaca les dificultats objectives per a delimitar si un habitatge ha estat efectivament buit, i la falta de recursos de les AAPP per a perseguir de forma exemplar el frau en la seva aplicació.

BILBAO i PRIETO, en canvi, en mantenen una opinió molt més favorable, ja que entenen que

"mentre els habitatges llogats paguen un gravamen en la majoria de les legislacions per la renda neta obtinguda (ingressos menys despeses), els habitatges buits o bé no estan sotmesos a cap tipus de gravamen o aquest és menor que el que correspondria si estiguessin arrendats".⁵⁵⁴

Segons exposa aquest estudi, un gravamen sobre l'habitatge buit augmenta l'incentiu perquè l'habitatge surti al mercat de lloguer, i, en funció d'altres factors, fins i tot pot comportar que es redueixi el preu de la seva renda, facilitant la possibilitat de llogar a qui més dificultats té per accedir a un habitatge.

⁵⁵³ Blossier, F. "*Is taxing inhabitation effective?. Evidence from the French scheme on vacant housing.*". Any 2012. p.34

Disponible a:

<http://econ.sciences-po.fr/sites/default/files/file/Felix%20Blossier%20Mmoire%20M2EPP%202012.pdf>

⁵⁵⁴ Bilbao, C. i Prieto, J. "*Efectos del tratamiento fiscal de las segundas viviendas en la oferta de alquiler*". Encuentros de Economía Aplicada. p.9

Disponible a:

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3137301.pdf>

SEGÚ (2018) també conclou, que "un impost sobre els habitatges vacants pot reduir de manera efectiva la desocupació voluntària [...] No obstant això, la seva aplicació pot complicar-se a causa de la dificultat de les autoritats locals de quantificar el nombre d'habitatges desocupats"⁵⁵⁵.

Finalment, MENARD (2012)⁵⁵⁶, es mostra totalment contrari a la via fiscal per mobilitzar habitatges desocupats, pels seus efectes a llarg termini. Així, considera que l'aplicació d'un impost elevat sobre els habitatges buits, si bé impulsa els propietaris a disminuir l'import de les rendes de lloguer sol·licitades (per evitar precisament que els habitatges quedin afectats per l'impost), situació que és beneficiosa des del punt de vista de l'arrendatari que busca habitatge assequible, produeix efectes col·laterals no desitjats a partir del fet que el propietari ha de triar entre pagar l'impost o acceptar una pèrdua de l'import de la renda. Segons aquest autor, un impost que gravi els habitatges buits tingui "efectes secundaris negatius que condueixen a resultats contraris als que s'esperaven".

MENARD (2012) afirma que en el curt termini s'aconsegueix l'efecte que es busca: mobilitzar habitatge buit, i a més probablement a un preu més assequible, però aquestes decisions comporten les següents alteracions a llarg termini. La primera seria, com ja s'ha dit, la disminució de la rendibilitat, fet que impulsa els inversors que es plantegin abandonar el mercat de l'habitatge de lloguer, un aspecte, aquest, que acaba comportant que es redueixi l'estoc d'habitatges de lloguer a llarg termini. La segona alteració vindria com a conseqüència d'aquesta disminució d'habitatges buits, i a mesura que els propietaris deixen d'oferir lloguers més baixos per mantenir la seva rendibilitat, una part de l'impost és pagat pels arrendataris a través de l'augment de la renda mitjana. En definitiva, "en el llarg termini, un impost sobre els habitatges desocupats és ineficaç en la millora del nombre d'habitatges i en la disminució de la renda mitjana".

⁵⁵⁵ Segú, M. "¿Puede el impuesto a los pisos vacíos mejorar el acceso a la vivienda?". IEB/Report 2/2018. Instituto de Estudios Fiscales. Any. 2018. p.52

⁵⁵⁶ Ménard, S. "Should we tax vacant dwellings?. A search equilibrium model applied to the rental housing market". Economics Letters. Núm. 117 (2012), p.88-90

Disponible a:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0165176512002364>

4.6 LA GESTACIÓ DE L'IMPOST SOBRE ELS HABITATGES BUITS EN LA NORMATIVA CATALANA.

La voluntat d'implementar un impost sobre els habitatges buits va ser presentada a Catalunya, de forma reiterada, com una mesura que buscava, precisament, l'estímul per acabar amb els habitatges vacants que s'havien generat amb l'esclat de la bombolla immobiliària.

Aquesta voluntat de voler acotar especialment aquest nou instrument de caràcter fiscal als habitatges que van quedar en mans de les EEFF i els grups societaris vinculats, comporta que l'impost vagi perdent transcendència amb el pas del temps, especialment des del punt de vista de la recaptació. No és aquesta, la recaptació, la finalitat de la regulació que es va dur a terme, doncs de forma reiterada es va anunciar que la voluntat de l'impost no era recaptatòria, i que per tant es procurarien elements de bonificació per remarcar el caràcter extra-fiscal de l'impost.

En tot cas l'impost català presenta un objectiu dual, que cal considerar rellevant, en el sentit que no tan sols pretén revertir l'increment d'habitatges desocupats, sinó que, a més a més, els ingressos obtinguts per la implementació de l'impost tinguin un caràcter finalista, i siguin destinats a les polítiques públiques d'habitatge.

D'acord amb les dades que oferien els estudis dels habitatges que havien quedat vacants després de l'esclat de la bombolla immobiliària, Catalunya va optar per explorar les possibilitats d'implementar el seu propi impost per als habitatges buits (en endavant IHB).

Per una banda, ja la CE⁵⁵⁷ del 1978 va preveure que els territoris autonòmics assumissin les competències exclusives en matèria d'habitatge⁵⁵⁸. L'actual l'Estatut de

⁵⁵⁷ Article 148.1.3a. de la CE.

⁵⁵⁸ Les competències en habitatge a Catalunya, ja van quedar recollides en l'Estatut del 1979. Concretament a l'article 9: "La Generalitat de Catalunya té competència exclusiva sobre les matèries següents: [...] 9. Ordenació del territori i del litoral, urbanisme i habitatge".

Catalunya de 2006 detalla l'abast d'aquest àmbit competencial de caràcter sectorial, pronunciant-se en el sentit que es podran adoptar les mesures necessàries per assolir els objectius en matèria d'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial⁵⁵⁹. Finalment, la llei pel dret a l'habitatge de 2007 va preveure, per dues vegades, la possibilitat d'aprovar disposicions de tipus fiscal per aconseguir disminuir el parc d'habitatges buits⁵⁶⁰.

Per l'altra banda, la CE preveu també que les CCAA puguin crear els seus propis impostos per a obtenir recursos⁵⁶¹. El desenvolupament de la norma de finançament dels territoris autonòmics (LOFCA) va recollir aquesta previsió de capacitat impositiva i va especificar aquells àmbits que presenten incompatibilitat de regulació, respecte d'altres a desenvolupar que es considerin adients dins del marc legal.

Aquesta capacitat impositiva ha estat ratificada per la doctrina constitucional, que

⁵⁵⁹ Article 137. a) i b) de la Llei Orgànica 6/2006 de 19 de juliol - Estatut d'Autonomia de Catalunya.

Habitatge.

1. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'habitatge, que inclou en tot cas:

- a) La planificació, l'ordenació, la gestió, la inspecció i el control de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial.
- b) L'establiment de prioritats i objectius de l'activitat de foment de les administracions públiques de Catalunya en matèria d'habitatge i l'adopció de les mesures necessàries per a assolir-los, tant amb relació al sector públic com al privat. (...)

⁵⁶⁰ Llei pel dret a l'habitatge de 18/2007

Article 5.3

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.

Article 42.5

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.

⁵⁶¹ Article 157 de la Constitució Espanyola de 1978

1. Els recursos de les Comunitats autònomes seran constituïts per:

- a) Impostos cedits totalment o parcialment per l'Estat; recàrrecs sobre impostos estatals i altres participacions en els ingressos de l'Estat.
- b) Els seus propis impostos, taxes i contribucions especials. (...)

determina aquesta capacitat, si el nou àmbit tributari que es pretengui gravar, tingui un caràcter fiscal o extra-fiscal, formi part de les competències assumides per la comunitat autònoma, com és el cas que s'analitza.

"les comunitats autònomes, en virtut de la seva autonomia financera constitucionalment garantida (art. 156.1 CE), són titulars de determinades competències financeres (STC 13/2007, de 18 de gener, FJ 7), entre les quals es troba la potestat d'establir tributs, bé com una font d'ingressos, és a dir, com una manera de reunir mitjans econòmics per satisfer les seves necessitats financeres, fiscal; bé com a instrument al servei de polítiques sectorials diferents de la purament recaptatòria, extra-fiscal (STC 37/1987, de 26 de març, FJ 13; 197/1992, de 19 de novembre, FJ 6; 186/1993, de 7 de juny, FJ 4; 194/2000, de 19 de juliol, FJ 7; 276/2000, de 16 de novembre, FJ 4; 179/2006, de 13 de juny, FJ 3; i 122/2012, de 5 de juny, FJ 4). Competències financeres que no només han de ser exercides en el marc i límits establerts per l'Estat en l'exercici de la seva potestat originària ex arts. 133.1, 149.1.14 i 157.3 CE [SSTC 13/2007, de 18 de gener, FJ 7; 31/2010, de 28 de juny, FJ 130; 19/2012, de 15 de febrer, FJ 3 b); 32/2012, de 15 de març, FJ 6; i 100/2012, de 8 de maig, FJ 7], sinó també 'en el marc de competències assumides' (STC 37/1987, de 26 de març, FJ 13; 164/1995, de 13 de novembre, FJ 4; i 179/2006, de 13 de juny, FJ 3)".⁵⁶²

Tot i això, la doctrina s'ha mostrat crítica respecte les possibilitats de les CCAA per a establir nous impostos.

"el nucli d'ingressos tributaris el desenvolupament del qual per les CCAA planteja més problemes és el dels impostos propis, respecte dels quals aviat es van manifestar seriosos recels, capaços de justificar el cautelós tractament que han estat objecte tant en la Constitució com en la LOFCA, que semblen deixar un estret marge d'actuació a les CCAA. Certament, la Constitució parteix del reconeixement de potestats legislatives de les CCAA que, posades en relació amb la relació de recursos que els atribueix en el seu article 157, obliguen a concloure que se'ls ha concedit l'anomenat 'dret d'inventar impostos' (Steuererfindungsrecht), o, si es prefereix, el poder d'establir per si mateixes tals tributs complint amb totes les exigències del principi de legalitat. No obstant això, aquest poder de crear impostos és seguidament sotmès a límits tan estrets com perquè pugui semblar justificada l'afirmació que es troba en la pràctica buit de contingut".⁵⁶³

No obstant, amb totes aquestes premisses, el govern de la Generalitat va estudiar, d'acord amb els compromisos adoptats en aquella legislatura, crear el marc legal per a tenir el seu propi instrument per 'sancionar' fiscalment els pisos buits⁵⁶⁴. Així va

⁵⁶² STC 60/2013, de 13 de març. (Cuestión 8952/2010). FJ 2
Boletín Oficial del Estado del 10 d'abril de 2013 Núm.86 (Sec. TC) p.74
Disponible a:
<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/docs/BOE/BOE-A-2013-3796.pdf>

⁵⁶³ ZORZONA PÉREZ, J.J. a "Tributos propios y recargos de las Comunidades Autónomas". Documentación Administrativa. 1992. Núm. 232-233. p.480-481
Disponible a:
<https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5316&path%5B%5D=5370>

⁵⁶⁴ "L'acord per a la transició nacional i per garantir l'estabilitat parlamentària del Govern de Catalunya", per a la Xa legislatura, signat el 19 de desembre de 2012, entre CiU i ERC, determinava en l'annex-3 de prioritats en polítiques econòmiques i pressupostàries entre altres qüestions que calia:

anunciar-ho el govern públicament l'abril de 2013⁵⁶⁵, manifestant que el disseny gravitaria sobre el model francès. Les dificultats per articular aquest impost van fer impossible que tal i com s'havia anunciat, aquest és pogués posar en marxa abans de finalitzar aquell any 2013. Això va provocar que el Parlament adoptés diferents acords per accelerar la posada en marxa de la mesura. Així, el desembre de 2013 s'instava per moció a:

Presentar, dins del primer semestre del 2014, el projecte de llei de creació de l'impost sobre habitatges buits⁵⁶⁶.

En similars termes, el març de 2014, una proposta de resolució de la Comissió de Territori i Sostenibilitat demanava:

Treballar per establir, especialment en municipis amb demanda forta i acreditada, un impost que gravi els habitatges buits de les entitats financeres i de les entitats mercantils vinculades com a mesura d'estímul per a evitar-ne la desocupació⁵⁶⁷.

i una altra moció del Ple del legislatiu, sol·licitava al govern

Aprovar i presentar, abans que fineixi el període de sessions actual, un projecte de llei amb la finalitat de gravar els habitatges buits propietat de les entitats financeres, llurs empreses participades i grans empreses⁵⁶⁸.

"Estudiar l'aplicació de mesures impositives o mesures d'altra índole per incentivar l'entrada al mercat de lloguer dels habitatges desocupats, propietat de societats mercantils."

Disponible a:

<http://estaticos.elperiodico.com/resources/pdf/4/4/1355922238144.pdf>

⁵⁶⁵ El dia 22 d'abril de 2013, el Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya, on radicaven les competències en habitatge, va anunciar oficialment que el govern "estava treballant per implantar un impost a promotors, bancs i altres entitats jurídics que tinguin pisos nous buits". Un dia abans, el conseller del Departament havia avançat aquesta voluntat en una entrevista radiofònica.

Pot consultar-se la nota de premsa a:

http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/docs/2013/04/22/11/28/32a1ae6f-ade7-4882-893c-391ac3fc1939.pdf

⁵⁶⁶ Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya de 11 de desembre de 2013. Núm. 212. p.8

Moció 66/X del Parlament de Catalunya, sobre les polítiques per a garantir el dret a l'habitatge i el re-allotjament de famílies desnonades. Punt d).

Disponible a:

<https://www.parlament.cat/document/bopc/52283.pdf>

⁵⁶⁷ Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya de 31 de març de 2014. Núm. 290. p.19-20

Resolució 584/X de la Comissió de Territori i Sostenibilitat del Parlament de Catalunya, sobre mesures amb relació als habitatges buits de les entitats financeres. Punt c).

Disponible a:

<https://www.parlament.cat/document/bopc/52360.pdf>

⁵⁶⁸ Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya de 31 de març de 2014. Núm. 290. p.26

Moció 93/X del Parlament de Catalunya, sobre les polítiques d'habitatge. Punt 2.h).

Finalment, al juliol de 2014, el govern va aprovar el projecte de llei⁵⁶⁹, i va enviar-lo al Parlament. La seva tramitació ordinària, una esmena a la totalitat i altres obstacles van eternitzar el procediment⁵⁷⁰, i no va ser fins un any després que va aprovar-se definitivament la llei⁵⁷¹, en el que era el penúltim ple de la desena legislatura⁵⁷².

No sorprendrà que una tramitació tan complexa com aquesta hagi comportat que el projecte de llei hagués patit tota una sèrie de modificacions que s'analitzen en la següent comparativa entre el projecte de llei i text legal definitivament aprovat.

Disponible a:

<https://www.parlament.cat/document/bopc/52360.pdf>

⁵⁶⁹ Disponible a:

http://www.govern.cat/pres_gov/AppJava/govern/govern/consell-executiu/acords-govern/4701/govern-aprova-limpost-entitats-financeres-estimular-posin-lloguer-pisos-buits.html

⁵⁷⁰ La tramitació ordinària va provocar que novament, que el Ple del Parlament es pronunciés sobre la necessitat de dotar-se d'aquesta mesura. Així, la Resolució 776/X del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern (punt XVII. Habitatge. punt 5) exhortava al propi Ens a:

"El Parlament de Catalunya determina la necessitat d'accelerar els tràmits parlamentaris per a l'aprovació del Projecte de llei de l'impost sobre els habitatges buits per tal de reduir el nombre de pisos desocupats i poder-los destinar a lloguer social".

Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya de 23 de setembre 2014. Núm. 393. p.15-16

Disponible a:

<https://www.parlament.cat/document/bopc/52463.pdf>

⁵⁷¹ El projecte de llei va entrar al Parlament el dia 16 de juliol de 2014, es va admetre a tràmit el dia 22 del mateix mes, i no va ser fins al dia 8 de juliol de 2015 que no va aprovar-se pel Ple del Parlament, publicant-se en el DOGC del dia 23 de juliol. La llei va comptar amb els vots favorables de CDC, UDC, ERC i Ciutadans. En contra, per diferents motius, hi van votar el PSC, ICV-EUiA, PP i la CUP-CC. Havien passat dos anys i tres mesos des de l'anunci realitzat pel govern.

Poden consultar-se els tràmits a:

<https://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/siap/index.html>

Exp.: 200-00024/10

⁵⁷² La Xa. legislatura del Parlament de Catalunya va iniciar-se el 17 de desembre de 2012 i el Parlament es va dissoldre el 4 d'agost de 2015.

Quadre 3.8: Taula comparativa de canvis significatius entre el projecte de llei i la llei de l'impost del pisos buits aprovada

PROJECTE DE LLEI DE L'IMPOST SOBRE ELS HABITATGES BUITS	LLEI 14/2015, DE 21 DE JULIOL, DE L'IMPOST SOBRE ELS HABITATGES BUITS, I DE MODIFICACIÓ DE NORMES TRIBUTÀRIES I DE LA LLEI 3/2012	CANVIS SIGNIFICATIUS
<p>Article 1. Naturalesa i objecte</p> <p>Es crea, com a impost propi de la Generalitat de Catalunya, l'impost sobre els habitatges buits, de naturalesa directa que grava l'incompliment de la funció social de la propietat dels habitatges pel fet de romandre habitualment desocupats.</p>	<p>Article 1. Naturalesa i objecte</p> <p>L'impost sobre els habitatges buits és un tribut propi de la Generalitat de Catalunya, de naturalesa directa, que grava l'incompliment de la funció social de la propietat dels habitatges pel fet de romandre desocupats de manera permanent.</p>	Sense canvis
<p>Article 2. Àmbit d'aplicació territorial</p> <p>L'impost sobre els habitatges buits és d'aplicació en l'àmbit territorial de Catalunya.</p>	<p>Article 2. Àmbit territorial d'aplicació</p> <p>L'impost sobre els habitatges buits és aplicable en l'àmbit territorial de Catalunya.</p>	Sense canvis
<p>Article 3. Afectació</p> <p>Aquest impost té caràcter finalista, per la qual cosa, i sense perjudici del que estableix la disposició addicional primera, els ingressos que en derivin resten afectats al finançament de les actuacions protegides en els plans d'habitatge, i es prioritza la destinació dels recursos en els municipis on s'han obtingut aquests ingressos.</p>	<p>Article 3. Afectació</p> <p>L'impost sobre els habitatges buits té caràcter finalista. Els ingressos que en derivin 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.</p>	Es manté l'afectació finalista de l'impost a les polítiques d'habitatge
<p>Article 4. Fet imposable</p> <p>1. Constitueix el fet imposable la desocupació habitual d'un habitatge per més de dos anys sense causa justificada, en tant que aquesta desocupació afecta la funció social de la propietat de l'habitatge.</p> <p>2. A l'efecte d'aquest impost:</p> <p>2.1. S'entén per habitatge una edificació fixa destinada a residir-hi persones físiques que disposa de cèdula d'habitabilitat o es troba en condicions de poder-la obtenir.</p>	<p>Article 4. Fet imposable</p> <p>Constitueix el fet imposable de l'impost sobre els habitatges buits la desocupació permanent d'un habitatge durant més de dos anys sense causa justificada, per tal com aquesta desocupació afecta la funció social de la propietat de l'habitatge.</p> <p>Article 5. Definicions</p> <p>A l'efecte de l'impost sobre els habitatges buits, s'entén per:</p> <p>a) Habitatge: l'edificació fixa destinada a la residència de persones físiques o emprada amb aquest fi, inclosos els espais i els serveis comuns de l'immoble en què està situada i els annexos que hi estan vinculats, si té acreditat el compliment de les condicions d'habitabilitat i compleix la funció social d'aportar a les persones que hi resideixen l'espai, les instal·lacions i els mitjans materials necessaris per a satisfer llurs necessitats personals ordinàries d'habitació.</p> <p>b) Habitatge buit: l'habitatge desocupat permanentment, sense causa justificada, durant de més de dos anys.</p> <p>c) Habitatge de lloguer assequible: l'habitatge pel qual l'arrendatari satisfà una renda inferior a la que fixa per a aquesta finalitat l'ordre del conseller competent en matèria d'habitatge que estableix els preus màxims dels habitatges amb protecció oficial i altres disposicions relatives al Pla per al dret a l'habitatge, respecte de cadascun dels municipis de demanda forta i acreditada d'habitatge. La renda fixada per la dita ordre ha d'ésser, en qualsevol cas, un 25% inferior a la de mercat. El termini del</p>	<p>Es manté el fet imposable de l'impost</p> <p>S'amplien les definicions d'habitatge, incloent-hi habitatge buit i de lloguer assequible, a més de la definició de grup de societats i de grup fiscal</p> <p>Es manté que la ocupació de l'habitatge s'ha d'acreditar mitjançant el títol que habilita l'ocupació</p> <p>Hi ha un canvi en el termini d'interrupció del còmput de dos anys, en el PL era de 3 mesos i en la llei ha passat a 6 mesos.</p> <p>Es mantenen pràcticament idèntiques les causes que justifiquen la desocupació</p>

<p>2.2. S'acredita que un habitatge està ocupat quan el seu propietari disposa del títol corresponent, com el d'arrendament o qualsevol altre anàleg que habilita aquesta ocupació, i que es justifica documentalment per qualsevol mitjà de prova admissible en dret.</p> <p>2.3. El còmput del termini dels dos anys establert a l'apartat 1 d'aquest article s'inicia a partir de la data en què l'habitatge està a disposició del propietari per ser ocupat o cedit l'ús a un tercer, i no hi ha causa que en justifiqui la desocupació. Cal, així mateix, que el subjecte passiu n'hagi estat titular de forma continuada durant aquests dos anys.</p> <p>2.4. En el cas d'habitatges de nova construcció, es considera que hi ha disponibilitat de l'habitatge per ésser ocupat a partir dels tres mesos de la data del certificat final d'obra.</p> <p>2.5. És causa d'interrupció del còmput dels dos anys l'ocupació de l'habitatge durant un període que, com a mínim, ha de ser de tres mesos continuats.</p> <p>2.6. Es consideren causes justificades de la desocupació:</p> <p>a) El fet que la propietat de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució.</p> <p>b) Haver de fer obres de rehabilitació, d'acord amb la definició de l'article 3.g de la Llei 18/2007, de 28 de desembre del dret a l'habitatge, que cal justificar amb un informe emès per un tècnic competent. Aquest informe ha d'indicar que les obres són necessàries perquè l'habitatge pugui tenir les condicions mínimes d'habitabilitat que exigeix la normativa vigent. Només es pot al·legar aquesta causa en un únic període impositiu i es pot ampliar a un segon exercici, sempre que s'acrediti l'inici d'obres durant el primer.</p>	<p>contracte de lloguer assequible ha d'ésser de tres anys com a mínim.</p> <p>d) Grup de societats: el conjunt de societats en què una de les societats té o pot tenir, directament o indirectament, el control d'una altra o d'altres, en els termes de l'article 42 del Codi de comerç.</p> <p>e) Grup fiscal: el conjunt de societats anònimes, limitades i comanditàries per accions, i les entitats de crèdit a què fa referència l'article 67.3 del text refós de la Llei de l'impost sobre societats, aprovat pel Reial decret legislatiu 4/2004, del 5 de març, residents en territori espanyol format per una societat dominant i totes les societats que en depenen.</p> <p>Article 6. Ocupació de l'habitatge</p> <p>S'acredita que un habitatge està ocupat si el seu propietari disposa d'un títol, com el d'arrendament o qualsevol altre d'anàleg, que habilita l'ocupació, i es justifica documentalment per qualsevol mitjà de prova admissible en dret.</p> <p>Article 7. Còmput del període de dos anys</p> <p>1. El còmput del període de dos anys a què fa referència l'article 4 s'inicia a partir de la data en què l'habitatge està a disposició del propietari per a ésser ocupat o per a cedir-ne l'ús a un tercer, i no hi ha cap causa que en justifiqui la desocupació. Cal que durant aquests dos anys el subjecte passiu hagi estat titular de l'habitatge de manera continuada.</p> <p>2. En el cas dels habitatges de nova construcció, s'entén que hi ha disponibilitat perquè l'habitatge sigui ocupat a partir de tres mesos a comptar de la data del certificat final d'obra.</p> <p>3. És causa d'interrupció del còmput dels dos anys l'ocupació de l'habitatge durant un període de, com a mínim, sis mesos continuats.</p> <p>Article 8. Causes justificades de desocupació d'un habitatge</p> <p>A l'efecte de l'impost sobre els habitatges buits, són causes justificades de desocupació d'un habitatge els supòsits següents:</p> <p>a) Que l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució pel que fa a la seva propietat.</p> <p>b) Que l'habitatge s'hagi de rehabilitar, d'acord amb la definició de l'article 3.g de la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge. En aquest cas, les obres s'han de justificar amb un informe emès per un tècnic amb titulació acadèmica i professional que l'habiliti com a projectista, director d'obra o director de l'execució de l'obra en edificació residencial d'habitatges, que ha d'indicar que les obres són necessàries perquè l'habitatge pugui tenir les condicions mínimes d'habitabilitat que exigeix la normativa vigent. Només es pot al·legar aquesta causa en un únic període impositiu, i es pot ampliar a un segon exercici sempre que s'acrediti que les obres es van iniciar durant el primer.</p>	
--	---	--

<p>c) Que l'habitatge estigui hipotecat amb clàusules contractuals que impossibilitin o facin inviable la destinació de l'habitatge a un ús diferent al que inicialment s'havia previst quan es va atorgar el finançament, sempre que el subjecte passiu i el creditor hipotecari no formin part del mateix grup empresarial, segons la definició que en fa l'article 42.1 del Codi de comerç.</p> <p>d) Que l'habitatge estigui ocupat il·legalment i la propietat ho tingui documentalment acreditat.</p> <p>e) Que l'habitatge formi part d'un edifici adquirit en la seva totalitat pel subjecte passiu en els darrers cinc anys, per tal de rehabilitar-lo, i sempre que tingui una antiguitat de més de 45 anys i hi hagi habitatges ocupats.</p>	<p>c) Que l'habitatge, prèviament a l'aprovació d'aquesta llei, estigui hipotecat amb clàusules contractuals que impossibilitin o facin inviable destinar-lo a un ús diferent al que s'havia previst inicialment, quan es va atorgar el finançament, sempre que el subjecte passiu i el creditor hipotecari no formin part del mateix grup empresarial.</p> <p>d) Que l'habitatge estigui ocupat il·legalment i el propietari ho tingui documentalment acreditat.</p> <p>e) Que l'habitatge formi part d'un edifici adquirit íntegrament pel subjecte passiu en els darrers cinc anys, per tal de rehabilitar-lo, i sempre que tingui una antiguitat de més de quaranta-cinc anys i contingui habitatges ocupats que facin inviable tècnicament iniciar les obres de rehabilitació.</p>	
<p>Article 5. Subjecte passiu</p> <p>1. Són subjectes passius, a títol de contribuents, les persones jurídiques que són propietàries d'habitatges buits sense causa justificada durant més de dos anys.</p> <p>2. No obstant això, els grups fiscals poden optar per tributar en règim de consolidació en aquest impost. A aquest efecte, s'entén per grup fiscal el definit a l'article 67 del Reial decret legislatiu 4/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'impost sobre societats.</p> <p>Les entitats que integrin un grup fiscal i optin per aplicar el règim de consolidació fiscal no tributen en règim individual. En aquest cas, la condició de subjecte passiu recau sobre el grup fiscal.</p> <p>La societat dominant té la representació del grup fiscal i està subjecta al compliment de les obligacions tributàries materials i formals que derivin del règim de consolidació fiscal.</p> <p>L'opció per la tributació consolidada i les obligacions formals derivades d'aquesta tributació es regulen per via reglamentària.</p>	<p>Article 9. Subjecte passiu</p> <p>1. Són subjectes passius de l'impost, a títol de contribuents, les persones jurídiques propietàries d'habitatges buits sense causa justificada durant més de dos anys. També en són subjectes passius les persones jurídiques titulars d'un dret d'usdefruit, d'un dret de superfície o de qualsevol altre dret real que atorgui la facultat d'explotació econòmica de l'habitatge.</p> <p>2. No obstant el que estableix l'apartat 1, els grups fiscals o grups de societats poden optar per tributar en règim de consolidació en aquest impost. Les entitats que integren un grup de societats o un grup fiscal i opten per aplicar el règim de consolidació fiscal no tributen en règim individual. En aquest cas, la condició de subjecte passiu recau sobre el grup fiscal o el grup de societats.</p> <p>La societat dominant té la representació del grup i està subjecta al compliment de les obligacions tributàries materials i formals que derivin del règim de consolidació fiscal.</p> <p>3. L'opció per la tributació consolidada i les obligacions formals derivades d'aquesta tributació es regulen per la reglamentària.</p>	Sense canvis
<p>Article 6. Exempcions</p> <p>1. Estan exemptes de l'impost:</p> <p>a) Les administracions públiques autonòmica i locals i entitats i empreses que en depenguin.</p> <p>b) Les entitats del tercer sector de la xarxa d'habitatges d'inserció que regula el Pla per al dret a l'habitatge, així com les entitats inscrites al registre d'entitats i establiments de serveis socials de Catalunya.</p> <p>2. També n'estan exemptes els habitatges següents:</p> <p>a) Els habitatges protegits amb qualificació oficial vigent, la desocupació dels quals implica l'aplicació dels mecanismes sancionadors que regula la Llei</p>	<p>Article 10. Exempcions</p> <p>1. Resten exemptes de l'impost les entitats del tercer sector de la xarxa d'habitatges d'inserció que regula el Pla per al dret a l'habitatge i les entitats inscrites al Registre d'entitats i establiments de serveis socials de Catalunya.</p> <p>2. Resten exemptes de l'impost els habitatges següents:</p> <p>a) Els habitatges protegits amb qualificació oficial vigent, si llur desocupació implica l'aplicació dels mecanismes sancionadors regulats per la Llei</p>	<p>S'ha eliminat el punt a) i el punt e) del PL sobre l'exempció de l'impost, que afectava a les administracions públiques autonòmica i local, així com els habitatges de més de 120m² de superfície útil</p> <p>Es manté l'impost sobre els habitatges situats en els municipis amb demanda forta i acreditada d'habitatge</p>

<p>18/2007, de 28 de desembre.</p> <p>b) Els habitatges situats en àmbits d'escassa demanda, segons les zones delimitades en el Pla pel dret a l'habitatge.</p> <p>c) Els habitatges posats a disposició de programes socials d'habitatge, convinguts amb les administracions públiques, per destinar-los a programes de lloguer social d'habitatge.</p> <p>d) Els habitatges destinats a usos regulats per la legislació turística o a altres activitats econòmiques no residencials sempre que el seus titulars puguin acreditar que han desenvolupat l'activitat dins els últims dos anys, s'han satisfet els tributs corresponents a l'activitat desenvolupada i s'han declarat els ingressos obtinguts per aquesta activitat. En el cas d'habitatges d'ús turístic cal, a més, que estiguin inscrits en el registre que gestiona el departament competent en matèria de turisme.</p> <p>e) Els habitatges d'una superfície útil de més de 120 m².</p>	<p>18/2007.</p> <p>b) Els habitatges situats en zones d'escassa demanda acreditada, d'acord amb el que estableix el Pla territorial sectorial d'habitatge.</p> <p>c) Els habitatges posats a disposició de programes socials d'habitatge, convinguts amb les administracions públiques, per a destinar-los a programes de lloguer social d'habitatge.</p> <p>d) Els habitatges destinats a usos regulats per la legislació turística o a altres activitats econòmiques no residencials, sempre que llurs titulars puguin acreditar que han desenvolupat l'activitat dins els últims dos anys, s'han satisfet els tributs corresponents a l'activitat desenvolupada i s'han declarat els ingressos obtinguts per aquesta activitat. En el cas d'habitatges d'ús turístic cal, a més, que estiguin inscrits en el registre que gestiona el departament competent en matèria de turisme.</p>																																					
<p>Article 7. Base imposable</p> <p>1. Constitueix la base imposable el nombre total d'habitatges subjectes a l'impost de què és titular el subjecte passiu en la data de meritació de l'impost.</p> <p>2. En el supòsit que s'hagi optat per la tributació consolidada, la base imposable estarà constituïda pel nombre total d'habitatges subjectes a l'impost dels quals són titulars les persones jurídiques integrades al grup fiscal.</p>	<p>Article 11. Base imposable</p> <p>1. Constitueix la base imposable de l'impost sobre els habitatges buits el nombre total de metres quadrats dels habitatges subjectes a l'impost de què és titular el subjecte passiu en la data de meritació de l'impost.</p> <p>2. Si s'ha optat per la tributació consolidada, la base imposable és constituïda pel nombre total de metres quadrats dels habitatges subjectes a l'impost dels quals són titulars les persones jurídiques integrades al grup fiscal o grup de societats.</p>	<p>S'ha modificat la base imposable. En el PL era sobre el nombre d'habitatges i en la llei és sobre el nombre total de metres² dels habitatges del subjecte passiu</p>																																				
<p>Article 8. Quota íntegra</p> <p>La quota íntegra s'obté d'aplicar a la base imposable els tipus de gravamen de l'escala següent:</p> <table border="1" data-bbox="229 1384 687 1630"> <thead> <tr> <th>Base imposable fins a (habitatges)</th> <th>Quota íntegra (euros)</th> <th>Resta de base imposable fins a (habitatges)</th> <th>Tipus gravamen (euros/ha bitatge)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0</td> <td>0</td> <td>120</td> <td>500</td> </tr> <tr> <td>120</td> <td>60.000</td> <td>480</td> <td>825</td> </tr> <tr> <td>600</td> <td>456.000</td> <td>en endavant</td> <td>1.650</td> </tr> </tbody> </table>	Base imposable fins a (habitatges)	Quota íntegra (euros)	Resta de base imposable fins a (habitatges)	Tipus gravamen (euros/ha bitatge)	0	0	120	500	120	60.000	480	825	600	456.000	en endavant	1.650	<p>Article 12. Quota íntegra</p> <p>La quota íntegra de l'impost sobre els habitatges buits s'obté d'aplicar a la base imposable els tipus de gravamen de l'escala següent:</p> <table border="1" data-bbox="719 1384 1193 1659"> <thead> <tr> <th>Base imposable fins a (nombre de m²)</th> <th>Quota íntegra (euros)</th> <th>Resta base imposable fins a (nombre de m²)</th> <th>Tipus aplicable (euros/m²)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0</td> <td>0</td> <td>5.000</td> <td>10,0</td> </tr> <tr> <td>5.000</td> <td>50.000</td> <td>20.000</td> <td>15,0</td> </tr> <tr> <td>20.000</td> <td>275.000</td> <td>40.000</td> <td>20,0</td> </tr> <tr> <td>40.000</td> <td>675.000</td> <td>en endavant</td> <td>30,0</td> </tr> </tbody> </table>	Base imposable fins a (nombre de m ²)	Quota íntegra (euros)	Resta base imposable fins a (nombre de m ²)	Tipus aplicable (euros/m ²)	0	0	5.000	10,0	5.000	50.000	20.000	15,0	20.000	275.000	40.000	20,0	40.000	675.000	en endavant	30,0	<p>En el PL es calculava en base al número d'habitatges buits i finalment en la llei el càlcul es fa en funció dels m². Hi ha un increment significatiu, de la quota íntegra.</p>
Base imposable fins a (habitatges)	Quota íntegra (euros)	Resta de base imposable fins a (habitatges)	Tipus gravamen (euros/ha bitatge)																																			
0	0	120	500																																			
120	60.000	480	825																																			
600	456.000	en endavant	1.650																																			
Base imposable fins a (nombre de m ²)	Quota íntegra (euros)	Resta base imposable fins a (nombre de m ²)	Tipus aplicable (euros/m ²)																																			
0	0	5.000	10,0																																			
5.000	50.000	20.000	15,0																																			
20.000	275.000	40.000	20,0																																			
40.000	675.000	en endavant	30,0																																			
<p>Article 9. Quota líquida. Bonificacions</p> <p>1. Els subjectes passius que destinin part del seu parc d'habitatges al lloguer assequible, directament o a través de l'administració pública o d'entitats del tercer sector, poden aplicar una bonificació en la quota en el percentatge indicat en la taula següent segons la ràtio d'habitatges destinats a lloguer assequible en municipis de Catalunya de demanda forta i acreditada, sobre el total d'habitatges buits subjectes a l'impost.</p> <table border="1" data-bbox="229 2018 671 2042"> <thead> <tr> <th>Percentatge d'habitatges</th> <th>Bonificació(%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Percentatge d'habitatges	Bonificació(%)			<p>Article 13. Quota líquida. Bonificacions</p> <p>1. Els subjectes passius que destinen part de llur parc d'habitatges al lloguer assequible, directament o per mitjà de l'administració o d'entitats del tercer sector, poden aplicar una bonificació en la quota, en el percentatge que indica la taula següent, segons la ràtio d'habitatges destinats a lloguer assequible en municipis de Catalunya de demanda forta i acreditada, sobre el total d'habitatges buits subjectes a l'impost.</p> <table border="1" data-bbox="719 2018 1145 2042"> <thead> <tr> <th>Percentatge d'habitatges</th> <th>Bonificació</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Percentatge d'habitatges	Bonificació			<p>Hi ha un canvi respecte al PL. En la llei s'ha afegit una bonificació del 100% de l'impost quan es destines més del 67% dels habitatges a lloguer assequible</p>																												
Percentatge d'habitatges	Bonificació(%)																																					
Percentatge d'habitatges	Bonificació																																					

destinats a lloguer assequible)		destinats a lloguer assequible (%)	
Del 5% al 10%	10	Del 5% al 10%	10
Més del 10% i fins al 25%	30	Més del 10% i fins al 25%	30
Més del 25% i fins al 40%	50	Més del 25% i fins al 40%	50
Més del 40%	75	Més del 40%	75
		Més del 67%	100

<p>La bonificació en la quota és del 100% quan els subjectes passius destinen a lloguer assequible un volum d'habitatges que supera en dues vegades el nombre d'habitatges buits subjectes a l'impost.</p> <p>2. Tenen la consideració d'habitatges amb lloguer assequible els habitatges de fins a 120 metres quadrats, pels quals els arrendataris satisfan una renda inferior a la que estableixi per a aquesta finalitat l'ordre del conseller competent en matèria d'habitatge, on s'estableixen els preus màxims dels habitatges amb protecció oficial i altres determinacions relatives al Pla per al dret a l'habitatge, respecte de cadascun dels municipis de demanda forta i acreditada d'habitatge.</p> <p>Computaran també a l'efecte d'aquesta bonificació els habitatges en què, tot i que la renda pactada sigui superior a l'assenyalada en el paràgraf anterior, l'arrendatari satisfà efectivament una quantitat inferior o equivalent a un lloguer assequible, com a conseqüència d'estar subvencionat part del preu pel subjecte passiu o per una entitat del grup al qual pertanyi aquest.</p> <p>3. Per tal que pugui aplicar-se la bonificació, els habitatges han d'haver estat reconeguts com a habitatges assequibles per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya segons la normativa sectorial.</p> <p>4. S'apliquen les mateixes bonificacions establertes en l'apartat 1 en el cas que el subjecte passiu destini part del parc dels habitatges a sistemes de propietat compartida, tinença intermèdia, o sistemes de propietats temporals, recollits en la normativa catalana, en els mateixos percentatges establerts pels programes d'habitatge assequible. En el cas de concórrer aquesta bonificació amb la de programes d'habitatge assequible, s'han de sumar els habitatges destinats a ambdós programes a l'efecte de càlcul de la bonificació corresponent.</p>	<p>2. A l'efecte de la bonificació regulada per aquest article també computen els habitatges en què, tot i que la renda pactada sigui superior a l'assenyalada per l'article 5.c, els arrendataris satisfan efectivament una quantitat inferior o equivalent a un lloguer assequible, com a conseqüència que una part del preu està subvencionada pel subjecte passiu o per una entitat del grup al qual pertany.</p> <p>3. Perquè la bonificació sigui aplicable, els habitatges han d'haver estat validats com a habitatges assequibles per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, i s'ha de garantir que els arrendataris tinguin uns ingressos inferiors als establerts per a accedir a un habitatge amb protecció oficial.</p> <p>4. S'apliquen les mateixes bonificacions que les establertes per l'apartat 1 en el cas que el subjecte passiu destini part del parc dels habitatges a sistemes de propietat compartida, tinença intermèdia o sistemes de propietats temporals, recollits per la normativa de Catalunya, en els mateixos percentatges establerts pels programes d'habitatge assequible. En el cas que aquesta bonificació concorri amb la de programes d'habitatge assequible, a l'efecte de càlcul de la bonificació corresponent s'han de sumar els habitatges destinats a ambdós programes.</p>	
<p>Article 10. Meritació</p> <p>L'impost es merita a 31 de desembre de cada any i afecta el parc d'habitatges de què és titular el subjecte passiu en aquesta data.</p>	<p>Article 14. Meritació</p> <p>L'impost sobre els habitatges buits es merita el 31 de desembre de cada any i afecta el parc d'habitatges de què és titular el subjecte passiu en aquesta data.</p>	Sense canvis
<p>Article 11. Autoliquidació</p> <p>1. Els subjectes passius estan obligats a presentar l'autoliquidació de l'impost i a efectuar-ne l'ingrés corresponent dins el termini que s'assenyala reglamentàriament.</p> <p>2. El model d'autoliquidació s'ha d'aprovar per mitjà d'una ordre del conseller o consellera del departament competent en matèria tributària.</p>	<p>Article 15. Autoliquidació</p> <p>1. Els subjectes passius de l'impost sobre els habitatges buits estan obligats a presentar l'autoliquidació de l'impost i a efectuar-ne l'ingrés corresponent dins el termini establert per reglament.</p> <p>2. El model d'autoliquidació s'ha d'aprovar per ordre del conseller del departament competent en matèria tributària, en el termini d'un mes a comptar de l'aprovació del reglament.</p>	Sense canvis
<p>Article 12. Gestió, recaptació i inspecció</p> <p>La gestió, la recaptació i la inspecció de l'impost</p>	<p>Article 16. Gestió, recaptació i inspecció</p> <p>La gestió, la recaptació i la inspecció de l'impost</p>	Sense canvis

<p>corresponen a l'Agència Tributària de Catalunya, d'acord amb el que disposa la Llei 7/2007, de 17 de juliol, de l'Agència Tributària de Catalunya, sens perjudici de la col·laboració amb els òrgans del departament competent en matèria d'habitatge amb funcions d'inspecció i control sobre el parc d'habitatges.</p>	<p>sobre els habitatges buits corresponen a l'Agència Tributària de Catalunya, d'acord amb el que disposa la Llei 7/2007, del 17 de juliol, de l'Agència Tributària de Catalunya, sens perjudici de la col·laboració amb els òrgans del departament competent en matèria d'habitatge amb funcions d'inspecció i control sobre el parc d'habitatges.</p>	
<p>Article 13. Infraccions i sancions</p> <p>El règim d'infraccions i sancions en matèria de l'impost sobre els habitatges buits és el vigent per als tributs propis de la Generalitat.</p>	<p>Article 17. Infraccions i sancions</p> <p>El règim d'infraccions i sancions en matèria de l'impost sobre els habitatges buits és el vigent per als tributs propis de la Generalitat, sens perjudici de les sancions administratives establertes per la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge.</p>	<p>En la Llei s'amplia el regim d'infraccions i sancions, a les que estableix la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge</p>
<p>Article 14. Recursos i reclamacions</p> <p>Contra el actes de gestió, liquidació, inspecció i recaptació dictats en l'àmbit de l'impost sobre els habitatges buits, es pot interposar un recurs de reposició potestatiu o una reclamació economicoadministrativa davant la Junta de Finances.</p>	<p>Article 18. Recursos i reclamacions</p> <p>Contra els actes de gestió, liquidació, inspecció i recaptació dictats en l'àmbit de l'impost sobre els habitatges buits, es pot interposar un recurs de reposició potestatiu o una reclamació economicoadministrativa davant la Junta de Finances.</p>	<p>Sense canvis</p>
<p>Disposicions addicionals</p> <p>Primera. Compensació a favor dels ajuntaments</p> <p>A partir de la data en què, per haver-se efectuat per part de l'Estat el desplegament reglamentari a què es refereix l'article 72.4 de la Text refós de la Llei d'hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, els ajuntaments puguin establir el recàrrec sobre l'impost sobre béns immobles que s'hi preveu, la Generalitat de Catalunya adoptarà les mesures compensatòries o de coordinació adequades en favor d'aquells que hagin efectivament aprovat l'esmentat recàrrec en ordenança municipal. Les mesures compensatòries o de coordinació esmentades s'ajustaran als termes següents:</p> <p>a) Les mesures compensatòries o de coordinació es referiran als habitatges desocupats situats en el corresponent municipi que hagin estat efectivament gravats per l'impost establert en aquesta Llei i tindran en compte l'import del recàrrec sobre l'impost sobre béns immobles que hauria gravat aquests habitatges.</p> <p>b) Les mesures compensatòries o de coordinació tindran caràcter anual i s'adoptaran després de l'acreditació dels imports del recàrrec de l'impost sobre béns immobles que correspondria haver aplicat a aquests habitatges en l'any natural en què s'ha meritat l'impost.</p> <p>c) El procediment, termes i condicions d'aquesta compensació s'han d'establir per reglament.</p>	<p>Disposicions addicionals</p> <p>Primera. Compensació a favor dels ajuntaments</p> <p>1. A partir de la data en què l'Estat hagi efectuat el desplegament reglamentari a què fa referència l'article 72.4 del text refós de la Llei d'hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, del 5 de març, i els ajuntaments puguin establir el recàrrec sobre l'impost sobre béns immobles, la Generalitat ha d'adoptar les mesures compensatòries o de coordinació pertinents a favor dels ajuntaments que efectivament hagin aprovat el dit recàrrec en ordenança municipal.</p> <p>2. Les mesures compensatòries o de coordinació a què fa referència l'apartat 1 s'han d'ajustar als termes següents:</p> <p>a) S'han de referir als habitatges buits situats en el corresponent municipi que hagin estat efectivament gravats per l'impost establert per aquesta llei, i han de tenir en compte l'import del recàrrec sobre l'impost sobre béns immobles que hauria gravat aquests habitatges.</p> <p>b) Han de tenir caràcter anual i s'han d'adoptar després de l'acreditació dels imports del recàrrec de l'impost sobre béns immobles que correspondria haver aplicat a aquests habitatges en l'any natural en què s'ha meritat l'impost.</p> <p>c) Se n'ha d'establir per reglament el procediment, els termes i les condicions.</p>	<p>Sense canvis</p>
	<p>Segona. Comissió de seguiment</p> <p>En el marc del Pacte nacional per al dret a l'habitatge, s'ha de constituir una comissió de seguiment per a avaluar l'impacte d'aquesta llei, en</p>	<p>En la Llei s'estableix que en el marc del PNH s'ha de constituir una comissió de seguiment d'avaluació de l'impacte de</p>

	<p>què hi han d'estar representats: l'administració de la Generalitat i l'administració local, els consumidors i usuaris, el Consell Nacional de la Joventut de Catalunya, els agents socials, sindicals i empresarials, les associacions de veïns i els agents vinculats al sector de l'habitatge i les organitzacions sense ànim de lucre que es dediquen principalment al foment del dret a l'habitatge de col·lectius desfavorits.</p>	l'impost
<p>Segona. Normativa supletòria</p> <p>En l'aplicació d'aquest tribut regeix supletòriament la Llei general tributària i les normes complementàries que la desenvolupen.</p>	<p>Disposicions finals</p> <p>Primera. Normativa supletòria</p> <p>En l'aplicació de l'impost sobre els habitatges buits regeix supletòriament la Llei general tributària i les normes complementàries que la despleguen</p>	Sense canvis
<p>Disposició transitòria única</p> <p>Rendes màximes del lloguer assequible</p> <p>Mentre no s'estableixin, mitjançant ordre del conseller, les rendes màximes que es poden satisfer per poder ser considerades com a lloguer assequible a l'efecte de les bonificacions de la quota previstes a l'article 9, tenen aquesta consideració les rendes que s'adeqüin a les quanties màximes següents, diferenciades segon en quina zona geogràfica s'inclouen els municipis de demanda forta i acreditada d'habitatge on s'ubiquen:</p> <p>Zona geogràfica A: 400 euros mensuals</p> <p>Zona geogràfica B:300 euros mensuals</p>	<p>Disposicions transitòries</p> <p>Primera. Rendes màximes del lloguer assequible</p> <p>Mentre no s'estableixin, per ordre del conseller competent en matèria d'habitatge, les rendes màximes que es poden satisfer per a poder ésser considerades lloguer assequible a l'efecte de les bonificacions de la quota de l'impost sobre els habitatges buits, establertes per l'article 13, les rendes màximes són les següents:</p> <p>a) Si l'habitatge és en un municipi de demanda forta i acreditada de la zona geogràfica A d'acord amb el Decret 75/2014, del 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge: 400 euros mensuals.</p> <p>b) Si l'habitatge és en un municipi de demanda forta i acreditada de la zona geogràfica B d'acord amb el Decret 75/2014, del 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge: 300 euros mensuals.</p>	Sense canvis
	<p>Segona. Municipis en què és aplicable l'impost fins a la delimitació dels àmbits d'escassa demanda acreditada pel Pla territorial sectorial d'habitatge</p> <p>1. Els àmbits d'escassa demanda acreditada a què fa referència l'article 10.2.b han d'ésser determinats pel Pla territorial sectorial d'habitatge, que ha d'ésser aprovat abans del 31 de desembre de 2015.</p> <p>2. Mentre el Pla territorial sectorial d'habitatge no delimiti els àmbits d'escassa demanda acreditada, l'impost sobre els habitatges buits és aplicable en els setanta-dos municipis que consten relacionats en l'annex del Decret 75/2014, del 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge.</p> <p>3. Si després del 31 de desembre de 2015 no s'ha aprovat el Pla territorial sectorial d'Habitatge, el departament competent en matèria d'habitatge, en el marc del Pacte nacional per al dret a l'habitatge, haurà de revisar el llistat dels municipis afectats per aquest impost amb l'objectiu d'ampliar-lo en funció de les necessitats actualitzades.</p>	Inclòs en la Llei els municipis en el qual és aplicable l'impost. Cal revisar (la nova delimitació ha estat establerta en la recentment aprovada Llei de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial)
	<p>Disposicions modificatives</p> <p>Tercera. Adequació del règim d'infraccions i sancions de la Llei 18/2007</p> <p>S'afegeix una nova lletra, la j, a l'apartat 1 de l'article 124 de la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge, amb el text següent:</p> <p>«j) Incomplir l'obligació del titular d'habitatges buits</p>	

	de comunicar a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya el nombre i la relació d'habitatges desocupats a Catalunya.»	
<p>Disposicions finals</p> <p>Primera. Registre d'habitatges buits</p> <p>1. Es crea el Registre d'habitatges buits, amb caràcter administratiu, que depèn de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, en el qual han d'ésser objecte d'inscripció els habitatges desocupats, per un termini de més de dos anys sense causa justificada, segons el que estableix l'apartat d de l'article 3 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre.</p> <p>2. Els titulars dels habitatges han de comunicar a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, per a la seva inscripció en el Registre, el nombre i la relació d'habitatges que disposen a Catalunya en situació de desocupació, i hi han de fer constar les dades relatives a la situació dels habitatges desocupats, 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.</p> <p>3. La inscripció també es pot fer d'ofici en els termes i en la forma que es determinin per reglament.</p>		
<p>Segona. Desplegament reglamentari</p> <p>Es faculden el Govern i les persones titulars dels departaments competents en matèria tributària i en matèria d'habitatge perquè dictin les disposicions necessàries per desplegar i aplicar aquesta Llei, en els seus respectius àmbits.</p>	<p>Disposicions finals</p> <p>Segona. Desplegament reglamentari</p> <p>1. Es faculta el Govern perquè dicti les disposicions necessàries per a desplegar i aplicar aquesta Llei.</p> <p>2. S'ha d'establir, per via reglamentària, el règim jurídic respecte dels supòsits de no-inscripció de l'habitatge desocupat al Registre d'habitatges buits i habitatges ocupats sense títol habilitant, i s'ha de tipificar la infracció administrativa pertinent per la no-inscripció de l'habitatge desocupat al dit registre, i també la persona o entitat responsable i la naturalesa i quantia de les sancions.</p>	S'estan duent a terme els treballs previs per a l'establiment del reglament del Registre d'habitatges buits
<p>Tercera. Entrada en vigor</p> <p>Aquesta Llei entra en vigor l'endemà de la seva publicació al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.</p>	<p>Tercera. Entrada en vigor</p> <p>Aquesta Llei entra en vigor l'endemà d'haver estat publicada en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.</p> <p>Per tant, ordeno que tots els ciutadans als quals sigui d'aplicació aquesta Llei cooperin al seu compliment i que els tribunals i les autoritats als quals pertorqui la facin complir.</p>	

Tal i com ha quedat configurat l'IHB (Llei 14/2015, de 21 de juliol), aquest té un clar caràcter extra-fiscal. No són poques les ocasions en què s'ha remarcat la voluntat d'una recaptació "zero" en la liquidació de l'impost. Malgrat no pot deixar-se de destacar que en l'acord per a la governabilitat, de desembre de 2012, on consta el compromís de l'estudi i possible impuls d'aquest impost per part del nou govern, aquest es troba en el capítol d'anàlisi de nous ingressos, en el marc d'una nova política econòmica més justa; ni tampoc pot deixar-se de destacar l'interès en remarcar les previsions de recaptació i el número d'habitatges possiblement afectats per l'impost, - per totes les intervencions del conseller de Territori i Sostenibilitat en el plenari del Parlament de Catalunya, el dia de l'aprovació definitiva de l'impost⁵⁷³. No obstant, aquest caràcter extra-fiscal queda remarcat també en el preàmbul del text legal, quan es diu que "l'objectiu és reduir l'estoc d'habitatges buits i augmentar-ne la disposició a lloguer social". Per reforçar aquest caràcter extra-fiscal, prenen rellevància el capítol de les bonificacions, fins al punt de poder obtenir una quota líquida "zero" de l'impost si s'acrediten actuacions del subjecte passiu a favor de posar en el mercat de lloguer habitatges, en règim de lloguer assequible. A banda d'aquest caràcter extra-fiscal, destaquen especialment d'aquest impost dues característiques més. El seu caràcter finalista, i el fet que els subjectes passius ho són exclusivament les persones jurídiques.

⁵⁷³ En el Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, de 8 de juliol de 2015. Núm.115 p.54-57 pot observar-se com en la intervenció en el Ple de debat i votació de la llei, el titular del Departament de Territori i Sostenibilitat destaca dualment el caràcter extra-fiscal de la norma i la previsió de recaptació.

"...és important destacar que l'objecte d'aquesta llei no ha estat mai recaptatori: el Govern de Catalunya no hem buscat mai amb l'impost sobre els pisos buits recaptar diners. Efectivament, s'aconseguiran majors recursos, i la previsió és que hi hagi un mínim de recaptació d'uns 8, 8 milions i mig d'euros com a conseqüència de l'aplicació d'aquest impost. Però aquest no n'és l'objecte, i l'èxit d'aquest impost, en definitiva, és la mobilització del parc d'habitatges buits que tenim a Catalunya. Aquest és l'èxit de l'impost, no la seva recaptació.

Per tant, l'endemà de la seva aplicació estem absolutament convençuts que en bona mesura aquest impost ja ha de poder ser avaluat pel seu grau d'estímul a tot un sector, en aquest cas el sector vinculat a les entitats financeres, que en aquests moments és dipositari d'un molt important parc d'habitatges buits que aquesta societat no es pot permetre que romanguin en aquesta situació".

Disponible a:

<https://www.parlament.cat/document/dspcp/149429.pdf#page=54>

Pel que fa al caràcter finalista, d'acord amb el que s'estableix a l'article 3 del text legal, la recaptació queda afectada i els recursos obtinguts hauran de ser destinats al "finançament de les actuacions protegides pels plans d'habitatge", i prioritàriament en els municipis on s'hagin generat aquests ingressos.

Pel que fa a l'afectació en exclusiva als subjectes passius com a únics contribuents d'aquest impost, ho estableix així l'article 9, i entre aquests, ho seran aquelles que siguin propietaris d'habitatges desocupats o titulars d'un dret real que els permeti l'explotació econòmica de l'habitatge.

Així doncs, respecte del capítol del subjecte passiu, queda clarament oberta una situació de possible discriminació, doncs aquest afecta exclusivament a tenidors d'habitatge la propietat dels quals està en mans de societats, i entre elles les que especialment es persegueix com a objectiu a la llei, els habitatges en mans de les EEFF, o la SAREB, però dins del perímetre de l'impost hi entraran els habitatges buits en mans de societats amb una finalitat immobiliària o no.

A aquest respecte, BARRAL, exposa que

"en contra del que hagués estat esperable en un impost d'aquest tipus, el subjecte passiu són només les persones jurídiques, excloses les entitats inscrites en el registre de serveis socials de Catalunya (art. 9 i 10).

Aquest text, per tant, coadjuva a la citada intensificació de la funció social en determinats propietaris d'habitatges desocupats: en aquest cas, no es distingeix si el propietari ha rebut l'habitatge com a conseqüència d'un procediment hipotecari o no, simplement indica que l'impost s'aplica a les persones jurídiques. Però d'aquesta idea ja s'entén, de forma clara, que la mesura es dirigeix especialment als habitatges desocupats en mans de les entitats bancàries".⁵⁷⁴

La desocupació permanent de l'habitatge, durant més de 2 anys sense que hi concorri alguna de les causes justificatives d'exempció de l'impost, constitueix el fet imposable de l'impost.

La llei no fa una remissió als conceptes d'"habitatge" i "habitatge buit"⁵⁷⁵ que estan

⁵⁷⁴ Barral Viñals, I. "Viviendas desocupadas procedentes de ejecución hipotecaria en manos de entidades bancarias: reformulando la función social de la propiedad de la vivienda" a "El derecho de la propiedad en la construcción del derecho privado europeo". Lauroba Lacasa, E. (Dir.) i Tarabal Bosch, J. (Coord.) Tirant lo blanc. Valencia, 2018. p.480

⁵⁷⁵ Les definicions d'habitatge i habitatge buit, són essencialment les mateixes que ja es recullen a la Llei 18/2007 del dret a l'habitatge, en el seu article 3.

delimitats a la Llei 18/2007, de 28 de desembre, sinó que aquestes definicions estan precisades a la mateixa llei de l'impost, així com les circumstàncies justificatives (article 8) que són motiu d'exempció⁵⁷⁶.

També cal destacar, per la importància que ha tingut en la discussió judicial d'aplicació de sancions per als propietaris d'habitatges buits, que la llei també preveu (article 7) la fórmula per a fer el còmput del període de deshabitació, que començarà en el moment en què l'immoble estigui a disposició del propietari per a ser utilitzat o cedit a un tercer. Si l'habitatge és nou, l'inici per comptabilitzar aquest període serà el transcurs de tres mesos des de l'obtenció del certificat de final d'obra.

Cal aturar-se en aquest punt sobre les justificacions de les desocupacions i les causes d'exempció de l'impost, per la seva importància.

Definició d'habitatge segons la Llei 18/2007. article 3.a). "Tota edificació fixa destinada a residir-hi persones físiques o emprada amb aquest fi, inclosos els espais i els serveis comuns de l'immoble en què està situat i els annexos que hi són vinculats, si té acreditat el compliment de les condicions d'habitabilitat que fixa aquesta llei i la normativa que la desplegui i compleix la funció social d'aportar a les persones que hi resideixen l'espai, les instal·lacions i els mitjans materials necessaris per a satisfer llurs necessitats personals ordinàries d'habitació".

Definició d'habitatge segons la Llei 14/2015). article 5.a). "L'edificació fixa destinada a la residència de persones físiques o emprada amb aquest fi, inclosos els espais i els serveis comuns de l'immoble en què està situada i els annexos que hi estan vinculats, si té acreditat el compliment de les condicions d'habitabilitat i compleix la funció social d'aportar a les persones que hi resideixen l'espai, les instal·lacions i els mitjans materials necessaris per a satisfer llurs necessitats personals ordinàries d'habitació".

Definició d'habitatge buit segons la Llei 18/2007 article 3.d). "L'habitatge que roman desocupat permanentment, sense causa justificada, per un termini de més de dos anys".

Definició d'habitatge buit segons la Llei 14/2015. article 5.b). "L'habitatge desocupat permanentment, sense causa justificada, durant de més de dos anys".

⁵⁷⁶ Als efectes de l'aplicació de l'impost s'han recollit quatre causes justificatives de la desocupació. Tres d'elles tenen un caràcter diferent a les que ja consten en la llei pel dret a l'habitatge del 2007 en la definició d'habitatge buit. I necessàriament han de ser diferents, tenint en compte que el tribut afecta exclusivament a persones jurídiques. Així, s'han introduït causes que fan referència a la necessitat d'actuacions de rehabilitació, o l'ocupació il·legal de l'habitatge, o l'existència de clàusules al contracte hipotecari que impedeixin o facin inviable el lloguer del mateix. Caldria plantejar-se si algunes de les situacions regulades per a l'impost dels habitatges buits no s'hauria d'haver incorporat a la Llei 18/2007. Recordar, en aquest sentit, que la desocupació justificada en la llei del dret a l'habitatge, ve regulada a l'article 3.d), en el que resulten causes justificades de la seva desocupació:

"[...] 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".

Tan sols la darrera de les situacions, -la que es dona quan un habitatge és objecte d'un litigi judicial pendent de resolució-, es produeix una identitat amb les causes de justificació de la llei de l'impost -causa que consta a l'article 8.a de la llei de l'impost-.

La no subjecció d'habitatges buits en mans de persones jurídiques que contempla la llei, ho són, bé per via de les desocupacions justificades que figuren a l'article 8 de la llei, o bé per via de les exempcions contemplades a l'article 10.

En aquest àmbit convé destacar les següents situacions: en primer lloc, tot i que en l'anunci de la llei va considerar-se que aquest impost afectaria també a promotors immobiliaris, aquests finalment en quedaran alliberats en un alt percentatge, per la justificació establerta a l'article 8.c), que estableix que resultarà exempt l'habitatge que estigui hipotecat amb clàusules contractuals que impossibilitin o facin inviable la seva destinació a un ús diferent al que inicialment s'havia previst quan es va atorgar el finançament. Per tant, determinades clàusules que són habituals al préstec hipotecari per al promotor fan que els habitatges no puguin ser destinats a règim de lloguer, i en aquestes circumstàncies, queda justificada la seva desocupació, tot i que caldria entendre que segurament hagués estat més oportú considerar-ho una causa d'exempció que no pas de justificació de desocupació.

Una altra situació en què queda justificada la situació d'habitatge buit és el cas que l'habitatge es trobi en una situació d'ocupació il·legal. D'entrada resulta, si més no singular, descriure que un habitatge que està ocupat, encara que sigui il·legalment, se'n justifica la seva situació d'habitatge desocupat, novament cal considerar que hauria d'haver-se introduït aquesta circumstància en el capítol de les exempcions més que no en les justificacions. Aquesta causa té un gran impacte en l'impost, doncs una part significativa dels habitatges en territoris de forta demanda, en mans de grans tenidors, i que provinguin de situacions d'execució hipotecària o d'acord de compensació de deutes, es troben ocupats il·legalment, i en aquest sentit l'únic que se li exigeix al propietari per a lliurar-se del tribut és que tingui "documentalment acreditat" que l'habitatge està ocupat, quan probablement hauria estat més oportú, per quedar al marge de l'obligació tributària, que s'hagués de demostrar les actuacions realitzades per part del propietari per a regularitzar la situació.

Com s'ha dit, la llei ha previst també una sèrie de situacions en les quals l'habitatge pot estar exempt del tribut. Aquesta és la casuística que es detalla a l'article 10 de la llei, i

se'n poden beneficiar els habitatges d'inserció en mans de les entitats del tercer sector social (10.1), els habitatges de protecció oficial amb qualificació vigent que els sigui aplicable per desocupació el règim sancionador de la Llei del dret a l'habitatge (10.2.a), els ubicats en zones d'escassa demanda social acreditada⁵⁷⁷ (10.2.b), els habitatges cedits o posats amb altres fórmules a disposició de l'administració pública per destinar-los a lloguer social (10.2.c), i finalment els habitatges destinats dins dels dos anys anteriors a lloguer turístic o a altres activitats econòmiques de caràcter no residencial, sempre que es pugui acreditar que s'ajusten a l'ordenament existent, tant des del punt de vista de la legalitat de l'activitat que s'hi porta a terme, com pel fet de trobar-se al dia des del punt de vista tributari (10.2.d).

Respecte del projecte de Llei impulsat pel govern, al text que finalment va aprovar el Parlament de Catalunya han desaparegut dues de les exempcions previstes, que feien referència als habitatges propietat de les AAPP i als habitatges amb una superfície superior als 120m².

Posteriorment, el Govern a mitjançant la Llei d'acompanyament dels pressupostos, Llei 5/2017, de 28 de març⁵⁷⁸, a l'article 4, considera adient modificar l'article 11 i 15 de la Llei de l'impost, i atorga una exempció al pagament de l'impost per als primers 150 m².

Article 4. Modificació de la Llei 14/2015, del 21 de juliol, amb relació a l'impost sobre els habitatges buits

1. Es modifica l'article 11 de 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, que resta redactat de la manera següent:

Article 11. Base imposable

1. Constitueix la base imposable de l'impost sobre els habitatges buits el nombre total de metres quadrats dels habitatges subjectes a l'impost de què és titular el subjecte passiu en la data de meritació de l'impost, reduïda en 150 metres quadrats en concepte de mínim exempt.

2. Si s'ha optat per la tributació consolidada, la base imposable és constituïda pel nombre total de metres quadrats dels habitatges subjectes a l'impost dels quals són titulars les persones jurídiques

⁵⁷⁷ El llistat de municipis subjectes a l'impost ha passat dels 72 municipis que s'establien al Decret 75/2014 del Pla pel Dret a l'Habitatge, a un total de 234 municipis que s'han establert a la Llei 4/2016, aquest increment obeeix a la finalització dels treballs de redacció del Pla Territorial Sectorial de l'Habitatge, que determina quins àmbits geogràfics dins Catalunya cal considerar de demanda acreditada, de cara als propers quinquennis.

⁵⁷⁸ Disponible a:

<https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/l/2017/03/28/5>

integrades al grup fiscal o grup de societats, reduïda en el nombre de metres quadrats que resulti de multiplicar el mínim exempt establert per l'apartat 1 pel número de persones jurídiques titulars d'habitatges subjectes a l'impost integrades en el grup.

2. Es modifica l'apartat 1 de l'article 15 de la Llei 14/2015, que resta redactat de la manera següent:

1. Els subjectes passius de l'impost sobre els habitatges buits estan obligats a presentar l'autoliquidació de l'impost i a efectuar-ne l'ingrés corresponent dins el termini establert per reglament.

No cal presentar l'autoliquidació si no resulta cap quantitat a ingressar com a conseqüència de l'aplicació de les exempcions subjectives establertes per l'article 10.1 o del mínim exempt establert per l'article 11.

Aquesta exempció (i altres de la mateixa llei) va ser impugnada davant el Tribunal Constitucional, i en el FJ2 de la Sentència, 43/2019, de 27 de març⁵⁷⁹, no va entrar a judicar ni tan sols el canvi del precepte, per considerar que la Sentència 4/2019, ja havia configurat adequadament la constitucionalitat de la Llei 14/2015, i que la modificació que introdueix l'article 4.1 de la Llei 5/2017, no altera en res substancial el que es determina a la norma original ja valorada pel Tribunal, i per tant desestima la seva inconstitucionalitat.

Segurament el canvi més substancial entre el projecte de llei aprovat pel govern i la llei que acaba sortint del Parlament fa referència a aquests dos aspectes, l'element base a considerar per determinar la base imposable i la fórmula de progressivitat a partir de la qual s'obté la quota íntegra.

⁵⁷⁹ STC 43/2019, de 27 de març. FJ2.

El precepte que es recorre en el present procés (art. 4.1 de la Llei 5/2017) atorga nova redacció als articles 11 (base imposable) i 15 (autoliquidació) de la Llei 14/2015, de 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits, i de modificació de normes tributàries i de la Llei 3/2012, per establir un mínim exempt de 150 metres quadrats per habitatge i exclou l'obligació de presentar autoliquidació quan no resulti cap quantitat a ingressar, respectivament. Per tant, cal indicar que aquesta reforma no implica, pel que fa al seu contingut, cap alteració substancial en l'estructura de l'esmentat impost ni dels aspectes recentment enjudiciats per la STC 4/2019. Però amb caràcter previ a aquesta valoració cal constatar que la demanda d'aquest recurs no ofereix cap argument d'inconstitucionalitat que, de manera específica, es refereixi al precepte impugnat, sinó que es limita a fer una remissió als arguments sostinguts en el procés anterior, en relació amb la pretesa coincidència de l'impost autònom amb l'IBI. Per aquesta raó hem de concloure que no s'ha aixecat la càrrega d'al·legació que obliga totes les parts d'aquests processos constitucionals, als quals és inherent un deure de col·laboració amb aquest Tribunal [SSTC, 13/2007, de 18 de gener, FJ 1, i 204/2011, de 15 de desembre, FJ 2 b)]. Perquè "[n]o n'hi ha prou, en conseqüència, la mera invocació formal en la demanda dels preceptes de la constitucionalitat es dubte o fins i tot l'existència en la mateixa d'una sol·licitud expressa de la seva declaració d'inconstitucionalitat, perquè aquest Tribunal hagi de pronunciar-se sobre tots i cada un d'ells. Cal, a més, que en el cos del recurs es contingui l'argumentació específica o raonaments que fonamenten la presumpta contradicció d'aquests amb la Norma fonamental" (STC 24/2013, de 31 de gener, FJ 6, i 103/2015, de 28 de maig, FJ 2).

Disponible a:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25888>

En el projecte de llei presentat pel govern, la base imposable estava constituïda pel nombre total d'habitatges subjectes a l'impost. Per tant, el número d'habitatges desocupats permanentment de forma injustificada i que no estiguessin exempts. En la llei finalment aprovada es canvia de parer, i a instàncies dels grups parlamentaris que donen suport al govern (i per tant és un canvi de criteri del propi govern) es torna a una idea inicial que ja havia aparegut en els primers textos de l'avantprojecte de llei, en els quals la base imposable està constituïda per la suma del nombre total de metres quadrats útils⁵⁸⁰ dels habitatges subjectes a l'impost en la data de meritació del mateix. A partir de l'any 2017, com ja s'ha exposat, es considera exempt de l'impost els primers 150m².

La tarifa de la quota íntegra, que òbviament en el projecte de llei, estava previst és calculés per una escala progressiva segons el número d'habitatges buits es canvia a una altra escala, també de caràcter progressiu en funció del nombre de metres quadrats buits totals.

Pot realitzar-se un exercici de comparació entre les dues escales que han estat presents en la tramitació del text legal.

Taula 3.6 i 3.7. Comparativa entre el projecte de llei i la llei en la determinació de la base imposable, la quota, i el tipus de gravamen

Taula-3.6 que consta al projecte de llei:

Base imposable fins a (habitatges)	Quota íntegra (euros)	Resta de base imposable fins a (habitatges)	Tipus gravamen (euros/habitatge)
0	0	120	500
120	60.000	480	825
600	456.000	en endavant	1.650

⁵⁸⁰ No va ser fins a la publicació del reglament de la llei que no es va precisar que la superfície a considerar com a buida no era la construïda, sinó la superfície útil. Article 3 del Decret 183/2016 de 16 de febrer.

Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya de 18 de febrer de 2016. Núm. 7061

Disponible a:

<http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/7061/1475411.pdf>

Taula-3.7 que consta a la llei finalment aprovada:

Base imposable fins a (m2)	Quota integra (euros)	Resta de base imposable fins a (m2)	Tipus gravamen (euros/m2)
0	0	5.000	10,0
5.000	50.000	20.000	15,0
20.000	275.000	40.000	20,0
40.000	675.000	en endavant	30,0

Podem observar en la següent taula que amb l'aprovació de la Taula de gravamen de la llei, respecte de l'escala que constava en el projecte de llei, va comportar per a la gran majoria d'impositors un increment d'entre el 40% i el 60%.

Taula 3.8 Increment del gravamen entre el projecte de llei i la llei en simulació de l'increment de l'impost dels pisos buits, d'acord amb el mètode del projecte de llei presentat i el model aprovat definitivament en la llei, considerant una mitjana de 70m2

	25 hab. 1.750 m2	50 hab. 3.500 m2	100 hab. 7.000 m2	250 hab. 17.500 m2	500 hab. 35.000 m2	1.000 hab. 70.000 m2	2.000 hab. 140.000 m2	4.000 hab. 280.000 m2
Projecte Llei	12.500 €	25.000 €	50.000 €	167.250 €	373.500 €	1.116.000 €	2.766.000 €	6.066.000 €
Llei 14 (70 m2)	17.500 €	35.000 €	80.000 €	237.500 €	575.000 €	1.575.000 €	3.675.000 €	7.875.000 €
Increment (%)	40 %	40 %	60 %	42 %	54 %	41 %	33 %	30 %

La voluntat de posar de relleu l'extra-fiscalitat de l'impost va fer que es reguessin unes importants bonificacions per intentar estimular la sortida d'aquests habitatges buits al mercat de lloguer.

Així, els subjectes passius obligats que destinin part del seu parc d'habitatges al lloguer assequible⁵⁸¹, directament o a través de cessió a l'administració pública o a entitats del tercer sector, poden aplicar una bonificació percentual en la quota a ingressar, segons la ràtio d'habitatges destinats a lloguer assequible en municipis de Catalunya de demanda forta i acreditada, sobre el total d'habitatges buits subjectes a l'impost.

Aquí hi ha novament diferències entre la taula de bonificació del projecte de llei i la llei finalment aprovada. Hi ha diferències en els trams finals de la taula que comporten una xifra més elevada de bonificació. En el projecte de llei calia acreditar que es

⁵⁸¹ Per lloguer assequible caldrà entendre, segons la definició que en fa la llei a l'article 4, aquells habitatges llogats quina renda estigui un 25% per sota de la de mercat. Per tant, tenint en compte que els habitatges en lloguer social de l'administració catalana està situada genèricament entre un 35% i un 40% del valor de mercat, aquestes rendes, coherentment és situen a mig camí entre el lloguer de mercat i el lloguer social. Per conèixer quin és el lloguer de mercat, l'administració catalana utilitza el registre de fiances de l'Incasòl, a partir del qual és publiquen periòdicament les rendes de lloguer a tot Catalunya. En aquest sentit, per a una millor precisió, si fos necessari, pot millorar-se aquesta apreciació en els principals municipis de Catalunya, gràcies a l'índex de referència de lloguer que la Generalitat va crear a l'any 2017.

doblava el número d'habitatges en lloguer assequible respecte dels habitatges subjectes a l'impost per aconseguir el 100% de bonificació. Aquest percentatge va reduir-se considerablement, fins a tan sols un 67% per aconseguir el 100% de bonificació. Certament pot apreciar-se que s'assoleix una millor progressivitat en la bonificació segons el que s'estableix en el text final.

Taula 3.9. Comparativa entre el projecte de llei i la llei en la determinació de les bonificacions

Taula de bonificació del projecte de llei.

% d'habitatges destinats a lloguer assequible	Bonificació Proj.Llei (%)
Del 5% al 10%	10
De l'11% fins al 25%	30
Del 26% fins el 40%	50
Del 41% fins el 199%	75
Del 200% en endavant	100

Taula de bonificació d'acord amb el text final de la llei.

% d'habitatges destinats a lloguer assequible	Bonificació Llei (%)
Del 5% al 10%	10
De l'11% fins al 25%	30
Del 26% fins el 40%	50
Del 40% fins el 66%	75
Del 67% en endavant	100

En l'avaluació *ex-ante* que de l'impost va realitzar l'Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (en endavant Ivalua), l'abril de 2014, va situar l'element de la bonificació en la centralitat de la 'teoria de l'acció del tribut', doncs considerava que és a través d'aquesta opció on realment es pot donar una oportunitat a la millora perceptible del problema amb la intervenció pública a través de la nova figura impositiva. Ivalua considerava que la "incidència de l'impost sobre el conjunt d'unitats en disposició d'un banc serà més aviat baixa", i en canvi veia possibilitats a través de la regulació d'una bonificació, perquè donava una opció

"per la qual els entitats financeres puguin arribar a acords amb les administracions públiques per facilitar habitatges per a lloguer social i obtenir la bonificació sembla més plausible, en tant que facilita la coordinació i per tant redueix una part dels costos de transacció associats a posar als pisos al mercat de lloguer i, en conseqüència, permet que l'impost es transformi en un mecanisme d'assignació de pisos a famílies amb pocs recursos. Cal tenir en compte, a més a més,

que l'adopció d'aquesta alternativa d'acció pot reportar beneficis intangibles en termes d'imatge de l'entitat".⁵⁸²

El projecte de Llei preveia la creació d'un Registre d'habitatges buits, però aquest registre va retirar-se en el darrer moment de la tramitació parlamentària perquè pel Decret Llei 1/2015 havia creat i validat pel Parlament, un Registre d'habitatges provinents d'execucions hipotecàries i d'adjudicacions en compensació de deutes, que comportava declarar la situació de si l'habitatge estava buit o ocupat, i per tant es va considerar innecessària la creació d'un nou registre, quan amb el creat podria ser suficient indicatiu del possible incompliment de l'obligació impositiva, i podria facilitar-se les dades a l'autoritat tributària de Catalunya per als procediments d'inspecció que considerés adients.

No obstant això, la desaparició del projecte de Llei de la creació d'aquest registre, si que va mantenir-se i ser vigent la disposició modificativa tercera per la qual s'afegeix a la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, un nou apartat a l'article 124 que defineix les infraccions greus, i passa a considerar que ho serà

"incomplir l'obligació del titular d'habitatges buits de comunicar a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya el nombre i la relació d'habitatges desocupats a Catalunya"

Evidentment, l'aprovació de la Llei va aixecar un debat sobre la competència, la legalitat i, en definitiva, la constitucionalitat de la norma, que s'ha resolt amb la STC 4/2019, de 17 de gener.

Un cop aprovada es va tramitar i aprovar el Decret 183/2016, de 16 de febrer, per poder iniciar de forma immediata l'autoliquidació de l'impost corresponent al dia 31 de desembre de 2015. Cal destacar també que amb l'aprovació de la Llei 4/2016, es va passar de 72 a 234, el número de municipis de demanda acreditada pels quals s'havia de realitzar la liquidació de l'impost.

⁵⁸² BLASCO, J., TODESCHINI, F.A. i RAYA, J.M. *Avaluació ex-ante de l'impost sobre habitatges buits propietat de les Entitats Financeres*. Informe final d'avaluació. Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques. Abril 2014.

Disponible a:

http://www.ivalua.cat/documents/1/02_02_2015_11_21_46_Avaluacioexante_final_web.pdf

5. LA MULTA COERCITIVA / SANCIONADORA SOBRE ELS HABITATGES DESHABITATS.

5.1 CONTINGUT DE LES NORMES AUTONÒMIQUES QUE REGULEN MULTES PER L'INCOMPLIMENT DE LA FUNCIÓ SOCIAL DE LA PROPIETAT, PER UNA SITUACIÓ DE DESOCUPACIÓ / DESHABITACIÓ.

Quadre 3.9. La regulació de la multa coercitiva / sanció (Andalusia, Navarra, Canàries). (1 de 2)

DECRET-LLEI 6/2013 - Andalusia	LLEI 24/2013 - Navarra.	LLEI 4/2013 - Andalusia.	LLEI 2/2014 - Canàries.
<p>Regulació</p> <p>Els nous articles 25, 53, 61 i 63, de la Llei 1/2010, reguladora del dret a l'habitatge a Andalusia, defineixen el concepte d'habitatge deshabitat i la sanció corresponent.</p>	<p>Regulació</p> <p>S'incorporen els articles 66 i 72 a la Llei 10/2010, de 10 de maig, del dret a l'habitatge a Navarra, que ja contenia les diverses sancions pecuniàries en funció de la intensitat de la infracció.</p>	<p>Regulació</p> <p>La tramitació com a Llei del Decret-Llei 6/2013, no introdueix modificacions als nous articles 25, 53, 61 i 63, de la Llei 1/2010, reguladora del dret a l'habitatge a Andalusia.</p>	<p>Regulació</p> <p>L'article 1, de la Llei 2/2014, afegeix la definició, infracció i sanció per l'habitatge deshabitat. Pel que fa a la definició, la regulació és idèntica a la norma de la Comunitat Autònoma d'Andalusia.</p>
<p>Articles 25, 53, 61 i 63.</p> <p>Article 25. Definició d'habitatges deshabitats. (...)</p> <p>2. Es presumeix que l'habitatge no està habitat quan no es destini efectivament a l'ús residencial previst per l'ordenament jurídic o el planejament urbanístic durant més de sis mesos consecutius en el curs d'un any des de l'últim dia d'efectiva habitació. (...)</p> <p>Article 53. Classificació de les infraccions.</p> <p>1. Són infraccions molt greus:</p> <p>a) No donar efectiva habitació a l'habitatge en els termes que estableix l'article 25, sempre que el titular de la mateixa sigui una persona jurídica, bé en règim de ple domini, bé com a titular d'una participació majoritària en un condomini sobre la mateixa . Igual determinació regeix per a les societats irregulars.</p> <p>Article 61. Quantia de les sancions.</p> <p>1. Les infraccions molt greus se sancionen amb una multa de fins a 9.000 euros (...)</p>	<p>Articles 66, 67 i 72</p> <p>Article 66. Infraccions molt greus.</p> <p>Són infraccions molt greus:</p> <p>1. No donar efectiva habitació a l'habitatge en els termes que estableix aquesta Llei Foral durant dos anys sempre que el titular de la mateixa sigui una persona jurídica, bé en règim de ple domini, bé com a titular d'una participació majoritària en un condomini sobre la mateixa. Igual determinació regeix per a les societats irregulars.</p> <p>Article 67 Sancions</p> <p>1. Les infraccions a què es refereix la present Llei Foral donaran lloc a les següents sancions: (...)</p> <p>c) Infraccions molt greus: multa des de 30.001 fins a 300.000 euros.</p> <p>Article 72. Mesures en relació a habitatges deshabitats.</p> <p>1. La sanció imposada per la infracció molt greu relativa a no donar efectiva habitació a l'habitatge en els termes que estableix aquesta Llei Foral podrà reduir-se a les quanties</p>	<p>Articles 25, 53, 61 i 63.</p> <p>Article 25. Definició d'habitatges deshabitats. (...)</p> <p>2. Es presumeix que l'habitatge no està habitat quan no es destini efectivament a l'ús residencial previst per l'ordenament jurídic o el planejament urbanístic durant més de sis mesos consecutius en el curs d'un any des de l'últim dia d'efectiva habitació. (...)</p> <p>Article 53. Classificació de les infraccions.</p> <p>1. Són infraccions molt greus:</p> <p>a) No donar efectiva habitació a l'habitatge en els termes que estableix l'article 25, sempre que el titular de la mateixa sigui una persona jurídica, bé en règim de ple domini, bé com a titular d'una participació majoritària en un condomini sobre la mateixa . Igual determinació regeix per a les societats irregulars.</p> <p>Article 61. Quantia de les sancions.</p> <p>1. Les infraccions molt greus se sancionen amb una multa de fins a 9.000 euros (...)</p>	<p>Articles 81, 106, 112</p> <p>Article 81. Definició d'habitatges deshabitats. (...)</p> <p>2. Es presumeix que l'habitatge no està habitat quan no es destini efectivament a l'ús residencial previst per l'ordenament jurídic o pel planejament urbanístic durant més de sis mesos consecutius en el curs d'un any des de l'últim dia d'efectiva habitació. (...)</p> <p>Article 106. Infraccions molt greus.</p> <p>Són infraccions molt greus: (...)</p> <p>i) No donar ús residencial efectiu a l'habitatge en els termes que estableix l'article 81 d'aquesta Llei, en el cas de tractar-se d'una persona jurídica.</p> <p>Article 112. Sancions pecuniàries.</p> <p>Les infraccions tipificades en la present llei, sense perjudici de les possibles sancions accessòries, seran sancionades amb multa en les següents quanties: (...)</p> <p>c) Per a les infraccions molt</p>

<p>Article 63. Reducció de la sanció.</p> <p>1. En els supòsits que preveuen les lletres a), b) i c) de l'article 53.1, les lletres a) i b) de l'article 53.2 i la lletra a) de l'article 53.3, si les persones jurídiques o entitats infractores procedissin a la restitució del bé jurídic protegit pels tipus infractors relacionats en els articles especificats, es pot practicar una reducció d'un 50 per cent a un 80 per cent de la sanció que s'hagi d'imposar o s'hagi imposat en el procediment sancionador, podent procedir-se, si és el cas, a la devolució de l'import corresponent de la qual ja s'hagués satisfet. (...)</p>	<p>previstes per a les infraccions lleus si la persona sancionada justifica haver posat fi a la situació de no habitació de l'habitatge abans de la finalització del procediment sancionador, o si es compromet a fer-ho en el termini de tres mesos a partir de la fermesa de la resolució sancionadora. En el cas que la persona interessada formuli aquest compromís per escrit, quedarà en suspens l'executivitat de la sanció hasta que es dicti nova resolució que, comprovat el compliment del compromís, declari tal circumstància i la reducció de la sanció.</p>	<p>Article 63. Reducció de la sanció.</p> <p>1. En els supòsits que preveuen les lletres a), b) i c) de l'article 53.1, les lletres a) i b) de l'article 53.2 i la lletra a) de l'article 53.3, si les persones jurídiques o entitats infractores procedissin a la restitució del bé jurídic protegit pels tipus infractors relacionats en els articles especificats, es pot practicar una reducció d'un 50 per cent a un 80 per cent de la sanció que s'hagi d'imposar o s'hagi imposat en el procediment sancionador, podent procedir-se, si és el cas, a la devolució de l'import corresponent de la qual ja s'hagués satisfet. (...)</p>	<p>greus: des de 150.001 fins a 300.000 euros.</p>
--	--	--	--

Quadre 3.10. La regulació de la multa coercitiva / sanció (País Basc, Valencia, Extremadura). (2 de 2)

LLEI 3/2015 - País Basc	LLEI 2/2017 - CA. Valenciana.	LLEI 2/2017 - Extremadura.
<p>Regulació</p> <p>A banda del cànon per habitatges buits, la llei basca, també preveu a l'article 78, multes coercitives per aconseguir l'efectiva ocupació de l'habitatge.</p>	<p>Regulació</p> <p>Com en la llei basca, també hi ha diferents opcions a la regulació valenciana. En aquest cas la dualitat esdevé de la possible imposició de multes coercitives i sancions pecuniàries pels habitatges declarats deshabitats.</p>	<p>Regulació</p> <p>A Extremadura mantenir desocupat un habitat que ha estat declarat en aquesta situació per un període de més de sis mesos consecutius pot constituir una infracció greu.</p>
<p>Articles 3 i 78</p> <p>Article 3.- Definició de conceptes.</p> <p>Als efectes previstos en la present llei, es tindran en compte les següents definicions: (...)</p> <p>x) Habitatge deshabitat: És el que incompleix la seva funció social per trobar-se desocupat de manera continuada, durant un temps superior a dos anys, sense cap causa que pugui justificar la seva no utilització en els termes que preveu aquesta llei i normativa de desenvolupament.</p> <p>Article 78.- Les multes coercitives.</p> <p>(...)</p> <p>2.- Igualment, es poden imposar multes coercitives de la mateixa naturalesa i amb periodicitat mensual, i sense límit del nombre d'elles, per a promoure l'ocupació efectiva dels habitatges deshabitats així declarats en resolució ferma en via administrativa.</p> <p>3.- L'import de la multa arribarà com a màxim a la major de les següents quantitats: el 30% del valor del cost de les</p>	<p>Articles 15,19, 33 i 34</p> <p>Article 15. Indicis de manca d'ús residencial.</p> <p>1. A l'efecte de la declaració administrativa d'habitatge deshabitat es presumeix que un habitatge no està habitat quan: (...)</p> <p>b) Estigui desocupat de manera continuada durant un temps superior a dos anys, computats en cada cas des de l'últim dia d'efectiva habitació, des de l'atorgament de l'autorització d'ocupació corresponent o, per al cas dels habitatges que no hagin estat mai habitats, des de l'estat d'execució d'aquestes permeti sol·licitar les autoritzacions legals per la seva efectiva ocupació: tot això, llevat que hi hagi motiu que justifiqui la falta d'ocupació o la seva destinació a un ús diferent al residencial. A partir del segon any en vigor de la llei, aquest termini es reduirà a un any.</p> <p>Article 19. Multes coercitives.</p> <p>1. Si en el termini assenyalat de sis mesos no es produeix l'efectiva ocupació per a ús residencial de l'habitatge declarat com deshabitat, i donada la impossibilitat</p>	<p>Articles 3, 58 i 63.</p> <p>Article 3. Definicions i conceptes.</p> <p>15. Tindrà la consideració d'habitatge deshabitat a l'efecte previst en la present llei la que romangui desocupat de forma continuada per un període superior a sis mesos consecutius en el curs d'un any des de l'últim dia d'efectiva habitació, llevat que es justifiqui la seva situació de desocupació per la concurrència de les causes previstes en la present llei. Per als habitatges que no hagin estat mai habitats, el termini començarà a computar-se des que l'estat d'execució de les obres de la seva construcció permeti sol·licitar les autoritzacions legals per a la seva efectiva ocupació o, si aquestes s'han atorgat, des de la notificació del seu atorgament. En cas que les autoritzacions legals hagin estat sol·licitades, però encara no s'hagin concedit, es descomptarà el termini d'atorgament d'aquelles. I això sense perjudici del deure de sol·licitar aquestes autoritzacions.</p> <p>Es presumeix que l'habitatge no està habitat quan el mateix no compti amb contractes de subministrament d'aigua o d'electricitat, o no hi hagi consum, o el</p>

<p>obres requerides, si escau, o 300 euros per cada mensualitat.</p>	<p>d'altres mitjans d'execució forçosa menys onerosos, l'òrgan encarregat de la resolució del procediment establirà, com a mitjà d'execució forçosa, multes coercitives per instar el compliment de l'obligació administrativa amb independència de les sancions administratives que puguin imposar-se a conseqüència de la comissió de les infraccions establertes en aquesta llei.</p> <p>2. La quantia de la multa coercitiva serà fixada per l'òrgan encarregat de resoldre el procediment i serà equivalent al preu mensual per metre quadrat d'un lloguer establert per als habitatges de protecció públiques de règim general, multiplicat pel nombre de metres quadrats útils de superfície de l'habitatge corresponent i per la quantitat de mesos transcorreguts des de l'anterior pagament mentre es mantingui la situació d'habitatge deshabitad. El pagament de la multa coercitiva pot ser establert tant de manera mensual com trimestral.</p> <p>3. Totes les accions realitzades amb l'única finalitat d'aconseguir l'execució forçosa són independents de qualsevol sanció administrativa i compatible en tot cas amb elles.</p> <p>Article 33. Infraccions. (...)</p> <p>2. Tindran la consideració d'infraccions greus: (...)</p> <p>d) El transcurs del termini de tres mesos fixat per a l'efectiva habitació de l'habitatge declarat deshabitad, sense perjudici de la imposició de multes coercitives, en els termes que estableix aquesta llei. (...)</p> <p>3. Tindran la consideració d'infraccions molt greus: (...)</p> <p>b) El manteniment sense ocupants legals per un termini superior a tres anys o la negativa a subscriure el contracte de lloguer amb opció a compra que regula l'article 12 d'aquesta llei, d'aquells habitatges habituals o de primera residència que hagin estat objecte de procediments de desnonament instat per entitats financeres, o les seves filials immobiliàries o entitats de gestió d'actius, en els quals resulti adjudicatari de la rematada l'entitat financera, o les seves filials immobiliàries o entitats de gestió d'actius, a comptar des del dia en què es produís l'adjudicació en rematada.</p> <p>Article 34. Sancions.</p> <p>1. Les infraccions tipificades en l'article anterior com a greus seran sancionades amb multa de 600 fins a 3.000 euros.</p> <p>2. Les infraccions tipificades en l'article</p>	<p>registrat sigui escàs tenint en compte la mitjana habitual de consum per habitatge i any, segons les dades facilitades per les companyies subministradores que presten servei al municipi.</p> <p>La declaració d'un habitatge com deshabitad exigirà la seva expressa declaració com a tal, prèvia la tramitació d'un procediment administratiu contradictori</p> <p>Article 58. Infraccions greus.</p> <p>Es consideren infraccions greus: (...)</p> <p>l) No donar efectiva habitació a l'habitatge, mantenint-lo desocupat en els termes que preveu l'apartat 15 de l'article 3 de la present llei.</p> <p>Article 63. La graduació de les sancions.</p> <p>1. Les infraccions a què es refereix aquesta llei donaran lloc a la imposició de les multes següents: (...)</p> <p>b) Les infraccions qualificades com a greus podran ser sancionades amb multes la quantia serà superior a quatre mil euros i no ha de passar de quaranta mil euros.</p>
--	---	--

	<p>anterior com molt greus seran sancionades amb multa de 3.001 fins a 30.000 euros.</p> <p>3. Els ingressos procedents de les sancions tindran caràcter finalista i, per tant, han de ser destinats a actuacions en matèria d'habitatge.</p>	
--	---	--

En total són set les comunitats autònomes que tenen regulada la imposició de multes o sancions de caràcter econòmic per entendre que la deshabitació incompleix la funció social de la propietat. El següent quadre podria representar perfectament el resum de la regulació reproduïda

Quadre 3.11. Resum comparatiu de la normativa que preveu recàrrecs econòmics a l'habitatge buit

	18/2007 Catalunya	24/2013 Navarra	4 i 6/2013 Andalusia	2/2014 Canàries	3/2015 País Basc	2/2017 València	2/2017 Extremadura
Definició desocupat	+ 2 anys	+ 2 anys	+ 6 mesos	+ 6 mesos	+ 2 anys	+ 2 anys	+ 6 mesos
Infracció	Molt greu	Molt greu	Molt greu	Molt greu		Greu/Molt greu	Greu
Import	90.001/900.000	30.000/300.000	1.000/9.000	150.000/300.000		600/3.000 3.001/300.000	4.001/40.000
Perjudicat	Física/Jurídica	Jurídica	Jurídica	Jurídica	Física/Jurídica	Jurídica	Jurídica
Multa coercitiva	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí

5.2 ELS ORÍGENS I PROCEDIMENTS DE LES MULTES PER HABITATGE DESOCUPAT.

Els habitatges desocupats o deshabitats han estat en el focus d'atenció des de que la bombolla dels preus immobiliaris feia evident que molts ciutadans no podien accedir a un habitatge i, de forma paral·lela, l'INE certificava que a l'any 2001 hi havia a Espanya més de 3 milions d'habitatges buits. Però aquest interès augmenta encara més, quan després de l'esclat de la bombolla, i ja al 2011, el mateix Institut certifica que el número d'habitatges buits ha crescut fins quasi els 3,5 milions d'habitatges, i que molts d'aquests nous immobles desocupats estaven en mans de les entitats financeres.

En tota la legislació que es reproduïx pot observar-se que s'utilitza en alguns casos l'expressió 'habitatge desocupat' i en altres 'habitatge deshabitats', i en aquest sentit, resulta obligatori acudir a ARGELICH COMELLES (2014) i el seu estudi sobre les diferències entre l'habitatge desocupat i habitatge deshabitats, on apunta la diferència originària entre aquestes dues nocions: "El concepte d'habitatge desocupat es refereix als habitatges que mai han estat ocupats i que estan buits. El concepte d'habitatge deshabitats s'utilitza per als immobles que han estat habitats però que actualment no ho estan".⁵⁸³ Aquesta distinció, que procedeix de les lleis d'arrendaments, en l'actualitat ha perdut tot el sentit, i per tant solament resulta en si mateix, s'utilitzi una o altra expressió, en el sentit que "l'incompliment de la funció social del dret de propietat (que) permet centrar les mesures en uns habitatges concrets, aquells que, de deixar-los en la situació actual, constituïrien un exercici antisocial d'aquest dret".⁵⁸⁴

De forma prèvia a l'esclat de la bombolla immobiliària, la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge a Catalunya, ja preveu la necessitat d'articular nous mecanismes per

⁵⁸³ Argelich Comelles, C. "Viviendas desocupadas y viviendas deshabitadas en la reciente legislación autonómica sobre acceso a la vivienda", a "Los retos jurídicos ante la crisis". Aranzadi. 2014. p.189
Disponible a:
<https://repositori.udl.cat/bitstream/handle/10459.1/47496/019198.pdf?sequence=4>

⁵⁸⁴ Argelich Comelles, C. "Viviendas desocupadas y viviendas deshabitadas en la reciente legislación autonómica sobre acceso a la vivienda", a "Los retos jurídicos ante la crisis". Aranzadi. 2014. p.196
Disponible a:
<https://repositori.udl.cat/bitstream/handle/10459.1/47496/019198.pdf?sequence=4>

mobilitzar els habitatges buits, i si bé la gran majoria d'actuacions per actuar contra la deshabitació són mesures tradicionals de foment, considera que cal lluitar contra aquesta 'utilització anòmala' dels habitatges mitjançant altres mecanismes de caràcter coercitiu, com el lloguer forçós, que s'executarà a través d'una expropiació temporal de l'usdefruit.

En la voluntat d'aplicació d'aquesta llei, i davant les dificultats per trobar la cobertura necessària per tirar endavant el lloguer forçós, una de les mesures coactives que des de les administracions locals s'han impulsat amb força en els darrers anys ha estat la imposició de multes coercitives als propietaris d'habitatges buits, i les sancions derivades de la infracció que suposa mantenir l'habitatge buit.

l'interès per la 'persecució' de l'habitatge buit ha crescut, no tant per aquells suposats habitatges deshabitats de l'època en què es tramitava la llei, sinó amb posterioritat, amb la constatació que les entitats financeres, les seves filials immobiliàries, i la SAREB, s'estaven adjudicant milers d'habitatges fruit de les conseqüències de la crisi hipotecària. Aquests han estat els habitatges que, especialment, han estat objectiu de diferents administracions. En especial, ajuntaments com el de Terrassa, que va convertir-se en el primer en dissenyar la metodologia per poder multar els habitatges buits.

L'administració local va entendre que la Llei 18/2007 proporcionava dues vies diferents per 'amonestar' econòmicament els propietaris dels habitatges desocupats. Per una banda, al declarar-se la deshabitació d'un habitatge com una 'utilització anòmala', l'administració, després d'acreditar -via inspecció- l'esmentada desocupació, pot dictar una resolució sol·licitant al propietari que faci les actuacions oportunes per a que l'habitatge deixi d'utilitzar-se irregularment. La desatenció d'aquest requeriment, va creure l'administració, donava lloc a l'oportunitat d'imposar multes coercitives.

L'altra via és la d'utilitzar directament la potestat sancionadora, i aquest trajecte s'obre, com es veurà, tan sols després que l'administració hagi dut a terme actuacions de foment per a l'ocupació de l'habitatge.

Si s'analitza les vies per imposar multes coercitives i/o sancions als propietaris d'habitatges desocupats, d'acord amb la Llei 18/2007, es veurà, en primer lloc, resulta necessari descartar que l'habitatge estigui desocupat per alguna de les causes justificades que contempla la llei. Així, a l'article 3.d), a banda de definir que cal considerar que un habitatge es troba buit quan està desocupat de forma injustificada i permanent per un període superior als dos anys, s'hi relacionen les quatre situacions en les quals es permet aquesta situació de desocupació:

- que l'habitatge estigui buit per un trasllat laboral,
- que el/els ocupant/s hagi/n canviat de domicili per una situació de dependència,
- que hi hagi una situació d'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.

Fora d'aquesta llista en forma de '*numerus clausus*', l'habitatge permanentment desocupat incompleix la funció social de la propietat (article 5.2.b), i també es considera una utilització anòmla de l'habitatge (article 41.1.a).

Que un habitatge desocupat (també els sobre-ocupats i la situació d' infra-habitatge) comportés l'incompliment de la funció social de la propietat, suposava, l'any 2007, una ampliació i una novetat en la concepció de la funció social de la propietat. Com afirma TORNOS (2015), aquesta nova restricció de la lliure disposició de les facultats del propietari, s'acaba configurant com a "contingut propi de la funció social de la propietat dels habitatges urbans, el seu destí a ser ocupats, és a dir, l'habitatge construït ha de ser destinat a habitatge pel seu propietari, el que l'obliga a posar-lo al mercat en condicions de ser ocupat per un tercer".⁵⁸⁵

⁵⁸⁵ Tornos Mas, J., "El acceso a la vivienda, la nueva función social del derecho de propiedad y el recurso a medidas de naturaleza expropiatoria, sancionadora e impositiva", a "Vivienda y Crisis: Ensayando soluciones"., Dir. Tornos Mas, J., Barral Viñals, I., Universitat de Barcelona - Registradors de Catalunya. Any. 2015, p. 52

I si no estan ocupats, a més d'incomplir la funció social de la propietat, s'està produint una utilització anòmala de l'habitatge, i és la pròpia llei la que determina (article 41.3) que en aquest cas l'administració "ha d'obrir l'expedient administratiu pertinent per fer els actes d'instrucció necessaris per determinar, conèixer i comprovar els fets sobre els quals ha de dictar la resolució".

Per 'cancel·lar' aquesta situació anòmala, la llei determina vies de foment, concertació, i d'estímul, després de les quals s'obre l'acció sancionadora.

L'article 42, relaciona les actuacions que ha de dur a terme la Generalitat de Catalunya, en coordinació amb les administracions locals:

1. Aprovar programes d'inspecció.
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.

Si adoptades aquestes mesures, persisteixen les circumstàncies de desocupació permanent, aleshores queda oberta la potestat sancionadora per infracció molt greu de l'article 123.h)

[...]

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.

Diferents ajuntaments de Catalunya, capitanejats per la ciutat de Terrassa, van adoptar, doncs, aquest model propi⁵⁸⁶ que entenen que permetia imposar multes coercitives no sancionadores, d'un import suficientment 'estimulant' per intentar aconseguir l'objectiu que els habitatges buits fossin destinats a habitació.

Aquesta via per corregir la 'utilització anòmala', consisteix en tramitar un expedient per acreditar, via inspecció, que s'ha produït una situació d'habitatge buit (durant el període de més de dos anys que determina la pròpia llei), i, un cop acreditada la utilització anòmala de l'habitatge, es resolvia, donant un termini de temps per a que el propietari procedeixi, o bé a l'ocupació de l'habitatge, o bé a que aquest sigui cedit al municipi, per a destinar-lo a polítiques d'habitatge social.

Els ajuntaments, en el cas que el requeriment d'ocupació de l'habitatge no hagués estat atès, imposen multes coercitives no sancionadores previstes a l'article 113, que són plenament compatibles amb les multes sancionadores:

Article 113

Multes coercitives no sancionadores

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.

L'article 113.2 de la llei del dret a l'habitatge estableix que les multes coercitives per als casos en què l'acció o omissió prèviament requerida no tingui a veure amb la realització d'obres, l'import de cadascuna de les tres multes que permet la llei no ha de superar el 20% de la multa sancionadora establerta per al tipus infractor.

Com ja s'ha vist, mantenir l'habitatge desocupat és una infracció molt greu (article 123.1.h)), que pot ser sancionada amb un import d'entre 90.001 euros a 900.000 euros d'acord amb l'actual redacció de l'article 118.1 de la llei. Per tant, atenent a aquests imports i al límit del 20% exposat, caldrà entendre que les multes coercitives entraran

⁵⁸⁶ Es va arribar a demanar a la Generalitat un reglament per a desenvolupar el procediment, però aquesta no era una previsió de desenvolupament prevista a la llei, i es va considerar tècnicament que la cobertura del procediment administratiu comú era suficient per desenvolupar un 'modelatge' d'actuació per impulsar els expedients corresponents.

en el ventall d'entre els 18.000 euros i els 180.000 euros, tot i que res impedeix, d'acord amb el redactat de l'apartat 4) de l'esmentat article, i per atendre a criteris de proporcionalitat, que puguin establir-se multes del rang inferior, i per tant d'entre 9.001 euros a 90.000 euros, que suposarien multes coercitives d'entre 1.800 euros i 18.000 euros.

Els ajuntaments que han tramitat expedients per aquesta situació anòmala, en la majoria dels casos, han posat multes coercitives que se situaven en una forquilla d'entre els 3.000 i els 10.000 euros cada una.

El gran contratemps ha estat el TSJC, que ha determinat la inadequació a la legalitat d'aquests expedients de multes coercitives.

La gran majoria de casos en els que el perjudicat per la resolució de situació anòmala de l'habitatge i posterior multa coercitiva havia recorregut a la justícia per qüestionar el procediment, les sentències resultaven desfavorables a les seves pretensions, i per tant propícies als interessos defensats per l'administració municipal. I aquelles que donaven la raó al recurrent, no era per una qüestió de fons de caràcter competencial o de procediment, sinó perquè el propietari aconseguia demostrar que existia una causa justificada de la desocupació, o que s'havia comptabilitzat inadecuadament el termini de dos anys de deshabitació.

En canvi, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en la primera oportunitat que ha tingut per a pronunciar-se sobre aquesta qüestió, ha descartat que els ajuntaments puguin imposar aquestes multes per una situació de utilització anòmala de l'habitatge. El Tribunal basa la seva decisió en la inexistència d'una autorització legal, indubitable i precisa per a poder procedir, per part dels ajuntaments, a establir obligacions i càrregues als propietaris dels habitatges buits. A més a més, considera que el tipus infractor sobre el qual carregar la infracció administrativa tan sols existeix si l'administració ha adoptat totes les mesures de foment contemplades a l'article 42.

Així, en els pronunciaments jurídics de la Sentència 788/2017 de 21 de novembre, de la Sala Contenciosa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, s'afirma, al FJ 4, que l'article 41.3 de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, "ni ens diu quina serà l'administració competent, ni quin tipus de resolució haurà o podrà ser la que s'acabi dictant".

Així mateix, en el mateix FJ, el Tribunal entén que l'article 42 de la Llei:

"atribueix a la Generalitat de Catalunya, la funció o el contingut d'enfrontar-se al problema dels habitatges desocupats. Fa una crida a la Generalitat, això sí, a coordinar-se amb les entitats locals; però a aquelles no les fa copartícips de la mateixa potestat. Dit d'una altra manera: no dissenya una atribució compartida o indistinta de la missió pública que el mateix precepte pretén configurar".

Però la sentència va més enllà en l'argumentació de la falta de competència de l'ens local per a requerir actuacions del propietari per a corregir la situació anòmla. El Tribunal afirma que no pot acreditar-se que s'hagi dut a terme la infracció administrativa que doni cobertura a la reconducció de l'actuació del propietari, i a la imposició de multes coercitives. Així, al mateix FJ 4 s'afirma que

"la multa coercitiva només es justificarà davant d'una conducta que al seu torn pugui ser qualificada d'infracció administrativa -"infracció comesa", diu la Llei-. Així, si la conducta no encaixa en cap tipus infractor (amb independència que recaigui o no sanció) tampoc cabrà multa coercitiva. I en el nostre cas, podem veure que supòsits com el que és objecte del present recurs, no constitueixen infracció administrativa [...] per a què la infracció es consumi, cal que prèviament l'administració actuant hagi establert mesures d'incentivació o de foment [...] i que aquestes mesures hagin fracassat, o hagin estat rebutjades per la propietat, si es prefereix. Seqüència de fets que en el supòsit d'aquestes actuacions no consta que s'hagi verificat o produït, raó per la qual no tindrem més remei que corroborar que no ens trobem davant d'un fet (la persistent desocupació de l'habitatge concernida) susceptible de ser qualificat com "infracció administrativa". I si les coses són així, menester serà descartar l'existència d'un escenari propici per al dictat d'ordres d'obligat compliment sota amenaça de multa coercitiva".

En una altra sentència (108/2018, de 6 de febrer) del mateix Tribunal, dibuixa més clarament un tercer argument, pel qual els ens locals no poden emetre requeriments als propietaris per a l'ocupació d'un habitatge en el que s'hagi comprovat la seva desocupació permanent. En aquesta sentència, lluny de debatre la competència municipal, o si es donen les causes de la infracció, considera que requerir al propietari l'ocupació de l'habitatge buit no es troba en la relació d'actuacions per evitar la desocupació de l'habitatge buit, que es relacionen a l'article 42 de la Llei.

En el FJ 3 de la sentència es diu:

“Ha de mantenir-se que el requeriment d’ocupar l’habitatge no es troba inclòs en l’article 42 de la Llei 18/2007, del dret a l’habitatge, relatiu a les actuacions per evitar la desocupació permanent d’habitatges [...] en aquests apartats no s’inclou l’obligació d’ocupació de l’habitatge en un termini peremptori, doncs l’apartat 4 tracta de la cessió de l’habitatge, que no és obligatòria, sinó voluntària, com així es desprèn, no sols de la literalitat del mateix precepte, sinó també de la referència que es fa a l’article 5.5 de la Llei 18/2007 a les ‘vies positives de foment i concertació a les que es refereix el Títol III’, entre les que es troba la cessió, que és concertada, en els termes que es pacti.”.

La sentència determina que la imposició de càrregues per mantenir-la desocupació no pot referir-se al requeriment d’ocupació, sinó que com en el seu redactat original, la previsió 'coactiva' que podia dur-se a terme era la de resoldre un 'lloguer forçós', prèvia declaració d’incompliment de la funció social de la propietat, i a partir d'aquí, utilitzar de manera instrumental l'expropiació temporal forçosa per acabar amb la situació de desocupació. Així, la sentència conclou que “no era la propietat l’obligada a ocupar l’habitatge, sinó l’administració la que, vistos els pressupòsits previstos en l’esmentat apartat 6è de l’article 42 de la Llei 18/2007, podia expropiar l’usdefruit de l’habitatge per un termini no superior a cinc anys per a llogar-lo a un tercer; però aquest apartat, i el següent, van resultar derogats per la Llei 9/2011”.

Insisteix la sentència en el fet que si bé l’article 5.3 de la llei del dret a l’habitatge estableix que les administracions competents poden també “establir altres mesures, incloses les de caràcter fiscal, que propiciïn el compliment de l’esmentada funció social i penalitzin l’incompliment”, donat que aquest article remet a les mesures de l’article 42, en cap cas es pot entendre que entre aquestes mesures, per a propiciar l’ocupació i penalitzar la desocupació, hi tingui lloc, com diu la sentència, “obligar o imposar l’ocupació”.

Respecte els dubtes competencials dels municipis per impulsar aquests expedients, caldria analitzar si la llei dóna atribució als ens locals.

Així, sobre la distribució competencial, en els articles 7 i 8 de la llei es fa una partició que deixa clar quin és el paper dels municipis, respecte a les actuacions compreses en la situacions anòmals dels habitatges.

"Els ens locals la dimensió dels quals els dificulti l'exercici eficient de les competències que aquesta llei els atribueix sobre el control de la qualitat del parc immobiliari [...] i sobre les activitats de control i sanció poden encarregar a un altre ens local o al departament competent en matèria d'habitatge que faci les gestions vinculades a aquestes competències, d'acord amb el que estableix l'article 15 de la Llei de l'Estat 30/1992, del 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú".

Per tant, de la interpretació literal del precepte es reconeix que en la llei "atribueix" competències sobre el control de la qualitat del parc immobiliari als municipis, (Títol III de la llei) que es regula i desenvolupa entre els articles 22 i 44 de la llei (i per tant l'obligació d'obrir un expedient en cas de situació anòmla definida a l'article 41).

En els diferents articles d'aquest Títol, no sempre resulta prou explícita aquesta atribució competencial. Tot i que sembla que de les expressions se'n desprengui que pot resultar, en general, una actuació indistinta per qualsevulla de les administracions, locals o autonòmica, reclamant-se en alguns dels casos, una política de coordinació.

Així, l'article 43 (sobreocupació) afirma que "La Generalitat i els ens locals han d'impulsar polítiques orientades a eradicar les situacions de sobre-ocupació dels habitatges", i sembla evident que en les situacions de sobre-ocupació, les administracions competents, assenyalades indubtablement i de forma indistinta, ho seran tant la Generalitat, com els ens locals.

Pel que fa a l'infrahabitatge, l'assenyalament competencial és més genèric. Així, a l'article 44 s'esmenta que "Les administracions competents han d'impulsar polítiques orientades a eradicar les situacions d'infrahabitatge.", però en aquest sentit no sembla difícil concloure que estem davant de competències també concurrents, i el fet no de no assenyalat les dues tipologies d'administracions sembla que respongui més a una voluntat d'evitar la reiteració de l'expressió en articles consecutius.

I sobre l'article 42, sembla que vulgui atribuir a la Generalitat les polítiques de foment per a l'ocupació de l'habitatge, de forma coordinada amb els ens locals. "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.”

A més, fora d'aquest Títol III de la Llei, i com ja s'ha exposat, en la definició de les situacions d'incompliment de la funció social, a l'article 5 sembla que s'opta per una situació concurrent:

“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”.

Si bé, de la literalitat del redactat, no es desprèn una situació prioritzada de la Generalitat respecte dels ens locals, l'expressió en plural “han d'actuar” (article 5), respecte de l'anteriorment analitzada “ha d'impulsar” (article 42), dóna una idea més d'aquesta competència indistinta, que no pas exclusiva de la Generalitat.

Finalment, segurament resulta determinant, fora també de la regulació d'aquest Títol III, l'article 130.1 de la Llei, sobre les competències en el procediment sancionador:

"Corresponen, en l'àmbit de les respectives competències, a l'administració de la Generalitat, per mitjà dels departaments competents en matèria d'habitatge i de consum, i als ens locals les atribucions per a iniciar, tramitar i imposar amb caràcter general les sancions administratives establertes per aquesta llei. En el cas de l'administració de la Generalitat, els òrgans o unitats administratius competents per a iniciar, instruir i imposar les sancions han d'ésser determinats per ordre dels consellers dels departaments competents. En el cas dels ens locals s'ha de complir el que en disposa la legislació específica”.

Des del punt de vista del tipus infractor, efectivament, caldrà reconèixer que totes les mesures exposades a l'article 42 eren prèvies i de foment, a evitar la resolució del 'lloguer forçós' i posterior expropiació temporal que establien els apartats 6 i 7 d'aquest article abans de la seva derogació l'any 2011, però és evident, també, que una interpretació extensa dels objectius perseguits per la Llei hauria d'haver inclòs que una utilització inadequada de l'habitatge, després de la incoació d'un expedient contradictori al que obliga el propi text legal (article 41), no pot quedar a l'espera que una altra administració hagi impulsat una sèrie de mesures de foment (article 42), i no

pot pensar-se que si el propietari no s'hi ha acollit, o si alguna de les mesures no existeixen, hagi de quedar sense cap 'penalitat' aquesta utilització inadequada, quan la mateixa norma permet la imposició de multes coercitives com a fórmula de reconducció de conductes (article 109), i aquestes multes la llei contempla que puguin ser sobre requeriments diferents del de la realització d'obres (article 113).

I tot això malgrat que resulta cert el tercer argument adduït pel Tribunal Superior. En la llei no està contemplada, com a mesura, l'acció de requerir al propietari que s'ocupi un habitatge buit.

I encara que això es pugui considerar com a una circumstància incidental, superable per una interpretació teleològica de les finalitats perseguides per la llei, és veritat que altres lleis autonòmiques han fet aquesta especificació en el desenvolupament del seu articulat.

Així, la Llei 3/2015, del País Basc, l'única que preveu, com la catalana, una sanció per deshabitació tant a persones físiques com a persones jurídiques, determina al seu article 78 que, de forma mensual, i sense límit en el seu número, "es poden imposar multes coercitives [...] per a promoure l'ocupació efectiva dels habitatges deshabitades així declarades en resolució ferma en via administrativa".

De tot això n'ha pres nota l'administració autonòmica, i ha intentat corregir aquests aspectes. Així, el Decret-Llei 5/2019, una norma que FORNT (2019) afirma que s'havia articulat amb la voluntat "d'ampliar el nombre d'habitatges amb protecció oficial de lloguer, reforçar els instruments per a combatre les situacions d'emergència i els desnonaments i, propiciar la moderació dels preus del lloguer dels habitatges lliures"⁵⁸⁷, tot i que no va estar portat a convalidació, va intentar fer canvis en l'article 41 i 42 de la llei, per aclarir aquestes dificultats judicials, i aquest és un aspecte, com altres del Decret-Llei de ben segur es tornarà a intentar regular.

⁵⁸⁷ Fornt Paradell, J. "Mesures urgents en matèria d'habitatge". Associació Catalana de Municipis. Col·lecció 3BGL. Any 2019. p.9

Disponible a:

http://www.acm.cat/sites/default/files/publicacions/fixers/jornada_mesures_urgents_en_materia_dhabitatge.pdf

En la següent taula es pot contrastar la voluntat d'aquestes variacions per corregir i deixar de forma indubtable la possibilitat de 'multar' per part dels ens locals, als propietaris d'habitatges desocupats.

Quadre 3.12: Variacions introduïdes al Decret llei 5/2019 en matèria sancionadora de la desocupació d'habitatges

LLEI 18/2007	DECRET-LLEI 5/2019	CANVIS SIGNIFICATIUS
<p>Article 41. Detecció d'utilitzacions i situacions anòmales dels habitatges.</p> <p>1. Són utilitzacions anòmales d'un habitatge o d'un edifici d'habitatges:</p> <p>a) La desocupació permanent, que defineix l'article 3.d.</p> <p>b) La sobreocupació, que defineix l'article 3.e.</p> <p>2. L'infrahabitatge, que defineix l'article 3.f, és una situació anòmala.</p> <p>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.</p> <p>[...]</p>	<p>Article 41. Detecció d'utilitzacions i situacions anòmales dels habitatges.</p> <p>1. Són utilitzacions anòmales d'un habitatge o d'un edifici d'habitatges:</p> <p>a) [NO VIGENT] La desocupació permanent a què fa referència la definició d'habitatge buit de l'article 3.d. S'assimila a aquesta utilització anòmala la dels habitatges que formin part d'un edifici inacabat amb més del vuitanta per cent de les obres de construcció executades, després que hagin transcorregut més de dos anys des del finiment del termini màxim per a acabar-lo.</p> <p>b) La sobreocupació, que defineix l'article 3.e.</p> <p>2. L'infrahabitatge, que defineix l'article 3.f, és una situació anòmala.</p> <p>3. [NO VIGENT] Els municipis o, subsidiàriament, el departament competent en matèria d'habitatge, si tenen constància que un habitatge o un edifici d'habitatges s'utilitza d'una manera anòmala o que un immoble està en una situació anòmala, han 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 per la qual, amb l'audiència prèvia de les persones interessades, es requereixi la persona responsable perquè adopti les mesures necessàries per a corregir la utilització anòmala esmentada en el termini que s'hi estableixi.</p> <p>[...]</p>	<p>Igual que en altres modificacions sobre l'incompliment de la funció social (nou article 5), s'incorpora a utilització anòmala, els edificis inacabats en que falti menys del 20% de les obres. S'entén que es persegueixen bàsicament actius en mans de la SAREB.</p> <p>Clarifica que l'administració competent són els municipis, i que es pot requerir que el 'responsable' actuï per corregir la utilització anòmala.</p>
<p>Article 42. Actuacions per a evitar la desocupació permanent dels habitatges.</p> <p>[...]</p> <p>6. [NO VIGENT LLEI 9/2011] Un cop posades a disposició dels propietaris totes les mesures de foment que estableixen els apartats anteriors, en els àmbits declarats com a àmbits de demanda residencial forta i acreditada, l'administració pot declarar l'incompliment de la funció social de la propietat i acordar el lloguer forçós de l'habitatge. La declaració de l'incompliment s'ha de fer per mitjà d'un expedient contradictori, d'acord amb el que</p>	<p>Article 42. Actuacions per a evitar la desocupació permanent dels habitatges.</p> <p>[...]</p> <p>6. [NO VIGENT DECRET-LLEI 5/2019] En el cas d'habitatges titularitat de persones jurídiques privades, en la resolució per la qual es requereixi la persona responsable perquè adopti les mesures necessàries per a ocupar legalment i efectivament un o diversos habitatges perquè constitueixin la residència de persones, se li ha d'advertir que, si no ho fa en el termini que s'estableixi, es podrà exigir l'execució forçosa de les mesures requerides</p>	<p>L'intent de nou apartat sisè, incorporava la possibilitat d'imposar multes coercitives de fins a mil euros per habitatge i mes, per les persones jurídiques amb</p>

<p>estableix la normativa de procediment administratiu, en el qual cal detallar les vies de foment específiques que s'hagin posat a disposició de la propietat per a facilitar-li el lloguer de l'habitatge. En l'acord de declaració també s'ha d'advertir que, un cop transcorreguts dos anys des de la notificació de la declaració, si no s'ha corregit la situació de desocupació, per causa imputable a la propietat, l'administració pot expropiar temporalment l'usdefruit de l'habitatge, per un període no superior a cinc anys, per llogar-lo a tercers.</p> <p>7. [NO VIGENT LLEI 9/2011] El procediment d'expropiació temporal de l'usdefruit a què fa referència l'apartat 6 s'ha d'ajustar al que estableixen la legislació urbanística i la legislació d'expropiació forçosa. En la determinació del preu just de l'expropiació s'han de deduir les despeses assumides per l'administració en la gestió i en les eventuais obres de millora executades en l'habitatge. La resolució que posi fi al procediment ha de determinar la manera en què els propietaris poden recuperar l'ús de l'habitatge un cop transcorregut el termini de l'expropiació temporal.</p>	<p>mitjançant la imposició de multes coercitives de mil euros per cada habitatge i mes que romanguin desocupats. En la situació assimilada relativa als edificis d'habitatges inacabats, el requeriment esmentat ha d'incloure les mesures necessàries per a acabar prèviament les obres d'edificació.</p> <p>7. [NO VIGENT DECRET-LLEI 5/2019] En els supòsits establerts legalment, l'advertiment a què fa referència l'apartat 6 ha d'incloure la possibilitat de declarar l'incompliment de la funció social de la propietat a l'efecte d'iniciar el procediment per a la seva expropiació forçosa.</p>	<p>habitatges desocupats que no atenguin la resolució de revertir la utilització inadequada.</p> <p>La darrera de les intencions de modificar els articles 41 i 42 de la Llei, és per incloure que la declaració de l'incompliment de la funció social per desocupació dels habitatges de persones jurídiques pot comportar un procediment d'expropiació.</p>
---	---	---

El Decret-Llei, a l'hora de fer aquestes modificacions, ja manifestava en el seu preàmbul que "es reforcen les potestats de reacció administrativa mitjançant la regulació expressa de la possibilitat d'imposar multes coercitives davant la situació anòmala de desocupació permanent dels parcs immobiliaris de les persones jurídiques privades, la utilització de les quals per part dels ajuntaments ha estat qüestionada jurisdiccionalment en considerar insuficient la regulació establerta".

Per una banda, el nou article 41.3 (no vigent al no convalidar-se el Decret-Llei), vol aclarir des del punt de vista competencial que són els municipis els 'titulars' principals d'aquesta competència, "els municipis o, subsidiàriament, el departament competent en matèria d'habitatge [...] han d'obrir l'expedient administratiu".

També el propi apartat 3r, de l'article 41 del Decret-Llei pretén deixar clar que qui ha de prendre les mesures necessàries per corregir la utilització anòmala ha de ser el propietari de l'habitatge.

I finalment, el nou apartat 6è de l'article 42 determina que si els responsables no han revertit la situació en el termini que se'ls hagi atorgat, en el cas que siguin persones jurídiques privades poden ser compel·lides a corregir aquesta situació mitjançant

multes coercitives de mil euros per cada habitatge i mes que aquests romanguin desocupats.

És així com aquesta normativa intentava resoldre les tres línies argumentals del TSJC, davant la negació -restrictiva- al voltant de la competència, el compliment del tipus infractor, i la mesura correctiva que es pot imposar.

No pot obviar-se que en l'intent de nou redactat, la llei, a diferència de l'any 2007, es marca com a un objectiu clar i prioritari els grans propietaris -persones jurídiques privades-, pensant especialment en les entitats financeres, les seves filials immobiliàries i la SAREB, qüestió que pot afirmar-se per les altres disposicions sobre els edificis inacabats que també són 'nou objectiu' d'aquesta norma 'fallida' en el moment de tancar aquesta investigació.⁵⁸⁸

Mentre aquesta modificació no es consolidi -en un anunciat nou Decret-Llei- els ajuntaments han intentat corregir les seves actuacions, acudint principalment a un intent de la sanció per desocupació, 'saltant-se' la via de la utilització anòmala de l'habitatge.

Així, la deshabitació d'un habitatge, com ja s'ha reiterat, implica, per l'incompliment de la funció social de la propietat, una utilització anòmala de l'habitatge.

Però per poder sancionar per mantenir un habitatge buit, caldrà, també, tal i com estableix l'article 123.h), constatar que l'actitud del propietari no ha estat de fer ús de les mesures d'estímul impulsades per la Generalitat per complir amb la funció social de la propietat.

L'administració, doncs, ha d'acreditar, davant de les segures controvèrsies judicials, que s'han ofert mesures per facilitar l'ocupació dels habitatges buits als propietaris dels quals s'hauran sancionat. Per evitar nous fracassos judicials, davant una situació de deshabitació caldrà acreditar, no tan sols l'ofertament de la possibilitat de cessió de

⁵⁸⁸ Tesi dipositada en data 19 de juliol de 2019

l'habitatge a l'administració oferint garantia als propietaris per al cobrament de les rendes, sinó la reparació de desperfectes i un programa de rehabilitació dels habitatges en mal estat.

L'apartat cinquè de l'article 42 és potestatiu, i obre un ampli 'calaix de sastre' respecte d'altres actuacions que l'administració pot adoptar, per estimular l'habitatge a 'habitació'.

6. EL LLOGUER OBLIGATORI.

6.1 CONTINGUT DE LES NORMES AUTONÒMIQUES QUE REGULEN EL LLOGUER OBLIGATORI.

Quadre 3.13. Comparativa de normativa que inclou el lloguer obligatori a Catalunya i a la Regió de Múrcia. (1 de 2)

LLEI 24/2015 - Catalunya.	LLEI 10/2016 – Múrcia
<p>Regulació</p> <p>L'article 5 de la Llei resultant d'una Iniciativa Legislativa Popular regula l'obligatorietat per a determinats propietaris de realitzar una proposta de lloguer social obligatori, abans de la possible pèrdua de l'habitatge per part del propietari-deutor, com a conseqüència d'una execució hipotecària o un desnonament de lloguer.</p>	<p>Regulació</p> <p>L'article 59. quarter de la Llei, estableix que aquells grans tenidors que prèviament hagin signat un conveni de col·laboració amb la Regió de Múrcia, hauran d'oferir obligatòriament una proposta de lloguer social abans de la possible pèrdua de l'habitatge per part del propietari-deutor, com a conseqüència d'una execució hipotecària o un desnonament de lloguer.</p>
<p>Article 5 quater. i Disposició transitòria segona.</p> <p>Article 5. Mesures per a evitar els desnonaments que puguin produir una situació de manca d'habitatge.</p> <p>1. Abans d'adquirir un habitatge resultant de l'assoliment d'acords de compensació o dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge habitual, o abans de la signatura de la compravenda d'un habitatge que tingui com a causa de la venda la impossibilitat per part del prestatari de retornar el préstec hipotecari, l'adquirent ha d'oferir als afectats una proposta de lloguer social, si l'adquisició o la compravenda afecta persones o unitats familiars que no tinguin una alternativa d'habitatge pròpia i que es trobin dins els paràmetres de risc d'exclusió residencial que defineix aquesta llei. El deure de comprovar aquestes circumstàncies recau sobre l'adquirent, que ha de requerir prèviament la informació als afectats.</p> <p>2. Abans d'interposar qualsevol demanda judicial d'execució hipotecària o de desnonament per impagament de lloguer, el demandant ha d'oferir als afectats una proposta de lloguer social, si el procediment afecta persones o unitats familiars que no tinguin una alternativa d'habitatge pròpia i que es trobin dins els paràmetres de risc d'exclusió residencial que defineix aquesta llei, la qual cosa ha de comprovar el mateix demandant, que ha de requerir prèviament la informació als afectats, i sempre que es doni un dels dos supòsits següents:</p> <p>a) Que el demandant sigui persona jurídica que tingui la condició de gran tenidor d'habitatge.</p> <p>b) Que el demandant sigui persona jurídica que hagi adquirit després del 30 d'abril de 2008 habitatges que siguin, en primera o en ulteriors transmissions, provinents d'execucions hipotecàries, provinents d'acords de compensació de deutes o de dació en pagament o provinents de compravendes que tinguin com a causa la impossibilitat de retornar el préstec hipotecari.</p> <p>3. Una vegada verificada la situació de risc d'exclusió residencial, d'acord amb el que estableixen els apartats 1 i 2, i una vegada formulada l'oferta de lloguer social, en els termes</p>	<p>Article 59 quater i Disposició transitòria única.</p> <p>Article 59 quater. Mesures per evitar els desnonaments que puguin produir una situació de manca d'habitatge.</p> <p>1. Abans d'adquirir un habitatge resultant de la consecució d'acords de compensació o dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge habitual, o abans de la signatura de la compravenda d'un habitatge que tingui com a causa de la venda la impossibilitat per part del prestatari de tornar el préstec hipotecari, l'adquirent gran tenidor d'habitatges adherit al conveni regional amb grans tenidor d'habitatge ha d'oferir als afectats una proposta de lloguer social si l'adquisició o la compravenda afecta a persones o unitats familiars que no tinguin una alternativa pròpia d'habitatge i que estiguin dins dels paràmetres de risc d'exclusió residencial definits per aquesta llei. El deure de comprovar aquestes circumstàncies recau sobre l'adquirent, que ha de requerir prèviament la informació als afectats.</p> <p>2. Abans d'interposar qualsevol demanda judicial d'execució hipotecària o de desnonament per impagament de lloguer, el demandant gran tenidor d'habitatges adherit al conveni regional amb grans tenidors d'habitatge ha d'oferir als afectats una proposta de lloguer social si el procediment afecta persones o unitats familiars que no tinguin una alternativa pròpia d'habitatge i que estiguin dins dels paràmetres de risc d'exclusió residencial definits per aquesta llei, la qual cosa ha de comprovar el propi demandant requerint prèviament la informació als afectats.</p> <p>3. Un cop verificada la situació de risc d'exclusió residencial, d'acord amb el que estableixen els apartats 1 i 2, i una vegada formulada l'oferta de lloguer social en els termes de l'apartat 7, si els afectats la rebutgen el demandant pot iniciar el procediment judicial.</p> <p>4. La realització de l'oferta obligatòria de lloguer social a la qual es refereixen els apartats 1 i 2 s'ha de comunicar, en el termini de tres dies hàbils des de la realització de l'oferta, a l'ajuntament del municipi en què es troba ubicat l'habitatge .</p> <p>5. Les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió</p>

<p>de l'apartat 7, si els afectats la rebutgen, el demandant pot iniciar el procediment judicial.</p> <p>4. La realització de l'oferta obligatòria de lloguer social a què fan referència els apartats 1 i 2 s'ha de comunicar, en un termini de tres dies hàbils des de la realització de l'oferta, a l'ajuntament del municipi en què es troba situat l'habitatge.</p> <p>5. Les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial que no puguin afrontar el pagament del lloguer de l'habitatge habitual tenen dret a gaudir d'ajuts que evitin el llançament.</p> <p>6. Les administracions públiques han de garantir en qualsevol cas el re allotjament adequat de les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial que estiguin en procés d'ésser desnonades de llur habitatge habitual, per a poder fer efectiu el desnonament. El mecanisme de garantia del re allotjament l'ha d'acordar la Generalitat amb l'administració local per als casos que les meses de valoració que regula la secció IV del Decret 75/2014, del 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge, tramitin com a emergències econòmiques i socials.</p> <p>7. Als efectes del que estableixen els apartats 1 i 2, perquè la proposta pugui ésser considerada de lloguer social ha de complir els requisits següents:</p> <p>a) Ha de fixar rendes que garanteixin que l'esforç pel pagament del lloguer no superi el 10% dels ingressos ponderats de la unitat familiar, si estan per sota del 0,89 de l'indicador de renda de suficiència (IRSC), o el 12% dels ingressos ponderats de la unitat familiar, si estan per sota del 0,95 de l'IRSC, o el 18% dels ingressos ponderats de la unitat familiar, si són iguals o superiors al 0,95 de l'IRSC.</p> <p>b) Ha d'ofrir preferentment l'habitatge afectat pel procediment o, alternativament, un habitatge situat dins el mateix terme municipal, llevat que es disposi d'un informe dels serveis socials municipals que acrediti que el trasllat a un altre terme municipal no ha d'afectar negativament la situació de risc d'exclusió residencial de la unitat familiar.</p> <p>c) Ha d'ésser per a un període de com a mínim tres anys.</p> <p>8. Les persones o unitats familiars que s'acullin a un lloguer social han de sol·licitar la inscripció en el Registre de sol·licitants d'habitatge. La denegació de la inscripció en el Registre per part de l'administració o el fet de causar-hi baixa per haver rebutjat propostes formulades per l'administració deslliura el propietari de l'obligació de mantenir el contracte.</p> <p>9. Als efectes d'aquesta llei, s'entén que són grans tenidors d'habitatges les persones jurídiques següents:</p> <p>a) Les entitats financeres, les filials immobiliàries d'aquestes entitats, els fons d'inversió i les entitats de gestió d'actius, inclosos els procedents de la reestructuració bancària, d'acord amb la legislació mercantil.</p> <p>b) Les persones jurídiques que, per si soles o per mitjà d'un grup d'empreses, siguin titulars d'una superfície habitable de més de 1.250m², amb les excepcions següents:</p> <p>1r. Els promotors socials a què fan referència les lletres a i b de l'article 51.2 de la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge.</p> <p>2n. Les persones jurídiques que tinguin més d'un 15% de la superfície habitable de la propietat qualificat com a habitatges amb protecció oficial destinats a lloguer.</p>	<p>residencial que no puguin afrontar el pagament del lloguer de l'habitatge habitual tenen dret a gaudir d'ajudes que evitin el llançament.</p> <p>6. Les administracions públiques han de garantir, en qualsevol cas, l'adequat re allotjament de les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial que estiguin en procés de ser desnonades del seu habitatge habitual per poder fer efectiu el desnonament. Aquestes garanties s'aplicaran en funció de les disponibilitats pressupostàries, amb prioritització, en qualsevol cas, de les unitats de convivència de tres o més membres, en primer terme; de les de dos membres, en segon terme, i de les integrades per un sol membre, en darrer terme.</p> <p>7. Als efectes del que estableixen els apartats 1 i 2, perquè la proposta pugui ser considerada de lloguer social ha de complir els requisits següents:</p> <p>a) Ha de fixar rendes que garanteixin que l'esforç pel pagament del lloguer no superi el 10% dels ingressos ponderats de la unitat familiar (si estan per sota el 89% de l'Indicador Públic de Renda d'Efectes Múltiples (IPREM), o el 12% dels ingressos ponderats de la unitat familiar si estan entre el 89% i el 94% de l'IPREM, o el 18% dels ingressos ponderats de la unitat familiar si aquests són iguals o superiors al 95% de l'IPREM.</p> <p>b) Ha d'ofrir preferentment l'habitatge afectat pel procediment o, alternativament, un habitatge ubicat dins el mateix terme municipal, llevat que es disposi d'un informe dels serveis socials municipals acreditatiu de que el trasllat a un altre terme municipal no afectarà negativament la situació de risc d'exclusió residencial de la unitat familiar.</p> <p>c) Ha de ser per a un període de, com a mínim, tres anys.</p> <p>8. Les persones o unitats familiars que s'acullin a un lloguer social han de sol·licitar la seva inscripció al Registre de sol·licitants d'habitatge. La denegació de la inscripció en el Registre per part de l'administració o el fet de causar baixa per haver rebutjat propostes formulades per l'administració eximeix el propietari de l'obligació de mantenir el contracte.</p> <p>9. Als efectes d'aquesta llei, s'entén que les persones i unitats familiars es troben en situació de risc d'exclusió residencial sempre que percebin uns ingressos inferiors a 2 vegades l'IPREM, si es tracta de persones que viuen soles, o uns ingressos inferiors a 2,5 vegades l'IPREM, si es tracta d'unitats de convivència, o uns ingressos inferiors a 3 vegades l'IPREM, en cas de persones amb discapacitats o amb gran dependència. En el cas que els ingressos siguin superiors a 1,5 vegades l'IPREM, la sol·licitud ha d'anar acompanyada d'un informe de serveis socials que acrediti el risc d'exclusió residencial.</p> <p>10. Excepcionalment, les mesures vinculades amb la definició que estableix l'apartat 9 poden beneficiar persones i unitats familiars que superin els límits d'ingressos fixats en ell, sempre que disposin d'un informe de serveis socials acreditatiu que estan sotmeses a un imminent risc de pèrdua de l'habitatge i no disposen d'alternativa d'habitatge propi.</p> <p>11. Per als supòsits de pobresa energètica, les mesures de protecció regulades per aquesta llei s'apliquen també a les llars en què, malgrat que la unitat familiar no compleixi els requisits establerts per l'apartat 9, resideixi alguna persona afectada per dependència energètica, com en el cas de les persones que per sobreviure necessiten màquines assistides.</p> <p>12. Als efectes del que estableixen els apartats 1 i 2 d'aquest article, són subjectes obligats al seu compliment els grans tenidors d'habitatges, adherits al conveni regional amb grans tenidors d'habitatge, entenent per tals les entitats financeres,</p>
---	---

<p>10 Als efectes d'aquesta llei, s'entén que les persones i unitats familiars es troben en situació de risc d'exclusió residencial sempre que tinguin uns ingressos inferiors a 2 vegades l'IRSC, si es tracta de persones que viuen soles, o uns ingressos inferiors a 2,5 vegades l'IRSC, si es tracta d'unitats de convivència, o uns ingressos inferiors a 3 vegades l'IRSC, en cas de persones amb discapacitats o amb gran dependència. En el cas que els ingressos siguin superiors a 1,5 vegades l'IRSC, cal un informe dels serveis socials que acrediti el risc d'exclusió residencial.</p> <p>11. Excepcionalment, les mesures vinculades amb la definició que estableix l'apartat 10 poden beneficiar persones i unitats familiars que superin els límits d'ingressos que s'hi fixen, sempre que disposin d'un informe dels serveis socials que acrediti que estan sotmeses a un risc imminent de pèrdua de l'habitatge i no disposen d'alternativa d'habitatge pròpia.</p> <p>12. Per a la determinació de les situacions de risc d'exclusió residencial, els ingressos familiars s'han de ponderar d'acord amb els coeficients que siguin establerts pel Pla per al dret a l'habitatge vigent.</p> <p>13. Per als supòsits de pobresa energètica, les mesures de protecció regulades per aquesta llei s'apliquen també a les llars en què, malgrat que la unitat familiar no compleixi els requisits que estableix l'apartat 10, hi visqui alguna persona afectada per dependència energètica, com en el cas de les persones que per a sobreviure necessiten màquines assistides.</p> <p>Disposició transitòria Segona. Obligació d'oferir un lloguer social.</p> <p>1. En tots els procediments d'execució hipotecària o de desnonament per impagament de lloguer que estiguin en tràmit de substanciació o d'execució en el moment d'entrada en vigor d'aquesta llei que tinguin per objecte habitatges propietat de les persones jurídiques a què fan referència les lletres a i b de l'article 5.2, el demandant o l'executant té l'obligació d'oferir, abans d'adquirir el domini de l'habitatge, un lloguer social, en els termes establerts per l'article 5.2.</p> <p>2. En els casos de procediments d'execució hipotecària o desnonament per impagament de lloguer que estiguin en tràmit de substanciació o d'execució en el moment d'entrada en vigor d'aquesta llei i que no estiguin inclosos en el supòsit a què fa referència l'apartat 1, són aplicables les mesures establertes per l'article 5.6 i per l'article 7.</p>	<p>les filials immobiliàries d'aquestes entitats, els fons d'inversió i les entitats de gestió d'actius, inclosos els procedents de la reestructuració bancària, d'acord amb la legislació mercantil i ubicades al territori de la Comunitat Autònoma de la Regió de Múrcia.</p> <p>El conveni regional amb grans forquilles d'habitatge tindrà el contingut que es determini pel desenvolupament reglamentari d'aquesta llei i serà promogut pel Govern Regional entre totes les entitats financeres, les filials immobiliàries d'aquestes entitats, els fons d'inversió i les entitats de gestió d'actius, inclosos els procedents de la reestructuració bancària, d'acord amb la legislació mercantil i ubicades al territori de la Comunitat Autònoma de la Regió de Múrcia.</p> <p>Disposició transitòria única. Obligació d'oferir un lloguer social.</p> <p>1. En tots els procediments d'execució hipotecària o de desnonament per impagament de lloguer que estiguin en tràmit de substanciació o d'execució en el moment d'entrada en vigor d'aquesta llei, i que tinguin per objecte habitatges propietat de les persones jurídiques adherides al conveni regional amb grans tenidors d'habitatges a què es refereixen els números 1 i 2 de l'article 59 quater 2 de la Llei 6/2015, d'habitatge de la Regió de Múrcia, el demandant o executant té l'obligació d'oferir, abans d'adquirir el domini de l'habitatge, un lloguer social en els termes que estableix l'article 59 quater.</p> <p>2. En els casos de procediments d'execució hipotecària o desnonament per impagament de lloguer que estiguin en tràmit de substanciació o d'execució en el moment d'entrada en vigor d'aquesta llei i que no estiguin inclosos en el supòsit a què es refereix l'apartat 1, són d'aplicació les mesures establertes per l'article 59 quater juny.</p>
--	--

Quadre 3.14. Comparativa de normativa que inclou el lloguer obligatori a Catalunya i a la Comunitat Valenciana. (2 de 2)

LLEI 4/2016 - Catalunya.	LLEI 2/2017 - Comunitat Valenciana.
<p>Regulació</p> <p>Com a substitució del lloguer obligatori articulat a l'article 5 de la llei 24/2015, suspès pel recurs interposat en el Tribunal Constitucional, es desenvolupa a l'article 16 de la Llei 4/2016, la mateixa figura de forma excepcional i transitòria.</p>	<p>Regulació</p> <p>El Títol III de la Llei 2/2017, regula en dos articles, el 12 i el 13 dues mesures d'intervenció per actuar en cas de desnonaments. La primera, a l'article 12, fa referència al lloguer obligatori. A l'article 13, s'articula l'expropiació de l'ús en el cas d'execució hipotecària.</p>
<p>Capítol III Mesures per a resoldre la manca d'habitatge de les persones o unitats familiars en risc d'exclusió residencial</p> <p>Article 16. Obligació de re-allotjament en determinats supòsits de persones o unitats familiars en risc d'exclusió residencial.</p> <p>1. S'estableix un sistema transitori i excepcional per a re-allotjar les persones o unitats familiars ocupants de determinats habitatges si es troben en risc d'exclusió residencial i poden perdre l'habitatge habitual, sempre que no tinguin cap possibilitat d'accedir a l'ús legítim d'un altre habitatge.</p> <p>2. Els supòsits de pèrdua de l'habitatge establerts per aquest article són els següents:</p> <p>a) La 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.</p> <p>b) L'execució hipotecària o el desnonament per impagament de les rendes de lloguer.</p> <p>3. Estan obligats, com a última mesura, a oferir als ocupants que es troben en les condicions a què fa referència l'apartat 1 el re-allotjament a un habitatge de llur titularitat, en règim de lloguer i per un termini de tres anys, els adquirents dels habitatges i els instants dels processos judicials d'execució hipotecària o de desnonament per impagament de rendes de lloguer a què fan referència les lletres a i b que, alhora, siguin persones jurídiques titulars d'habitatges inscrits en el Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habitant, o susceptibles de ser-hi inscrits, o persones jurídiques titulars d'habitatges que hagin adquirit d'un titular d'habitatges inscrits en el Registre en primera o ulteriors transmissions, encara que el titular actual sigui un fons de titulació d'actius o que l'adquisició s'hagi efectuat mitjançant la transmissió d'accions o participacions de societats mercantils.</p> <p>4. L'obligació de re-allotjament se subjecta a les condicions següents:</p> <p>a) Durant la vigència del contracte de lloguer, la renda contractual s'ha d'ajustar al que disposa l'article 5.7.a de la Llei 24/2015, la qual s'ha de revisar anualment i sempre que canviïn les condicions de la persona o la unitat familiar.</p> <p>b) S'ha de prioritzar el re-allotjament a l'habitatge habitual afectat pel deute.</p> <p>c) L'habitatge alternatiu ha d'estar situat al mateix terme municipal, llevat que es disposi d'un informe dels serveis socials</p>	<p>TÍTOL III. Intervenció per a regular les situacions sobrevingudes a conseqüència de desnonaments.</p> <p>Article 12. Mesures proposades per a garantir la protecció a les persones que estan en procediments d'execució hipotecària.</p> <p>Els deutors hipotecaris d'habitatges podran acollir-se a la present llei, sempre que es trobin en situació d'emergència residencial i compleixin els requisits que s'hi estableixen. En el cas que tinguin concedides mesures estatals de moratòria, podran acollir-se a aquesta llei quan finalitzi l'esmentada moratòria.</p> <p>1. La iniciació del procediment, judicial o extrajudicial, per a l'execució de les garanties hipotecàries que comporti l'extinció del contracte de compravenda per incompliment del propietari comprador, sempre que aquest es trobi en les circumstàncies d'emergència social afectades per procediments d'execució hipotecària i l'immoble sigui el seu habitatge habitual i únic, implicarà la creació d'una nova obligació entre l'entitat financera, la filial immobiliària o entitat de gestió d'actius que resulti adjudicatària de la rematada i el propietari comprador i deutor, i quedarà constituït el dret d'aquest últim a poder contractar un arrendament amb opció de compra que eviti el llançament d'aquest habitatge. El contracte d'arrendament, a subscriure entre les parts, produirà els efectes obligacionals amb motiu de la notificació de fermesa de la resolució judicial del procediment d'execució hipotecària. A l'efecte de la present llei s'entendrà que es troben en circumstàncies d'emergència social afectades per procediments d'execució hipotecària les persones que compleixin els següents requisits:</p> <p>a) Tenir la residència habitual i permanent en l'habitatge objecte d'execució hipotecària, i que aquest habitatge sigui l'únic en propietat i que no posseeixi cap membre de la unitat de convivència que habiti en l'habitatge objecte d'execució hipotecària la titularitat o un altre dret real que els permeti poder disposar de l'ús d'un habitatge.</p> <p>b) Que el procediment d'execució hipotecària sigui conseqüència de l'impagament d'un préstec concedit per a poder fer efectiu el dret a l'habitatge per la persona.</p> <p>c) Que les condicions econòmiques de la persona hagin patit un important menyscabament, les quals hagin provocat una situació d'endeutament sobrevingut respecte a les condicions i circumstàncies existents quan es va concedir el préstec hipotecari. S'entendrà que les circumstàncies econòmiques han patit un important menyscabament quan l'esforç que representi la càrrega hipotecària sobre la renda familiar s'hagi multiplicat almenys per 1,5 i això suposi més d'un terç dels ingressos de la unitat de convivència.</p> <p>d) Que el conjunt d'ingressos no superi 1,5 vegades l'IPREM quan hi visqui una persona sola, 2 vegades l'IPREM si és unitat de convivència i 3 vegades l'IPREM per a més de tres membres.</p>

<p>municipals que acreditin que el trasllat a un altre terme municipal no ha d'afectar negativament la situació de risc d'exclusió residencial de la unitat familiar.</p> <p>d) L'obligació de re-allotjament és aplicable abans de l'adquisició del domini en el cas de l'apartat 2.a, o a partir del moment que s'hagi presentat la demanda judicial d'execució hipotecària o de desnonament per manca de pagament de les rendes de lloguer, o que s'hagi notificat la voluntat de presentar-la, en els casos a què fa referència l'apartat 2.b.</p> <p>e) L'ofertament de re-allotjament a què fa referència l'apartat 3 s'ha de comunicar, en el termini de tres dies hàbils des del moment en què s'ha produït, a l'ajuntament del municipi en què està situat l'habitatge i a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya.</p> <p>f) Una vegada transcorreguts trenta dies des de l'ofertament de re-allotjament, si no s'ha acceptat formalment s'entén rebutjat.</p> <p>5. La concessió d'un habitatge alternatiu ha d'anar vinculada a la participació de les persones afectades en un pla d'acompanyament econòmic, social i laboral, adequat a llur situació i orientat a ajudar-les a recuperar la plena autonomia.</p> <p>6. La vigència de les mesures establertes per aquest article s'estableix amb un caràcter temporal màxim de tres anys a partir de l'endemà de l'entrada en vigor d'aquesta llei, sense perjudici de la durada dels contractes de lloguer concertats a l'empara d'aquest article.</p>	<p>2. A fi de no perjudicar els interessos de les parts, la nova obligació d'arrendament amb opció de compra s'ajustarà a les condicions següents:</p> <p>a) El preu base del contracte serà, a elecció de l'adjudicatari de la rematada, l'establert per a fixar el preu d'adjudicació de l'immoble o el preu de mercat a determinar per mitjà d'un estudi comparatiu a partir de les transaccions dutes a terme en la zona en què es trobi l'immoble en l'últim any, que serà encarregat per la conselleria competent en matèria d'habitatge i el cost del qual, si de cas, serà a càrrec de l'adjudicatari de la rematada.</p> <p>b) La renda mensual de l'arrendament s'establirà mitjançant una resolució de la conselleria competent en matèria d'habitatge i estarà determinada per la dotzena part del 2 % del preu de l'habitatge reajustat segons el que estableix l'apartat a) si la base del contracte fóra el preu d'adjudicació de l'immoble, o per la dotzena part del 3 % del preu de mercat en qualsevol altre cas.</p> <p>c) La Generalitat procedirà al pagament de la renda a l'entitat financera, o filial immobiliària o entitat de gestió d'actius que resulti adjudicatària de la rematada durant el termini de tres anys comptadors des de la creació de l'obligació arrendatària.</p> <p>d) Els arrendataris estaran obligats a l'abonament a la Generalitat d'una part de la renda, sense que aquesta pugui superar el 25 % dels ingressos de la unitat de convivència. S'establiran límits més restringits per a unitats de convivència la situació de les quals impossibiliti aquesta aportació i així ho hagin informat favorablement els serveis socials.</p> <p>e) Una vegada finalitzat el termini de tres anys, l'arrendatari optarà expressament bé per continuar l'arrendament per tres anys més, sense perjudici del dret que tingui a la percepció d'ajudes o subvencions d'acord amb la legislació vigent d'arrendaments en aquest moment, o bé podrà exercir l'opció de compra. La durada del lloguer en el seu propi habitatge, i exclusivament per a la persona afectada, o per a les persones majors de 65 anys i els següents col·lectius: discapacitats del 33 % o superior, famílies amb dos o més fills en edat escolar, víctimes de violència de gènere, menors tutelats i aquells que es determini reglamentàriament, serà indefinit fins que l'administració li atorgui una solució o finalitzen les causes que han motivat la seva inclusió en aquest col·lectiu. En cas de mort o abandonament de la unitat de convivència de l'arrendatari, es podrà subrogar el contracte d'arrendament a una altra persona d'aquesta unitat de convivència.</p> <p>f) En cas d'exercitar-se l'opció de compra, sempre que sigui l'habitatge habitual, les quantitats amortitzades del préstec hipotecari original seran considerades quantitats pagades a compte de preu establert.</p> <p>3. Interposada la demanda per l'entitat financera, la filial immobiliària o entitat de gestió d'actius, el propietari demandat podrà informar la Generalitat, a fi que aquesta l'assisteixi administrativament i notifiqui a l'entitat adjudicatària de la rematada la subjecció a les regles establertes en aquest article, com també les condicions que ha de complir el contracte d'arrendament amb opció de compra de l'habitatge. En els termes establerts reglamentàriament, la conselleria competent en matèria d'habitatge redactarà el contracte d'arrendament que haurà de ser subscrit per l'entitat executant, el propietari afectat i la Generalitat en el termini màxim de dos mesos des de la sol·licitud d'assistència. El dit contracte haurà de ser custodiat en el registre competent.</p> <p>4. Si l'entitat executant es nega a formalitzar el contracte, la</p>
--	---

	<p>Generalitat podrà incoar, d'ofici o a instàncies del propietari, el procediment d'expropiació de l'usdefruit de l'habitatge en els termes establerts en aquesta llei, per mitjà de la seva declaració d'interès social i necessitat d'ocupació, sense perjudici de les sancions en què puguin incórrer les entitats executants.</p>
--	--

6.2 LA INTRODUCCIÓ DE LA REGULACIÓ DEL LLOGUER OBLIGATORI VIA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR.

La introducció d'aquesta figura en el context de la crisi residencial cal atribuir-la a les entitats que van impulsar una Iniciativa Legislativa Popular (ILP) a Catalunya, amb la demanda d'articular tota una sèrie d'instruments, que va recollir la 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.

Mitjançant la mesura que inclou aquesta norma es força als adquirents, o a determinats propietaris, a oferir l'arrendament social de l'habitatge, a favor de l'usuari amb dificultats de poder mantenir el seu habitatge.

Com pot observar-se, un text ben similar va acollir el Parlament de la Regió de Múrcia en la seva Llei 10/2016, malgrat que en la norma s'hi estableix que els adquirents o propietaris afectats per veure's obligats a l'ofertament d'aquest lloguer social han d'haver signat prèviament un conveni d'adhesió amb la Regió, qüestió que treu bona part de la coercitivitat de la mesura, fins el punt que aquest article ni tan sols es va recórrer davant el Tribunal Constitucional.

Amb posterioritat, la Llei 4/2016, que regula la substitució dels instruments que van ser impugnats davant el Tribunal Constitucional de la Llei 24/2015, va establir aquesta figura de forma extraordinària i temporal, a l'article 16, com a una "obligació de reallotjament en determinats supòsits de persones o unitats familiars en risc d'exclusió residencial", oferint un contracte de lloguer de renda limitada per un període de tres anys. També les Corts Valencianes, en la seva Llei 2/2017, de la funció social de l'habitatge, va establir l'obligatorietat, en els casos d'execucions hipotecàries, d'oferir un contracte de lloguer –amb opció a compra- al deutor executat, per a evitar el seu llançament.

ARGELICH COMELLES (2017) considera aquest arrendament com de "pseudo-forçós", donat que "encara que l'administració no imposi el dret de celebrar-lo, la norma

imposa, com a pas previ a l'execució hipotecària o al desnonament per impagament de rendes, la seva negociació".⁵⁸⁹

Precisament per la impossibilitat de l'administració d'obligar a la celebració d'aquests contractes, es van preveure mesures "sancionadores" per dotar l'instrument d'una veritable eficàcia coactiva. Així, la mateixa Llei 24/2015 preveu en el segon apartat de la Disposició final tercera la incorporació a la Llei del dret a l'habitatge com a infracció greu (amb possible sanció de 9.000 a 90.000 euros), el fet que no s'hagi formulat la proposta obligatòria de lloguer social obligatori que preveu l'article 5 de la Llei. De forma similar, la Llei 4/2016 també va considerar incorporar a la Llei del dret a l'habitatge una infracció greu a qui no donés compliment a l'article 16, d'obligació al re-allotjament mitjançant un oferiment de lloguer per un període mínim de tres anys.

També la Llei de la Comunitat valenciana va preveure un apartat -l'únic declarat inconstitucional en el procés d'aplicació d'aquesta mesura de lloguer obligatori- pel qual "si l'entitat executant es negués a formalitzar el contracte, la Generalitat podrà incoar, d'ofici o a instància del propietari, procediment d'expropiació de l'usdefruit de l'habitatge en els termes que estableix aquesta Llei, mitjançant la declaració d'interès social i necessitat d'ocupació, sense perjudici de les sancions en què puguin incórrer les entitats executants".⁵⁹⁰

⁵⁸⁹ Argelich Comelles, C., "La expropiación temporal del uso de viviendas". Marcial Pons. Any. 2017. p.309.

⁵⁹⁰ Apartat 4, de l'article 12, de la Llei 2/2017, de 3 de febrer, de la funció social de l'habitatge.
Disponible a:
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-2421&b=16&tn=1&p=20180806#a1-4>

6.3 LA FORMULACIÓ DEL LLOGUER OBLIGATORI EN LA NORMATIVA CATALANA.

La formulació obligatòria d'una proposta de lloguer deriva de l'article 2 de la proposició de llei inclosa en l'esmentada Iniciativa Legislativa Popular,⁵⁹¹ impulsada per l'Observatori DESC, la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca de Catalunya (PAH) i l'Aliança Contra la Pobresa Energètica.

Cal distingir de les propostes d'aquesta ILP, de la ILP -anterior- per a la dació en pagament, la paralització dels desnonaments i el lloguer social que determinades entitats havien tramitat al Congrés en el període 2011-2013⁵⁹², amb unes propostes⁵⁹³ que no són coincidents amb les que es van tramitar en aquesta ILP a Catalunya.

El "fraud" de la tramitació final de la ILP l'any 2013, al Congrés, va fer que en aquest nou intent s'intensifiqués davant el Parlament de Catalunya la pressió i el 'control' per part dels grups promotors, sobre tot el procediment, esprement-lo fins a la màxima intensitat. Per posar de relleu aquesta capacitat de pressió, tan sols cal observar l'excursional velocitat amb què va tenir lloc la tramitació legislativa. Des de l'inici del procediment (superats els tràmits de la recollida de signatures i d'admetre a tràmit la proposta) que va produir-se el dia 9 de juny de 2015, tota la tramitació parlamentària requerida va fer-se en poc menys d'un mes, doncs va aprovar-se, per unanimitat del Ple del Parlament, el dia 23 de juliol de 2015.

⁵⁹¹ Segons els promotors, van recollir-se un total de 143.380 signatures, pràcticament el triple de les necessàries per a poder defensar una proposta davant el Parlament de Catalunya.

Les propostes que conté la Iniciativa Legislativa Popular presentada a Catalunya estan disponibles a:

<https://www.parlament.cat/document/bopc/59309.pdf#page=173>

⁵⁹² La ILP com a proposició de llei per a la dació en pagament, la paralització dels desnonaments i el lloguer social, que va tramitar-se al Congrés va quedar subsumida, no sense polèmica, en una altra tramitació, concretament la de la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció dels deutors hipotecaris, reestructuració del deute, i lloguer social.

Pot consultar-se la seva tramitació a:

[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&FMT=INITXDSS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=FIFO&QUERY=\(120%2F000006*.NDOC.\)](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&FMT=INITXDSS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=FIFO&QUERY=(120%2F000006*.NDOC.))

⁵⁹³ El contingut de les propostes de l'esmentada proposició de llei de 2011 està disponible a:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/BOCG-10-B-102-1.PDF#page=1

En el seu text inicial, aquesta voluntat de configurar un lloguer obligatori es configurava de la següent manera:

Article 2. Mesures per evitar els desnonaments que puguin conduir a una situació de manca d'habitatge.

1. Les persones i unitats familiars que tot i aconseguir la dació en pagament continuïn en situació de vulnerabilitat es podran acollir al lloguer forçós de l'habitatge executat durant un mínim de 3 anys.

2. Les persones i unitats familiars en situació de vulnerabilitat que no puguin fer front al pagament del lloguer podran acollir-se al lloguer forçós de l'habitatge per un mínim de 3 anys, quan aquest sigui propietat de persones jurídiques en les seves diferents formes, en especial entitats financeres i filials immobiliàries, fons voltors, entitats de gestió d'actius, inclosos els procedents de la reestructuració bancària i entitats immobiliàries.

3. Les persones i unitats familiars en situació de vulnerabilitat que no puguin fer front al pagament del lloguer d'habitatges propietat de persones físiques gaudiran dels ajuts que evitin el desallotjament.

4. Les administracions públiques es comprometran, en qualsevol cas, a garantir el re-allotjament adequat de les persones en situació de vulnerabilitat per poder fer efectiu el desnonament.

En aquest primer redactat pot observar-se com es configura, en el primer i segon apartat, un element coercitiu, que els promotors anomenen lloguer forçós, i al que es pretén que hi quedin especialment subjectes les entitats financeres, i altres persones jurídiques, propietaris i inversors de fons d'actius immobiliaris.

En el redactat final, la proposta s'integra dins l'article 5 de la llei (tal i com pot observar-se també en els apartats primer i segon), junt amb altres "*Mesures per a evitar els desnonaments que puguin produir una situació de manca d'habitatge*" –títol a l'article ben similar al que contenia el text original de la iniciativa-. Les altres mesures que van promoure's en aquell originari article 2 de la ILP també van ser recollides en el mateix article 5 (apartats cinquè i sisè, ja reproduïts),

L'article 5, el més extens de la llei, incorpora de forma des-estructurada altres elements de cert interès. Alguns d'ells resulten necessaris per al desenvolupament del lloguer social obligatori, tot i que, segurament, i per la remissió que se'n fa en altres figures de la llei, hagués estat necessari disposar-los de forma diferent, en una estructura legislativa més ordenada i clara. Així, l'article 5 defineix conceptes com el de

gran tenidor d'habitatge, el de les persones que es troben en situació de risc d'exclusió residencial, i fins i tot delimita l'import de les rendes del lloguer per a que pugui ser considerat com a lloguer social, rendes que es vinculen i varien en base als ingressos de la unitat familiar ocupant de l'habitatge.

Entrant en el detall de l'obligació legal d'oferir en els casos que estableix la llei un lloguer social, aquesta neix sota determinades circumstàncies per part del titular de l'habitatge, i sempre que els possibles beneficiaris compleixin una sèrie de requisits que donarien peu a les següents casuística:

- quan un propietari adquireix un habitatge per impossibilitat del prestatari de tornar el préstec, o quan s'adquireix per compensació de deutes (la coneguda com a dació en pagament sobre préstecs hipotecaris), aquest propietari ha d'oferir als prestataris, abans de perfeccionar la compra, una proposta de lloguer social, en el cas que els prestataris no tinguin una alternativa d'habitatge pròpia, i si compleixen els paràmetres de vulnerabilitat que estableix la llei.

- quan el titular de l'habitatge, o bé tingui la condició de gran tenidor d'habitatge d'acord amb la definició que en fa la llei, o bé sigui una persona jurídica que hagi adquirit l'habitatge amb posterioritat al 30 d'abril de 2008 com a conseqüència d'una execució hipotecària, d'un acord de compensació de deutes o dació en pagament per impossibilitat de retornar les quotes hipotecàries, sigui en primera transmissió o posteriors, aleshores, aquest propietari, abans d'interposar accions judicials, siguin d'inici de procediment d'execució hipotecària, o de desnonament per impagament de les quotes de lloguer, ha d'oferir un lloguer social als afectats que no tinguin una alternativa d'habitatge pròpia i compleixin els paràmetres de vulnerabilitat que estableix la llei.

En la següent taula pot observar-se millor els diferents requisits, tècnica de redacció legislativa d'aquesta norma, pot resultar certament confusa.

Quadre 3.15: Resum de diversos aspectes regulats a la Llei 24/2015 sobre el lloguer obligatori.

Requisits per a ser subjecte obligat	Requisits per a ser subjecte beneficiat (per als dos supòsits descrits article 5.1 i 5.2).	Elements del lloguer social
<p>Supòsit primer. (article 5.1)</p> <p>Els adquirents d'habitatges per acords de compensació de deute, dació o fruit d'execució hipotecària.</p>	<p>Habitatge habitual.</p> <p>S'ha de constatar que l'habitatge constitueix la residència habitual del possible subjecte beneficiari i no té una alternativa pròpia per satisfer el seu dret d'habitatge.</p>	<p>Habitatge a ocupar. (article 5.7.b)</p> <p>No és obligatori, encara que si resulta preferent que l'oferta de lloguer social és faci sobre el mateix immoble que està ocupant el beneficiari de la mesura, però resulta possible que alternativament pugui ser en un altre habitatge del mateix municipi, o fins i tot d'un altra municipi, sempre que aleshores, un informe social acreditat que el trasllat no afecta negativament la situació de la unitat familiar.</p>
<p>Supòsit segon. (article 5.2)</p> <p>Les persones jurídiques que tinguin la consideració de gran tenidor, o bé que hagin adquirit amb posterioritat al 30 d'abril de 2008 un habitatge que provingui, independentment de primera o ulterior transmissió, d'acord de compensació de deute, dació o fruit d'execució hipotecària.</p>	<p>Vulnerabilitat residencial. (article 5.10 i 5.11)</p> <p>Ingressos inferiors a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Persones soles: 2 vegades l'IRSC • Unitats de convivència: 2,5 vegades l'IRSC • Persones amb discapacitats o gran dependència: 3 vegades l'IRSC <p>En el cas de persones o unitats de convivència amb ingressos superiors, és precisa d'un informe dels Serveis Socials que acreditat risc de la pèrdua d'habitatge.</p>	<p>Import de les rendes de lloguer. (article 5.7.a)</p> <p>La renda mensual màxima no pot ser superior a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 10% dels ingressos ponderats de la unitat familiar, per sota del 0,89 IRSC. • 12% dels ingressos ponderats de la unitat familiar, per sota del 0,95 IRSC. • 18% dels ingressos ponderats de la unitat familiar, igual o superior al 0,95 IRSC. <p>El lloguer social s'ha de poder perfeccionar encara que no pugui constatar-se cap tipus d'ingrés per part de la/les persona/es beneficiàries.</p>
		<p>Temporalitat del contracte de lloguer. (article 5.7.c)</p> <p>El contracte de lloguer social ha de preveure una durada mínima de 3 anys.</p>

La mesura va estar vigent entre l'agost de 2015 i fins a maig de 2016, quan el Tribunal Constitucional va publicar la resolució per la qual havia admès a tràmit el recurs d'inconstitucionalitat sobre els principals instruments de la llei, i per tant va deixar en suspensió l'aplicació d'aquesta mesura, suspensió que es va mantenir per la Resolució de 20 de setembre de 2016, en el recurs d'inconstitucionalitat número 2501-2016 del Ple del Tribunal Constitucional, tal i com s'analitza en el següent capítol d'aquest treball d'investigació.

Però cal posar de relleu aquesta situació perquè, com ja s'ha exposat, la suspensió dels instruments de la Llei 24/2015 va comportar que el govern, amb la finalitat d'abordar

la situació de persistència de la dificultat d'accés i/o el perill de pèrdua de l'habitatge habitual, aprovés un projecte de llei que va donar peu a 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. Entre les mesures incloses a la nova norma, l'article 16 establia l'obligació de re-allotjament en determinats supòsits de persones o unitats familiars en risc d'exclusió residencial que va venir a substituir, de forma parcial, l'obligació de lloguer social de la Llei 24/2015.

En aquesta nova llei, l'obligació de lloguer social era més limitada. Així, els subjectes obligats eren aquells que havien instat procediments d'execució hipotecària o demandes per impagament de les rendes de lloguer, quan eren persones jurídiques o fons d'inversió inscrits o susceptibles de ser inscrits al Registre d'habitatges buits i ocupats de la Generalitat de Catalunya, superant així la suspensió del concepte de gran tenidor d'habitatge. Mentre que es mantenien els requisits que havien de complir les famílies per poder exercir el dret de re-allotjament en règim de lloguer social, requisits que no havien estat suspesos pel TC.

7. L'EXPROPIACIÓ FORÇOSA.

7.1 CONTINGUT DE LES NORMES AUTONÒMIQUES QUE REGULEN L'EXPROPIACIÓ FORÇOSA EN SITUACIONS DE LLANÇAMENT O DESNONAMENT.

Quadre 3.16 Comparativa sobre l'enfocament de l'expropiació per situacions de llançament o desnonament a Andalusia, i Navarra (1 de 3).

DECRET LLEI 6/2013 - Andalusia.	LLEI 4/2013 - Andalusia.	LLEI 24/2013 - Navarra.
<p>Regulació</p> <p>La disposició addicional 2a. del Decret-Llei, estableix la declaració de l'interès social per procedir a l'expropiació forçosa de l'ús, de caràcter temporal, (màxim de tres anys) de l'habitatge de persones titulars d'un préstec hipotecari, incurses en un procediment de llançament per execució, i en situació de vulnerabilitat.</p>	<p>Regulació</p> <p>La disposició addicional 1a. de la llei estableix la declaració de l'interès social per procedir a l'expropiació forçosa de l'ús, de caràcter temporal, (màxim de tres anys) de l'habitatge de persones, titulars d'un préstec hipotecari, incurses en un procediment de llançament per execució, i en situació de vulnerabilitat.</p>	<p>Regulació</p> <p>La disposició addicional 10a. de la llei estableix la declaració de l'interès social per procedir a l'expropiació forçosa de l'ús, de caràcter temporal, (màxim de cinc anys) de l'habitatge de persones, titulars d'un préstec hipotecari, incurses en un procediment de llançament per execució, i en situació de vulnerabilitat.</p>
<p>Disposició addicional segona. Declaració de l'interès social a efectes d'expropiació forçosa de la cobertura de necessitat d'habitatge de persones en especials circumstàncies d'emergència social.</p> <p>1. Es declara d'interès social la cobertura de necessitat d'habitatge de les persones en especials circumstàncies d'emergència social incurses en procediments de desnonament per execució hipotecària, a l'efecte d'expropiació forçosa de l'ús de l'habitatge objecte del mateix per un termini màxim de tres anys a comptar de la data del llançament acordat per l'òrgan jurisdiccional competent.</p> <p>2. Aquest decret llei és aplicable als habitatges incursos en procediments de desnonament instat per entitats financeres, o les seves filials immobiliàries o entitats de gestió d'actius, en els quals resulti adjudicatari de la rematada una entitat financera, o les seves filials immobiliàries o entitats de gestió d'actius i tot això sense perjudici del que disposa la normativa bàsica estatal.</p> <p>3. Podran ser beneficiàries d'aquesta expropiació d'ús les persones que compleixin els següents requisits:</p> <p>a) Tenir la residència habitual i permanent en l'habitatge objecte d'execució hipotecària, sent el seu únic habitatge en propietat i no posseir cap</p>	<p>Disposició addicional primera. Declaració de l'interès social a efectes d'expropiació forçosa de la cobertura de necessitat d'habitatge de persones en especials circumstàncies d'emergència social.</p> <p>1. Es declara d'interès social la cobertura de necessitat d'habitatge de les persones en especials circumstàncies d'emergència social incurses en procediments de desnonament per execució hipotecària, a l'efecte d'expropiació forçosa de l'ús de l'habitatge objecte del mateix per un termini màxim de tres anys, a comptar de la data del llançament acordat per l'òrgan jurisdiccional competent.</p> <p>En els mateixos termes, es declara d'interès social la cobertura de necessitat d'habitatge de les persones en especials circumstàncies d'emergència social que, com a conseqüència de l'execució d'un aval que les mateixes hagin prestat amb vista a garantir un crèdit hipotecari, hagin de respondre amb el seu propi habitatge habitual, per trobar incurses en un procediment d'execució o constrenyiment instat per una entitat financera, les seves filials immobiliàries o entitat de gestió d'actius.</p> <p>Igualment, es declara d'interès social la cobertura de necessitat d'habitatge de les persones donades d'alta a la Seguretat Social com a autònomes o treballadores per compte propi que</p>	<p>Disposició addicional desena Declaració de l'interès social a efectes d'expropiació forçosa de la cobertura de necessitat d'habitatge de persones en especials circumstàncies d'emergència social.</p> <p>1. Es declara d'interès social la cobertura de necessitat d'habitatge de les persones en especials circumstàncies d'emergència social incurses en procediments de desnonament per execució hipotecària, a l'efecte d'expropiació forçosa de l'ús de l'habitatge objecte del mateix per un termini màxim de cinc anys a comptar de la data del llançament acordat per l'òrgan jurisdiccional competent o, si s'escau, des que finalitzi el termini de suspensió del llançament establert per Reial decret llei 27/2012, de 15 de novembre.</p> <p>2. Aquesta llei foral serà d'aplicació als habitatges incursos en procediments de desnonament instats per entitats financeres, o les seves filials immobiliàries o entitats de gestió d'actius, en els quals resulti adjudicatari de la rematada una entitat financera, o les seves filials immobiliàries o entitats de gestió d'actius i tot això sense perjudici del que disposa la normativa bàsica estatal.</p> <p>3. Podran ser beneficiàries d'aquesta expropiació d'ús les persones que compleixin els següents requisits:</p>

<p>membre de la unitat familiar que convisqui en l'habitatge objecte d'execució hipotecària la titularitat de cap altre habitatge.</p> <p>b) Tenir la condició inicial de propietaris i deutors hipotecaris.</p> <p>c) El llançament pugui generar una situació d'emergència o exclusió social.</p> <p>d) Complir els requisits de caràcter econòmic:</p> <p>1r Que el procediment d'execució hipotecària sigui conseqüència de l'impagament d'un préstec concedit per poder fer efectiu el dret a l'habitatge per a la persona.</p> <p>2n Que les condicions econòmiques de la persona hagin patit un important menyscapte, provocant una situació d'endeutament sobrevingut respecte a les condicions i circumstàncies existents quan es va concedir el préstec hipotecari. S'entén que les circumstàncies econòmiques han patit un important menyscapte quan l'esforç que representi la càrrega hipotecària sobre la renda familiar s'hagi multiplicat per, almenys, 1,5 i això suposi més d'un terç dels ingressos familiars.</p> <p>3r El conjunt d'ingressos de la unitat familiar no superi el 3 de l'Indicador Públic de Renda d'Efectes Múltiples.</p> <p>4. El procediment d'expropiació temporal de l'ús de l'habitatge s'ha d'ajustar a la legislació d'expropiació forçosa i, si escau, al que estableix la legislació sectorial aplicable. La resolució que doni inici a aquest es comunicarà a l'òrgan judicial que conegui del procediment d'execució hipotecària de què es tracti.</p> <p>5. Mitjançant Decret del Consell de Govern es declararà, prèvia informació pública i motivadament, l'interès social i la necessitat d'ocupació a efectes d'expropiació forçosa temporal de l'ús d'habitatges. Mitjançant Acord del Consell de Govern podrà delegar aquesta competència a la Conselleria competent en matèria d'habitatge.</p> <p>6. L'anunci de publicació podrà incloure la citació per a l'aixecament de l'acta prèvia.</p> <p>7. Es declara d'urgent ocupació als efectes que preveu l'article 52 de la Llei d'expropiació forçosa, de 16 de desembre de 1954, l'expropiació prevista en aquest decret llei.</p> <p>8. En l'acta d'ocupació s'establirà la forma en què la propietat recuperarà l'ús de l'habitatge un cop transcorregut</p>	<p>estiguin en especials circumstàncies d'emergència social i l'habitatge habitual constitueixi garantia d'un préstec bancari concedit per fer front al desenvolupament de la seva activitat professional i es troben sotmeses a un procediment d'execució o constrenyiment instat per l'entitat financera que concedeix el crèdit.</p> <p>2. Aquesta llei és aplicable als habitatges incursos a procediments de desnonament o constrenyiment instat per entitats financeres, o les seves filials immobiliàries o entitats de gestió d'actius, en els quals resulti adjudicatari de la rematada una entitat financera, o les seves filials immobiliàries o entitats de gestió d'actius, i tot això sense perjudici del que disposa la normativa bàsica estatal.</p> <p>3. Podran ser beneficiàries d'aquesta expropiació d'ús les persones que compleixin els següents requisits:</p> <p>a) Tenir la residència habitual i permanent en l'habitatge objecte d'execució hipotecària o de constrenyiment, sent el seu únic habitatge en propietat i no posseir cap membre de la unitat familiar que convisqui en l'habitatge objecte d'execució hipotecària la titularitat de cap altre habitatge, llevat que es tracti de la titularitat d'un habitatge que estigui afectat al mateix préstec hipotecari i pugui ser igualment executat juntament amb l'altre.</p> <p>b) Tenir la condició inicial de propietaris i deutors hipotecaris o avaladors o persones donades d'alta a la Seguretat Social com a treballadores per compte propi o autònomes.</p> <p>c) El llançament pugui generar una situació d'emergència o exclusió social.</p> <p>d) Complir els requisits de caràcter econòmic:</p> <p>1r Que el procediment d'execució hipotecària o de constrenyiment sigui conseqüència de l'impagament d'un préstec concedit per poder fer efectiu el dret a l'habitatge per a la persona.</p> <p>2n Que les condicions econòmiques de la persona hagin patit un important menyscapte, provocant una situació d'endeutament sobrevingut respecte a les condicions i circumstàncies existents quan es va concedir el préstec hipotecari. S'entén que les circumstàncies econòmiques han patit un important menyscapte quan l'esforç que representi la càrrega hipotecària sobre la renda familiar s'hagi multiplicat per, almenys, 1,5 i això suposi més d'un terç dels ingressos familiars. En el</p>	<p>a) Tenir la residència habitual i permanent en l'habitatge objecte d'execució hipotecària, sent el seu únic habitatge en propietat i no posseir cap membre de la unitat familiar que convisqui en l'habitatge objecte d'execució hipotecària la titularitat de cap altre habitatge.</p> <p>b) Tenir la condició inicial de propietaris i deutors hipotecaris.</p> <p>c) Que el llançament pugui generar una situació d'emergència o exclusió social.</p> <p>d) Complir els requisits de caràcter econòmic:</p> <p>1. Que el procediment d'execució hipotecària sigui conseqüència de l'impagament d'un préstec concedit per poder fer efectiu el dret a l'habitatge per la persona.</p> <p>2. Que les condicions econòmiques de la persona hagin patit un important menyscapte, provocant una situació d'endeutament sobrevingut respecte a les condicions i circumstàncies existents quan es va concedir el préstec hipotecari. S'entén que les circumstàncies econòmiques han patit un important menyscapte quan l'esforç que representi la càrrega hipotecària sobre la renda familiar s'hagi multiplicat per, almenys, 1,5 i això suposi més d'un terç dels ingressos familiars.</p> <p>3. Que el conjunt d'ingressos de la unitat familiar no superi tres vegades l'Indicador Públic de Renda d'Efectes Múltiples. Quan la unitat familiar tingui tres membres dit límit es fixa en 3,25, quan tingui quatre membres en 3,50, i en cas de més membres s'afegirà un 0,25 per cada un d'ells.</p> <p>4. El procediment d'expropiació temporal de l'ús de l'habitatge s'ha d'ajustar a la legislació d'expropiació forçosa i, si escau, al que estableix la legislació sectorial aplicable. La resolució que doni inici a aquest es comunicarà a l'òrgan judicial que conegui del procediment d'execució hipotecària de què es tracti.</p> <p>5. Mitjançant una ordre foral del conseller competent en matèria d'habitatge es declararà, prèvia informació pública i motivadament, l'interès social i la necessitat d'ocupació a efectes d'expropiació forçosa temporal de l'ús d'habitatges.</p> <p>6. L'anunci de publicació podrà incloure la citació per a l'aixecament de l'acta prèvia.</p> <p>7. Es declara d'urgent ocupació als efectes que preveu l'article 52 de la Llei</p>
--	--	--

<p>el termini d'expropiació temporal de l'ús. En particular, es reconeix el dret de reversió en cas que les circumstàncies de la persona beneficiària es modifiquessin abans de transcórrer els tres anys que estableix l'apartat 1, de manera que pugui exercir el dret a un habitatge digne i adequat en termes anàlegs els que possibilita l'habitatge que va ser objecte del procediment d'execució hipotecària. Així mateix s'incorrerà en causa de reversió quan es perdi la condició de beneficiari.</p> <p>9. La persona beneficiària està obligada al pagament a l'administració expropiant d'una quantitat en concepte de contribució al pagament de preu just, en quantia no superior al 25% dels ingressos de la unitat familiar que convisqui en la mateixa, ni superior a la quantia del preu just.</p> <p>10. Quan la persona beneficiària hagi incorregut en falsedat o ocultació d'informació en el compliment dels requisits que preveu l'apartat 3 o a la presentació de la documentació a què es refereix l'apartat 11, perdrà la condició de beneficiària. La Conselleria competent en matèria d'habitatge vigilarà el compliment dels requisits referits i el pagament de les quantitats a les quals, com a beneficiari, estigui obligat en els termes de l'apartat anterior.</p> <p>11. Per a l'inici del procediment d'expropiació forçosa, la persona interessada ha d'aportar, a més de la sol·licitud adreçada a l'efecte i de la documentació acreditativa del procés d'execució hipotecària en què el seu habitatge es trobi sotmesa, la següent documentació: (...)</p> <p>12. Les sol·licituds es tramitaran segons l'ordre rigorós d'incoació, llevat que, en supòsits d'especial vulnerabilitat o en el cas que el llançament sigui imminent, es dicti una resolució motivada, de la qual quedarà constància, establint una preferència diferent.</p> <p>En els supòsits en què afecti a un habitatge, és competent per a la seva resolució el titular de la Delegació Territorial o Provincial en matèria d'habitatge. Si l'afectació arriba a una generalitat de situacions, correspondrà a la persona titular de la direcció general competent en matèria d'habitatge.</p> <p>Als efectes del que estableixen els paràgrafs anteriors s'entendrà que hi ha un supòsit d'especial vulnerabilitat quan el llançament afecti a famílies amb menors d'edat, majors dependents, persones amb discapacitat, víctimes de violència de gènere o persones desocupades sense dret a prestació.</p>	<p>supòsit de tractar-se de persona avalador en els termes de l'apartat 1, aquest requisit només operarà respecte a la persona a qui es concedeix el crèdit hipotecari del que aquella es constitueix en garant mitjançant aval.</p> <p>3r El conjunt d'ingressos de la unitat familiar no superi el 3 de l'Indicador Públic de Renda d'Efectes Múltiples.</p> <p>4. El procediment d'expropiació temporal de l'ús de l'habitatge s'ha d'ajustar a la legislació d'expropiació forçosa i, si escau, al que estableix la legislació sectorial aplicable. La resolució que doni inici a aquest es comunicarà a l'òrgan judicial que conegui del procediment d'execució hipotecària o constrenyiment de què es tracti.</p> <p>5. Mitjançant decret del Consell de Govern es declararà, prèvia informació pública i motivadament, l'interès social i la necessitat d'ocupació a efectes d'expropiació forçosa temporal de l'ús d'habitatges. Mitjançant acord del Consell de Govern podrà delegar aquesta competència a la Conselleria competent en matèria d'habitatge.</p> <p>6. L'anunci de publicació podrà incloure la citació per a l'aixecament de l'acta prèvia.</p> <p>7. Es declara d'urgent ocupació, als efectes que preveu l'article 52 de la Llei d'expropiació forçosa, de 16 de desembre de 1954, l'expropiació prevista en aquesta llei.</p> <p>8. En l'acta d'ocupació s'establirà la forma en què la propietat recuperarà l'ús de l'habitatge un cop transcorregut el termini d'expropiació temporal de l'ús. En particular, es reconeix el dret de reversió en cas que les circumstàncies de la persona beneficiària es modifiquessin abans de transcórrer els tres anys que estableix l'apartat 1, de manera que pugui exercir el dret a un habitatge digne i adequat en termes anàlegs els que possibilita l'habitatge que va ser objecte del procediment d'execució hipotecària. Així mateix, s'incorrerà en causa de reversió quan es perdi la condició de beneficiari.</p> <p>9. La persona beneficiària està obligada al pagament a l'administració expropiant d'una quantitat en concepte de contribució al pagament de preu just, en quantia no superior al 25% dels ingressos de la unitat familiar que convisqui en la mateixa ni superior a la quantia del preu just.</p> <p>10. Quan la persona beneficiària hagi incorregut en falsedat o ocultació d'informació en el compliment dels requisits que preveu l'apartat 3 a la</p>	<p>d'expropiació forçosa, de 16 de desembre de 1954, l'expropiació prevista en aquesta Llei Foral.</p> <p>8. En l'acta d'ocupació s'establirà la forma en què la propietat recuperarà l'ús de l'habitatge un cop transcorregut el termini d'expropiació temporal de l'ús. En particular, es reconeix el dret de reversió en cas que les circumstàncies de la persona beneficiària es modifiquessin abans de transcórrer els tres anys que estableix l'apartat 1, de manera que pugui exercir el dret a un habitatge digne i adequat en termes anàlegs els que possibilita l'habitatge que va ser objecte del procediment d'execució hipotecària. Així mateix s'incorrerà en causa de reversió quan es perdi la condició de beneficiari.</p> <p>9. La persona beneficiària està obligada al pagament a l'administració expropiant d'una quantitat en concepte de contribució al pagament de preu just, en quantia no superior al 25 per cent dels ingressos de la unitat familiar que convisqui en la mateixa, ni superior a la quantia del preu just.</p> <p>10. Quan la persona beneficiària hagi incorregut en falsedat o ocultació d'informació en el compliment dels requisits que preveu l'apartat 3 o a la presentació de la documentació a què es refereix l'apartat 11, perdrà la condició de beneficiària. El departament competent en matèria d'habitatge vigilarà el compliment dels requisits referits i el pagament de les quantitats a les quals, com a beneficiari, estigui obligat en els termes de l'apartat anterior.</p> <p>11. Per a l'inici del procediment d'expropiació forçosa, la persona interessada ha d'aportar, a més de la sol·licitud adreçada a l'efecte i de la documentació acreditativa del procés d'execució hipotecària en què el seu habitatge es trobi incurs, la següent documentació: (...)</p> <p>12. Les sol·licituds es tramitaran segons l'ordre rigorós d'incoació, llevat que, en supòsits d'especial vulnerabilitat o en el cas que el llançament sigui imminent, es dicti una resolució motivada, de la qual quedarà constància, establint una preferència diferent.</p> <p>Als efectes del que estableixen els paràgrafs anteriors s'entendrà que hi ha un supòsit d'especial vulnerabilitat quan el llançament afecti a famílies amb menors d'edat, majors dependents, persones amb discapacitat, víctimes de violència de gènere o persones desocupades sense dret a prestació.</p> <p>En aquests casos i davant de situacions</p>
--	---	--

<p>En aquests casos i davant de situacions similars tindran un ordre preferent en la tramitació aquelles persones la habitatge estigui sotmès a algun règim de protecció pública.</p> <p>13. La impossibilitat de dur a terme l'execució de l'ocupació de l'habitatge per causes relacionades amb el procediment de desnonament, així com per altres causes no imputables a l'administració no implica el reconeixement de cap dret a la persona beneficiària de l'expropiació.</p> <p>14. En tot cas, el que estableix aquesta disposició estarà en funció de les disponibilitats pressupostàries.</p> <p>En termes anuals, la despesa destinada a aquesta actuació serà l'equivalent a aplicar la remuneració, segons tipus d'interès retributiu dels comptes de la Junta d'Andalusia, al saldo viu del conjunt dels dipòsits per fiances d'arrendament i subministraments constituïts en la Comunitat Autònoma d'Andalusia.</p> <p>15. El que estableix aquesta disposició és aplicable als processos judicials o extrajudicials d'execució hipotecària que s'haguessin iniciat abans de l'entrada en vigor d'aquest Decret Llei, en els quals no s'hagués executat el llançament o s'hagués produït el llançament després de l'entrada en vigor del mateix però l'habitatge estigui desocupat.</p>	<p>presentació de la documentació a què es refereix l'apartat 11, perdrà la condició de beneficiària. La Conselleria competent en matèria d'habitatge vigilarà el compliment dels requisits referits i el pagament de les quantitats a les quals, com a beneficiari, estigui obligat en els termes de l'apartat anterior.</p> <p>11. Per a l'inici del procediment d'expropiació forçosa, la persona interessada ha d'aportar, a més de la sol·licitud adreçada a l'efecte i de la documentació acreditativa del procés d'execució hipotecària en què el seu habitatge es trobi sotmès, la següent documentació: (...)</p> <p>12. Les sol·licituds es tramitaran segons l'ordre rigorós d'ingressos, llevat que, en supòsits d'especial vulnerabilitat o en el cas que el llançament sigui imminent, es dicti una resolució motivada, de la qual quedarà constància, establint una preferència diferent.</p> <p>En els supòsits en què afecti a un habitatge, és competent per a la seva resolució la persona titular de la Delegació Territorial o Provincial en matèria d'habitatge. Si l'afectació arriba a una generalitat de situacions, correspondrà a la persona titular de la direcció general competent en matèria d'habitatge.</p> <p>Als efectes del que estableixen els paràgrafs anteriors, s'entén que hi ha un supòsit d'especial vulnerabilitat quan el llançament afecti a famílies amb menors d'edat, majors dependents, persones amb discapacitat, víctimes de violència de gènere o persones desocupades sense dret a prestació.</p> <p>En aquests casos, i davant de situacions similars, tindran un ordre preferent en la tramitació aquelles persones la habitatge estigui sotmès a algun règim de protecció pública.</p> <p>13. La impossibilitat de dur a terme l'execució de l'ocupació de l'habitatge per causes relacionades amb el procediment de desnonament o constrenyiment, així com per altres causes no imputables a l'administració no implica el reconeixement de cap dret a la persona beneficiària de la expropiació.</p> <p>14. En tot cas, el que estableix aquesta disposició estarà en funció de les disponibilitats pressupostàries.</p> <p>En termes anuals, la despesa destinada a aquesta actuació serà l'equivalent a la resultant d'aplicar els recàrrecs per presentació extemporània de la fiança i els seus interessos de demora així com la remuneració, segons tipus d'interès retributiu dels comptes de la Junta d'Andalusia, al saldo viu del conjunt dels</p>	<p>similars tindran un ordre preferent en la tramitació aquelles persones quin habitatge estigui sotmès a algun règim de protecció pública.</p> <p>13. La impossibilitat de dur a terme l'execució de l'ocupació de l'habitatge per causes relacionades amb el procediment de desnonament, així com per altres causes no imputables a l'administració no implica el reconeixement de cap dret a la persona beneficiària de la expropiació.</p> <p>14. En tot cas, el que estableix aquesta disposició estarà en funció de les disponibilitats pressupostàries.</p> <p>15. El que estableix aquesta disposició és aplicable als processos judicials o extrajudicials d'execució hipotecària que s'haguessin iniciat abans de l'entrada en vigor d'aquesta Llei Foral, en els quals no s'hagués executat el llançament o s'hagués produït el llançament després de l'entrada en vigor del mateix però l'habitatge estigui desocupat.</p>
--	---	--

	<p>dipòsits per fiances d'arrendament i subministraments constituïts en la Comunitat Autònoma d'Andalusia.</p> <p>15. El que estableix aquesta disposició és aplicable també als processos judicials o extrajudicials d'execució hipotecària o constrenyiment que s'haguessin iniciat abans de l'entrada en vigor d'aquesta llei, en els quals no s'hagués executat el llançament o s'hagués produït el llançament després de l'entrada en vigor del mateix però l'habitatge estigui desocupat.</p>	
--	---	--

Quadre 3.17 Comparativa sobre l'enfocament de l'expropiació per situacions de llançament o desnonament a Canàries, País Basc i Catalunya (2 de 3).

LLEI 2/2014 - Canàries.	LLEI 3/2015 - País Basc.	LLEI 4/2016 - Catalunya.
<p>Regulació</p> <p>La disposició addicional 4a. de la Llei, estableix la declaració de l'interès social per procedir a l'expropiació forçosa de l'ús, de caràcter temporal, (màxim de tres anys) de l'habitatge de persones titulars d'un préstec hipotecari, incurses en un procediment de llançament per execució, i en situació de vulnerabilitat.</p>	<p>Regulació</p> <p>L'article 74 de la Llei, estableix la declaració de l'interès social per procedir a l'expropiació forçosa de l'ús, de caràcter temporal, (màxim de tres anys) de l'habitatge de persones, titulars d'un préstec hipotecari, o un contracte de lloguer, , incurses en un procediment de llançament o desnonament, en situació de vulnerabilitat.</p>	<p>Regulació</p> <p>L'article 17 de la Llei, estableix la declaració de l'interès social per procedir a l'expropiació forçosa de l'ús, de caràcter temporal, (màxim de tres anys) de l'habitatge de persones, en situació de vulnerabilitat que transmetin per no haver pogut fer front al pagament de les quotes, el seu habitatge com a conseqüència d'una compensació de deutes, dació en pagament o execució hipotecària.</p>
<p>Disposició addicional quarta.- Declaració de l'interès social a efectes d'expropiació forçosa de la cobertura de necessitat d'habitatge de persones en especials circumstàncies d'emergència social.</p> <p>1. Els deutors hipotecaris d'habitatges als que no siguin aplicables les mesures contingudes en la legislació estatal de protecció de deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social, es poden acollir al que preveu la present disposició addicional.</p> <p>2. En els supòsits d'execució hipotecària instats per entitats financeres, en els quals estigui autoritzat judicialment el llançament, l'Institut Canari de l'Habitatge actuarà com a mediador entre les entitats i els que hagin estat els habitants de l'habitatge. De no aconseguir acord, es procedirà conforme es preveu en els apartats següents.</p> <p>3. Es declara d'interès social la cobertura de necessitat d'habitatge de les persones en especials circumstàncies d'emergència social afectades per</p>	<p>Article 74.- Expropiació forçosa de l'ús temporal d'habitatges incurses en procediments de desnonament per execució hipotecària.</p> <p>1.- Es considera que concorre causa d'interès social que legitima l'expropiació forçosa de l'ús temporal d'habitatge proporcionar cobertura a la situació de necessitat d'habitatge de persones en especials circumstàncies d'emergència social incurses en procediments de desnonament per execució hipotecària o arrendament i sense solució residencial. En aquests casos, es podrà expropiar l'ús de l'habitatge objecte de desnonament per un termini màxim de tres anys a comptar de la data de llançament acordat per l'òrgan jurisdiccional competent, tant en el cas d'habitatges incursos en procediments de desnonament instat per entitats financeres, o les seves filials immobiliàries o entitats de gestió d'actius, en els quals resulti adjudicatari de la rematada qualsevol d'ells com en el cas que el desnonament tingués lloc per impagament de quotes en un contracte</p>	<p>Article 17. Expropiació de l'ús</p> <p>1. La transmissió d'habitatges derivats d'acords de compensació o dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge, establerts per la impossibilitat de retornar el préstec hipotecari, si el transmissor o la unitat familiar que la integra no té una alternativa d'habitatge pròpia i es troba en risc d'exclusió residencial, està sotmesa al procediment de mediació regulat per l'article 10, que pot ésser instat per qualsevol de les dues parts.</p> <p>2. Les persones o unitats familiars que consideren que es troben en la situació a què fa referència l'apartat 1 han de posar-ho en coneixement de l'òrgan de l'administració competent en matèria de serveis socials, el qual ha d'emetre un informe sobre l'existència de risc d'exclusió residencial o vulnerabilitat i, en cas que sigui afirmatiu, també ho ha de posar en coneixement dels òrgans corresponents competents en matèria d'habitatge, a l'efecte que adoptin les mesures de protecció establertes per</p>

<p>procediments d'execució hipotecària, a l'efecte d'expropiació forçosa del dret d'ús de l'habitatge objecte del mateix per un termini màxim de tres anys a comptar de la data del llançament acordat per l'òrgan jurisdiccional competent.</p> <p>En els mateixos termes, es declara d'interès social la cobertura de necessitat d'habitatge de les persones en especials circumstàncies d'emergència social que, com a conseqüència de l'execució d'un aval que les mateixes hagin prestat amb vista a garantir un crèdit hipotecari, hagin de respondre amb el seu propi habitatge habitual, per trobar incurses en un procediment d'execució o constrenyiment instat per una entitat financera, els seus filials immobiliàries o entitat de gestió d'actius.</p> <p>Igualment, es declara d'interès social la cobertura de necessitat d'habitatge de les persones donades d'alta a la Seguretat Social com a autònomes o treballadores per compte propi que estiguin en especials circumstàncies d'emergència social i l'habitatge habitual constitueixi garantia d'un préstec bancari concedit per fer front al acompliment de la seva activitat professional i es troben sotmeses a un procediment d'execució o constrenyiment instat per l'entitat financera que concedeix el crèdit.</p> <p>4. Aquesta Llei és aplicable als habitatges sobre les quals recaiguin procediments d'execució hipotecària instats per entitats financeres, o les seves filials immobiliàries o entitats de gestió d'actius, en els quals resulti adjudicatària de la rematada una entitat financera, o les seves filials immobiliàries o entitats de gestió d'actius, sense perjudici del que disposa la normativa bàsica estatal.</p> <p>5. Podran ser beneficiàries d'aquesta expropiació del dret d'ús les persones que compleixin els següents requisits:</p> <p>a) Tenir la residència habitual i permanent en l'habitatge objecte d'execució hipotecària, sent la seva única habitatge en propietat i no posseir cap membre de la unitat familiar que visqui en l'habitatge objecte d'execució hipotecària la titularitat de cap habitatge.</p> <p>b) Tenir la condició inicial de propietaris i deutors hipotecaris o avaladors o persones donades d'alta a la Seguretat Social com a treballadores per compte propi o autònomes.</p> <p>c) Que el llançament pugui generar una situació d'emergència o exclusió social.</p>	<p>d'arrendament, llevat que la propietat vagi a ocupar l'habitatge seguidament per si mateix, pel cònjuge o per familiar fins a segon grau de parentiu. Tot això sense perjudici del que disposa la normativa bàsica estatal.</p> <p>En aquest supòsit, podran ser beneficiàries de l'expropiació de l'ús les persones que compleixin els següents requisits:</p> <p>a) Tenir la residència habitual i permanent en l'habitatge objecte d'execució hipotecària o desnonament per impagament de rendes, sent el seu únic habitatge en propietat, i no posseir cap membre de la unitat familiar que visqui en l'habitatge objecte d'execució hipotecària o desnonament del arrendatari la titularitat de cap altre habitatge.</p> <p>b) Tenir la condició inicial de propietaris i deutors hipotecaris i arrendataris deutors.</p> <p>c) Que el llançament pugui generar una situació d'emergència o exclusió social i manca residencial.</p> <p>d) Complir els requisits de caràcter econòmic que es determinin.</p> <p>2.- El procediment d'expropiació temporal de l'ús de l'habitatge s'ha d'ajustar a la legislació d'expropiació forçosa i, si escau, al que estableix la legislació sectorial aplicable. La resolució que doni inici al procediment es comunicarà a l'òrgan judicial que conegui del procediment d'execució hipotecària de què es tracti.</p> <p>3.- Mitjançant decret del Consell de Govern es declararà, prèvia informació pública i motivadament, l'interès social i la necessitat d'ocupació a efectes d'expropiació forçosa temporal de l'ús d'habitatges. Mitjançant acord del Consell de Govern podrà delegar aquesta competència en el departament competent en matèria d'habitatge.</p> <p>4.- L'anunci de publicació podrà incloure la citació per a l'aixecament de l'acta prèvia.</p> <p>5.- En l'acta d'ocupació s'establirà la forma en què la propietat recuperarà l'ús de l'habitatge un cop transcorregut el termini d'expropiació temporal de l'ús. En particular, es reconeix el dret de reversió en cas que les circumstàncies de la persona beneficiària es modifiquessin abans de transcórrer els tres anys que estableix l'apartat 1, de manera que pugui exercir el dret a un habitatge digne i adequat en termes anàlegs als que possibilita l'habitatge que va ser objecte del procediment d'execució hipotecària. Així mateix, s'incorrerà en causa de reversió quan es perdi la condició de beneficiari.</p>	<p>aquesta llei.</p> <p>3. Si l'adquirent de l'habitatge està inscrit en el Registre d'habitatges buits i habitatges ocupats sense títol habilitant, i l'habitatge objecte de transmissió està situat en els àmbits territorials a què fa referència l'article 15.2.a, es declara d'interès social la cobertura de la necessitat d'habitatge de les persones a què fa referència l'apartat 1. A aquest efecte, les administracions públiques poden exercir una expropiació del dret d'ús recollit per l'article 562-1 del Codi civil de Catalunya, a favor de les administracions públiques catalanes i per un període de tres anys, a l'efecte de permetre el re-allotjament.</p> <p>4. L'import de l'expropiació temporal es determina per acord de les parts, atenent als criteris de lloguer social establerts per l'article 5.7 de la Llei 24/2015. Si no hi ha acord, s'inicia l'expedient de preu just que fixa el Jurat d'Expropiació de Catalunya, d'acord amb la seva normativa reguladora. Per a determinar l'import, s'ha de tenir en compte el cost de l'adequació de l'habitatge, per a garantir que l'immoble es troba en condicions d'ús efectiu i adequat, d'acord amb l'article 30 de la Llei 18/2007.</p> <p>5. Atenent a la necessitat urgent que cal satisfer, la resolució d'inici de l'expedient d'expropiació forçosa porta implícita la declaració d'ocupació urgent, als efectes de l'article 52 de la Llei sobre expropiació forçosa.</p>
--	--	--

<p>d) Complir els requisits de caràcter econòmic:</p> <p>1o. Que el procediment d'execució hipotecària sigui conseqüència de l'impagament d'un préstec concedit per poder fer efectiu el dret a l'habitatge.</p> <p>2n. Que les condicions econòmiques de la persona hagin patit un important menyscapse, provocant una situació d'endeutament sobrevingut respecte a les condicions i circumstàncies existents quan es va concedir el préstec hipotecari. S'entén que les circumstàncies econòmiques han patit un important menyscapse quan l'esforç que representi la càrrega hipotecària sobre la renda familiar s'hagi multiplicat per, almenys, 1.5 i això suposi més d'un terç dels ingressos familiars.</p> <p>3r. Que el conjunt d'ingressos de la unitat familiar no superi en 3 vegades l'Indicador Públic de Renda d'Efectes Múltiples, podent el Govern elevar aquest límit reglamentàriament.</p> <p>6. El procediment d'expropiació temporal de l'ús de l'habitatge s'ha d'ajustar a la legislació d'expropiació forçosa i, si escau, al que estableix la legislació sectorial aplicable. La resolució que doni inici a aquest es comunicarà a l'òrgan judicial que conegui del procediment d'execució hipotecària de què es tracti.</p> <p>7. Mitjançant decret del Consell de Govern es declararà, prèvia informació pública i motivadament, l'interès social i la necessitat d'ocupació a efectes d'expropiació forçosa temporal de l'ús d'habitatges. Mitjançant acord del Consell de Govern podrà delegar aquesta competència en la conselleria competent en matèria d'habitatge.</p> <p>8. L'anunci de publicació podrà incloure la citació per a l'aixecament de l'acta prèvia.</p> <p>9. Es declara d'urgent ocupació als efectes que preveu l'article 52 de la Llei d'expropiació forçosa, de 16 de desembre de 1954, l'expropiació prevista en aquesta llei.</p> <p>10. En l'acta d'ocupació s'establirà la forma en què la propietat recuperarà l'ús de l'habitatge, un cop transcorregut el termini d'expropiació temporal de l'ús. En particular, es reconeix el dret de reversió en cas que les circumstàncies de la persona beneficiària es modifiquessin abans de transcórrer els tres anys que estableix l'apartat 3, de manera que pugui exercir el dret a un habitatge digne i adequat en termes anàlegs els que possibilita l'habitatge que va ser objecte del procediment d'execució</p>	<p>6.- La persona beneficiària està obligada al pagament a l'administració expropiant d'una quantitat en concepte de contribució al pagament del preu just, en quantia no superior al 30% dels ingressos de la unitat familiar que convisqui en l'habitatge i no superior al 15 % en el cas que aquests no superin el salari mínim interprofessional, ni superior a la quantia del preu just.</p> <p>7.- Quan la persona beneficiària hagi incorregut en falsedat o ocultació d'informació en el compliment dels requisits que preveu l'apartat 1 o a la presentació de la documentació pertinent, perdrà la condició de beneficiària. El departament competent en matèria d'habitatge vigilarà el compliment dels requisits referits i el pagament de les quantitats a les quals, com a beneficiari, estigui obligat en els termes de l'apartat anterior.</p> <p>8.- Per reglament s'ha de determinar la documentació a aportar per a la tramitació del procediment.</p> <p>9.- Les sol·licituds es tramitaran segons l'ordre rigorós d'incoació, llevat que, en supòsits d'especial vulnerabilitat o en el cas que el llançament sigui imminent, es dicti una resolució motivada, de la qual quedarà constància, establint una preferència diferent.</p> <p>10.- Als efectes del que estableix l'apartat anterior s'entendrà que hi ha un supòsit d'especial vulnerabilitat quan el llançament afecti a famílies amb menors d'edat, majors dependents, persones amb discapacitat, víctimes de violència de gènere o persones desocupades sense dret a prestació.</p> <p>11.- L'administració de la Comunitat Autònoma del País Basc haurà de consignar en els pressupostos generals de la Comunitat, en cada exercici, com a mínim els crèdits suficients per fer front a l'expropiació temporal d'ús d'un nombre d'habitatges que sigui equivalent al nombre de llançaments realitzats a la Comunitat en processos de desnonament per execució hipotecària en l'exercici immediatament anterior.</p>	
---	---	--

<p>hipotecària. Així mateix s'incorrerà en causa de reversió quan es perdi la condició de beneficiari.</p> <p>11. La persona beneficiària està obligada al pagament a l'administració expropiant d'una quantitat en concepte de contribució al pagament de preu just, en quantia no superior al 25% dels ingressos de la unitat familiar que convisqui en l'habitatge objecte d'execució hipotecària, ni superior a la quantia del preu just.</p> <p>12. Quan la persona beneficiària hagi incorregut en falsedat o ocultació d'informació en el compliment dels requisits previstos en l'apartat 5 o en la presentació de la documentació a què es refereix l'apartat 13, perdrà la condició de beneficiària. L'organisme competent en matèria d'habitatge vigilarà el compliment dels requisits referits i el pagament de les quantitats a les quals, com a beneficiari, estigui obligat en els termes de l'apartat anterior.</p> <p>13. Per a l'inici del procediment d'expropiació forçosa, la persona interessada ha d'aportar, a més de la sol·licitud adreçada a l'efecte i de la documentació acreditativa del procés d'execució hipotecària que afecti al seu habitatge, la documentació següent: (...)</p> <p>14. Les sol·licituds es tramitaran segons l'ordre rigorós d'ingressos, llevat que, en supòsits d'especial vulnerabilitat o en el cas que el llançament sigui imminent, es dicti una resolució motivada, de la qual quedarà constància, establint una preferència diferent. En els supòsits en què afecti a un habitatge singular, és competent per a la seva resolució el titular de l'Institut Canari de l'Habitatge. Si l'afectació arriba a una generalitat de situacions o conjunt de casos, correspondrà a la persona titular de la conselleria competent en matèria d'habitatge.</p> <p>Als efectes del que estableixen els paràgrafs anteriors, s'entén que hi ha un supòsit d'especial vulnerabilitat quan el llançament afecti a famílies amb menors d'edat, majors dependents, persones amb discapacitat, víctimes de violència de gènere o persones desocupades sense dret a prestació.</p> <p>En aquests casos, i davant de situacions similars, tindran un ordre preferent en la tramitació aquelles persones la habitatge estigui sotmès a algun règim de protecció pública.</p> <p>15. La impossibilitat de dur a terme l'execució de l'ocupació de l'habitatge per causes relacionades amb el procediment de desnonament, així com per altres causes no imputables a</p>		
--	--	--

<p>l'administració no implica el reconeixement de cap dret a la persona beneficiària de l'expropiació.</p> <p>16. En tot cas, el que estableix aquesta disposició estarà en funció de les disponibilitats pressupostàries. A aquests efectes, anualment en la Llei de Pressupostos de la Comunitat Autònoma de Canàries s'han de consignar els crèdits necessaris per atendre aquesta finalitat.</p> <p>17. El que estableix aquesta disposició també és aplicable als processos judicials o extrajudicials d'execució hipotecària que s'haguessin iniciat abans de l'entrada en vigor d'aquesta llei, en els quals no s'hagués executat el llançament o s'hagués produït el llançament després de l'entrada en vigor del mateix, però l'habitatge estigui desocupat.</p> <p>18. Per decret del Govern es poden establir altres documents justificatius dels requisits exigits o substituir per a aquesta fi els que estableix la present disposició addicional.</p>		
--	--	--

Quadre 3.18 Comparativa sobre l'enfocament de l'expropiació per situacions de llançament o desnonament a València i Extremadura (3 de 3).

LLEI 2/2017 - CA Valenciana.	LLEI 2/2017 - Extremadura.
<p>Regulació</p> <p>L'article 13 de la Llei, estableix la declaració de l'interès social per procedir a l'expropiació forçosa de l'usdefruit, de caràcter temporal, (màxim de tres anys, prorrogables tres anys més) de l'habitatge de persones, titulars d'un préstec hipotecari, incurses en un procediment de llançament per execució, en situació de vulnerabilitat.</p>	<p>Regulació</p> <p>L'article 2 de la Llei, estableix la declaració de l'interès social per procedir a l'expropiació forçosa de l'usdefruit, de caràcter temporal, (màxim de tres anys) de l'habitatge de persones, titulars d'un préstec hipotecari, incurses en un procediment de llançament per execució, en situació de vulnerabilitat.</p>
<p>Article 13. Declaració de l'interès social i la necessitat d'ocupació als efectes d'expropiació forçosa de l'usdefruit temporal d'habitatges incursos en procediment de desnonament per execució hipotecària per a la cobertura de necessitat d'habitatge de persones en especials circumstàncies d'emergència social</p> <p>1. Als efectes prevists en l'article 9 de la Llei d'expropiació forçosa, de 16 de desembre de 1954, la cobertura d'habitatge de les persones en especials circumstàncies d'emergència social afectades per procediments d'execució hipotecària definides en l'article 12 d'aquesta llei comportarà la declaració d'utilitat pública i la necessitat d'ocupació per a l'expropiació forçosa de l'usdefruit de l'habitatge objecte d'aquest per un termini màxim de tres anys, prorrogables per tres anys més, revisant la situació d'emergència social de la unitat de convivència anualment, comptadors des de la data del llançament acordat per l'òrgan jurisdiccional competent.</p> <p>2. Sense perjudici del que disposa la normativa bàsica estatal,</p>	<p>Article 2. Expropiació forçosa de l'usdefruit temporal de determinats habitatges per a la cobertura de necessitat d'habitatge de persones en especials circumstàncies d'emergència social.</p> <p>1. Per la present llei, un cop esgotades totes les vies de solució residencial en previsió de la menor afectació possible al mercat hipotecari, es declara d'interès social i la necessitat d'urgent ocupació, als efectes que preveu l'article 52 de la Llei d'expropiació forçosa, de 16 de desembre de 1954, la cobertura de la necessitat d'habitatge de les persones en especials circumstàncies d'emergència social incurses en procediments de desnonament per execució hipotecària, a l'efecte d'expropiació forçosa de l'usdefruit de l'habitatge objecte d'aquests per un termini màxim de tres anys a comptar de la data del llançament acordat per l'òrgan jurisdiccional competent.</p> <p>2. Aquesta mesura és aplicable als habitatges incurses en procediments de desnonament instats per entitats financeres,</p>

<p>l'expropiació forçosa de l'usdefruit de l'habitatge serà d'aplicació als procediments de desnonament instat per entitats financeres, o les seves filials immobiliàries o entitats de gestió d'actius, en què resulti adjudicatari de la rematada una entitat financera, o les seves filials immobiliàries o entitats de gestió d'actius i les parts no haguessin aplicat el procediment previst per a la intermediació o no s'hagués formalitzat el contracte d'arrendament amb opció de compra i això impliqui que l'habitatge habitual quedara sense ocupants amb títol legal.</p> <p>3. En aquests casos, seran beneficiàries de l'usdefruit temporal les persones o unitats de convivència que es trobin en circumstàncies d'exclusió o emergència social afectades per procediments d'execució hipotecària, d'acord amb els requisits establits en aquesta llei i en les regles procedimentals contingudes en l'annex I. La persona beneficiària que hagi incorregut en falsedat o ocultació d'informació en el compliment dels requisits establits o en la presentació de la documentació a què fa referència l'annex I, perdre la condició de beneficiària. La conselleria competent en matèria d'habitatge vigilarà el compliment dels requisits referits i el pagament de les quantitats a què, com a beneficiari, estigui obligat en els termes del present article.</p> <p>4. La persona o unitat de convivència beneficiària estarà obligada a pagar a l'administració expropiant una quantitat en concepte de contribució al pagament de preu just. Aquesta quantitat, que es prorratejarà amb caràcter mensual, no podrà ser superior al 25 % dels ingressos anuals de la unitats de convivència que convisqui en l'habitatge, a l'efecte de l'indicador públic de renda d'efectes múltiples, ni la seva quantia acumulada superior al preu just determinat per l'administració o resultat de la resolució judicial, si n'hi ha, inclosos els interessos de demora causats i els que legalment siguin exigibles a l'administració expropiant.</p> <p>Quan els ingressos de la unitat familiar no excedisquen el salari mínim interprofessional, per cada membre de la unitat de convivència que acrediti algun tipus d'ingrés, podrà eximir-se del pagament de la renda, per a aquella anualitat o anualitats en què es doni aquesta circumstància.</p> <p>5. El procediment d'expropiació del dret a l'usdefruit temporal de l'habitatge haurà d'ajustar-se a la legislació d'expropiació forçosa i al que s'ha establert en la legislació sectorial aplicable, si de cas. La resolució que l'iniciï es comunicarà a l'òrgan judicial que estigui coneixent el procediment d'execució hipotecària de què es tracti.</p> <p>6. Per mitjà d'un decret del Consell es declararà, amb informació prèvia públicament i motivada, la urgent ocupació a l'efecte d'expropiació forçosa temporal de l'ús d'habitatges. L'anunci de publicació podrà incloure la citació per a l'alçament de l'acta prèvia i, si de cas, l'elevació a acta d'ocupació del bé, sempre que l'administració expropiant procedeixi al pagament del depòsit previ, de conformitat amb l'apartat 6 de l'article 52 de la Llei d'expropiació forçosa.</p> <p>7. En l'acta d'ocupació s'establiran, d'acord amb aquesta llei, els requisits perquè el titular dominical de l'habitatge en pugui recuperar l'usdefruit una vegada transcorregut el termini d'expropiació del dret a l'usdefruit temporal de l'habitatge.</p> <p>8. Així mateix, podrà exercir-se el dret de reversió si les circumstàncies de la persona beneficiària es modifiquen abans de transcórrer els tres anys establits en l'apartat 1, de manera que pugui gaudir del dret a un habitatge assequible, digne i adequat en termes anàlegs als que possibilita l'habitatge que va ser objecte del procediment d'execució hipotecària. Així mateix, es podrà exercir la reversió quan es perdi la condició de</p>	<p>o les seves filials immobiliàries, o entitats de gestió d'actius, en els quals resulti adjudicatari de la rematada una entitat financera, o les seves filials immobiliàries o entitats de gestió d'actius, tot això sense perjudici del que disposa a aquest efecte en la normativa bàsica estatal, i llevat que es doni alguna de les següents circumstàncies:</p> <p>a) S'acrediti que el llançament ha estat suspès per aplicació del Reial Decret Llei 6/2012, de 9 de març, o la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social.</p> <p>b) S'acrediti que l'entitat ha concertat un lloguer assequible amb el titular de l'habitatge objecte d'execució hipotecària per un mínim de tres anys. A aquests efectes, s'entendrà per lloguer assequible aquell el preu no excedeixi el previst en el pla autonòmic d'habitatge per un habitatge protegit de règim especial de nova construcció, amb un límit màxim del 30% dels ingressos nets totals de la unitat familiar.</p> <p>3. Es considera que es troben en situació d'exclusió residencial i, per tant, podran ser beneficiaris d'aquesta expropiació forçosa de l'usdefruit temporal, les persones que compleixin els següents requisits:</p> <p>a) Tenir la residència habitual i permanent en l'habitatge objecte d'execució hipotecària, sent aquesta la seva única residència en propietat i sempre que cap membre de la unitat familiar que convisqui en l'habitatge objecte d'execució hipotecària ostenti la titularitat del ple domini o d'un dret real d'ús o gaudi sobre un altre habitatge.</p> <p>b) Tenir la condició inicial de propietaris i deutors hipotecaris.</p> <p>c) Que es donin els següents requisits de caràcter econòmic:</p> <p>1r Que el procediment d'execució hipotecària sigui conseqüència de l'impagament d'un préstec concedit per a l'adquisició de l'habitatge habitual.</p> <p>2n Que els demandants es trobin en situació de risc d'exclusió residencial, entenent-se en aquesta situació, a efectes d'aquesta llei, a persones i unitats familiars que percebin uns ingressos inferiors al 130% del Salari Mínim Interprofessional calculat a dotze pagues anuals si es tracta de persones que viuen soles, o uns ingressos inferiors a 170% del Salari Mínim Interprofessional calculat a dotze pagues anuals si es tracta d'unitats de convivència, o uns ingressos inferiors al 190% del Salari Mínim Interprofessional calculat a dotze pagues anuals en cas de persones amb discapacitats o amb gran dependència. En el cas que els ingressos siguin superiors a dues vegades l'IPREM calculat a catorze pagues anuals, la sol·licitud ha d'anar acompanyada d'un informe de serveis socials que acrediti el risc d'exclusió residencial.</p> <p>3r El conjunt d'ingressos de la unitat familiar no superi tres vegades el valor de l'Indicador Públic de Renda d'Efectes Múltiples.</p> <p>4. El procediment d'expropiació del dret a l'usdefruit temporal de l'habitatge s'ha d'ajustar a la legislació d'expropiació forçosa i, si escau, al que estableix la legislació sectorial aplicable. La resolució que doni inici al procediment s'ha de comunicar a l'òrgan judicial que conegui del procediment d'execució hipotecària de què es tracti.</p> <p>5. Mitjançant decret del Consell de Govern es declararà, prèvia informació pública i motivada, l'interès social i la necessitat d'urgent ocupació a l'efecte d'expropiació forçosa temporal de l'ús d'habitatges.</p> <p>6. L'anunci de publicació podrà incloure la citació per a l'aixecament de l'acta prèvia.</p>
---	---

<p>beneficiari.</p> <p>9. El reversionista haurà de restituir a l'administració expropiant de l'usdefruit la part proporcional del preu just rebut amb relació al període que falti per completar, fins al màxim de tres anys.</p> <p>10. La impossibilitat de dur a terme l'execució de l'ocupació de l'habitatge per causes relacionades amb el procediment judicial de desnonament, com també per altres causes no imputables a l'administració, no implica el reconeixement de cap dret a la persona beneficiària de l'expropiació.</p> <p>11. La valoració del preu just del dret d'usdefruit temporal es realitzarà atenent els criteris de valoració establits en la present llei, i servirà com a base per al seu càlcul el valor pel qual s'hagi adjudicat l'immoble, d'acord amb les regles del procediment executiu, l'entitat financera, o les seues filials immobiliàries o entitats de gestió d'actius. Per al càlcul del valor de l'usdefruit, aquest es determinarà a raó del 2 % del valor total del bé (en ple domini) per cada període d'un any.</p>	<p>7. En l'acta d'ocupació s'establirà la forma en què la propietat recuperarà l'ús de l'habitatge un cop transcorregut el termini d'expropiació del dret a l'usdefruit temporal de l'habitatge. En particular, es reconeix el dret de reversió en cas que les circumstàncies de la persona beneficiària es modifiquessin abans de transcórrer els tres anys establerts com a període màxim de l'expropiació temporal de l'ús, de manera que pugui exercir el dret a un habitatge digne i adequada en termes anàlegs als que possibilita l'habitatge que va ser objecte del procediment d'execució hipotecària. Així mateix, s'incorrerà en causa de reversió quan es perdi la condició de beneficiari.</p> <p>8. La persona beneficiària està obligada al pagament a l'administració expropiant d'una quantitat en concepte de contribució al pagament de preu just, en quantia no superior al 30% dels ingressos de la unitat familiar que convisqui en la mateixa ni superior a la quantia del preu just.</p> <p>9. Quan la persona beneficiària hagi incorregut en falsedat o ocultació d'informació en el compliment dels requisits que preveu l'apartat 3 o a la presentació de la documentació a què fa referència l'apartat 10, perd la condició de beneficiària. La conselleria competent en matèria d'habitatge vigilarà el compliment dels requisits referits i el pagament de les quantitats a les quals, com a beneficiari, estigui obligat en els termes de l'apartat anterior.</p> <p>10. El procediment d'expropiació forçosa s'iniciarà mitjançant sol·licitud de la persona interessada, que ha de complir els requisits que per als beneficiaris de l'expropiació s'estableixen en el punt 3 d'aquest article. Juntament amb la seva sol·licitud haurà d'aportar la documentació acreditativa del procés d'execució hipotecària en què l'habitatge objecte d'expropiació temporal d'ús es troba incurs.</p>
---	--

7.2 CONTINGUT DE LES NORMES AUTONÒMIQUES QUE REGULEN L'EXPROPIACIÓ FORÇOSA. EN SITUACIONS DE DESHABITACIÓ / INHABITABILITAT.

Quadre 3.19 Comparativa sobre l'enfocament de l'expropiació per situacions de deshabitació o inhabilitat a Navarra i Catalunya.

LLEI 24/2013 - Navarra.	DECRET-LLEI 1/2015 - Catalunya
<p>Regulació</p> <p>L'article 52 de la llei regula l'expropiació forçosa per la deshabitació d'un habitatge.</p>	<p>Regulació</p> <p>L'article 3 del Decret-Llei fixa la sanció per aquells habitatges adquirits en procediments d'execució hipotecària o dació en pagament que no s'hi realitzin les actuacions pertinents per mantenir-los en condicions d'habitabilitat. L'article 4, via execució subsidiària d'obres justifica l'expropiació forçosa de l'usdefruit per un període d'entre quatre i deu anys.</p>
<p>Article 52. Causes d'expropiació.</p> <p>1. Podran ser causes justificatives d'expropiació forçosa per incompliment de la funció social de la propietat qualsevol dels següents fets:</p> <p>(...)</p> <p>2. Així mateix, es podrà considerar causa justificativa d'expropiació forçosa per incompliment de la funció social de la propietat:</p> <p>a) Mantenir un habitatge deshabitat en els casos en què constitueix infracció sancionable en virtut de la present Llei Foral i no haver complert en el termini concedit a l'efecte el requeriment per posar fi a aquesta situació.</p> <p>b) L'incompliment dels terminis previstos per a urbanitzar o edificar terrenys destinats a habitatge protegit. Aquests terminis són els que preveu el Pla General Municipal del municipi on radiquin els terrenys i, si no, els establerts en la Llei Foral 35/2002, de 20 de desembre, d'Ordenació del Territori i Urbanisme.</p>	<p>Article 4. Execució forçosa de les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat dels habitatges.</p> <p>1. Els habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària han de complir i mantenir els requisits d'habitabilitat exigibles als habitatges.</p> <p>2. L'administració pot ordenar d'ofici o a instància de qualsevol persona interessada, l'execució de les obres necessàries per complir els requisits a què es refereix l'apartat 1. Les ordres d'execució s'han d'ajustar a la normativa vigent, amb l'audiència prèvia de les persones interessades.</p> <p>3. En el marc d'un procediment d'execució forçosa mitjançant execució subsidiària a càrrec del titular, l'administració pot acordar 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, i que estiguin situats en municipis considerats àrees de demanda residencial forta i acreditada, declarades en el Pla territorial sectorial d'habitatge o en el Pla per al dret a l'habitatge, amb l'objectiu d'executar les obres necessàries que en permetin l'ús i l'ocupació.</p> <p>No serà procedent acordar l'execució forçosa quan la persona propietària cedeixi l'usdefruit a l'administració per tal que aquesta executi les obres i disposi de l'habitatge pel període pactat, o quan la persona propietària doni compliment a la resolució de l'administració i efectui les obres necessàries per garantir l'habitabilitat dels habitatges en el termini de sis mesos des de la seva notificació.</p> <p>L'administració ha de notificar a la persona propietària la resolució a executar amb l'avertiment que el seu incompliment comportarà l'execució subsidiària per part de l'administració i l'inici de l'expedient d'expropiació de l'usdefruit de l'habitatge per causa d'interès social.</p> <p>4. El procediment d'expropiació i la determinació del preu just s'han d'ajustar al que preveu la legislació urbanística i d'expropiació forçosa.</p> <p>L'expedient d'expropiació temporal s'inicia d'ofici, transcorregut el termini de sis mesos establert en la resolució sense que el propietari hagi posat en coneixement de l'administració la fi de les obres i l'obtenció de la cèdula</p>

	<p>d'habitabilitat.</p> <p>La resolució d'inici de l'expedient d'expropiació porta implícita la declaració d'urgent ocupació als efectes previstos a l'article 52 de la Llei d'expropiació forçosa.</p> <p>Per a la determinació del preu a satisfer 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.</p> <p>La resolució que posa 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.</p>
--	--

Quadre 3.20 Comparativa sobre l'enfocament de l'expropiació per situacions de deshabitació o inhabilitat al País Basc i Catalunya.

LLEI 3/2015 - País Basc.	LLEI 4/2016 - Catalunya.
<p>Regulació</p> <p>L'article 72 de la llei preveu l'expropiació a causa d'una manca d'ocupació (a més de les de falta de conservació i rehabilitació).</p>	<p>Regulació</p> <p>L'article 15 de la Llei 4/2016, i com a mesura substitutòria de la cessió obligatòria (article 7 de la Llei 24/2015), va regular una fórmula d'expropiació forçosa de caràcter temporal per causa d'interès social, de l'ús de l'habitatge per un període temporal d'entre quatre i deu anys.</p>
<p>Article 72.- Expropiació forçosa d'habitatges i annexos no protegits.</p> <p>1.- Els ajuntaments, i, si no, l'òrgan competent en matèria d'habitatge del Govern Basc, prèvia audiència de l'ajuntament respectiu, podran expropiar la propietat dels habitatges i annexos que no tinguin la qualificació de protecció pública, en cas de incompliment del deure de conservació i rehabilitació i de la funció social d'aquests, quan l'expropiació sigui necessària per a garantir el seu ús adequat.</p> <p>2.- Amb caràcter previ a l'inici de l'expropiació s'ha de dictar ordre d'execució d'adopció de les mesures necessàries de seguretat i habitabilitat de l'habitatge que garanteixin l'ús residencial en les degudes condicions.</p> <p>3.- A l'efecte del que preveu el present article, serà causa la seva suficient per a l'expropiació forçosa la concurrència d'algun o diversos dels següents supòsits: (...) c) Situació o estat de desocupació de l'habitatge durant un temps superior a dos anys sense que concorrin les causes justificades previstes com a excepció a la declaració d'habitatge deshabitat, i que quedi acreditada l'existència de demanda d'habitatge de protecció pública en el terme municipal o a la seva àrea funcional.</p> <p>4.- Les societats urbanístiques de rehabilitació i altres entitats mercantils del sector públic que tinguin per objecte la promoció, construcció i rehabilitació del patrimoni urbanitzat i edificat podran ser beneficiàries de l'expropiació forçosa a què es refereix el present article.</p> <p>5.- En els casos d'expropiació forçosa d'edificis on concorrin casos d'incompliment del deure de conservació i rehabilitació i incompliment de la funció social, l'administració pública ha de</p>	<p>Article 15. Expropiació temporal d'habitatges buits per causa d'interès social.</p> <p>1. Les administracions públiques de Catalunya, per causa d'interès social, d'acord amb la normativa d'expropiacions, a l'efecte de dotar-se d'un parc social d'habitatges assequibles de lloguer per a atendre les necessitats d'habitatge de les persones que es troben en situació d'exclusió residencial o que estan en risc de trobar-s'hi, poden dur a terme l'expropiació forçosa de l'ús temporal de l'habitatge, durant un període de quatre anys com a mínim i de deu anys com a màxim, d'acord amb l'article 72 de la Llei de l'Estat del 16 de desembre de 1954, sobre expropiació forçosa.</p> <p>2. Per a aplicar el que disposa l'article 72 de la Llei sobre expropiació forçosa, cal la concurrència dels requisits següents:</p> <p>a) Que els immobles estiguin situats en les àrees indicades per l'article 12.5 de la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge, o en els municipis que el Govern declari per decret, atenent a la demanda de les necessitats d'habitatge i el parc d'habitatges buits que hi hagi en l'àmbit territorial corresponent. Per a determinar aquest àmbit, s'ha de donar audiència a les entitats locals afectades i tenir en compte la participació del Consell de Governos Locals o de les organitzacions associatives dels ens locals més representatives.</p> <p>b) Que els habitatges estiguin inscrits en el Registre d'habitatges buits i habitatges ocupats sense títol habilitant, o siguin susceptibles d'estar-hi inscrits, o pertanyin a persones jurídiques que els hagin adquirit d'un titular d'habitatges inscrits en el Registre en primera o ulteriors transmissions, encara que el titular actual sigui un fons de titulització d'actius o l'adquisició s'hagi efectuat mitjançant la transmissió d'accions o participacions de societats mercantils.</p>

<p>donar prioritat a la rehabilitació i posterior ús d'aquells per associacions sense ànim de lucre, en règim de cessió d'ús, sempre que compleixin els requisits recollits en la disposició addicional tercera de la present llei, per garantir el compliment de la seva funció social en els termes establerts per aquesta llei.</p>	<p>3. El procediment s'inicia mitjançant una comunicació al titular de l'habitatge, a l'efecte que acrediti, en el termini d'un mes, que disposa d'un contracte que n'habilita l'ocupació. Una vegada transcorregut aquest termini, s'inicia el procediment d'expropiació, el qual conclou si s'arriba a un acord per a la cessió convencional de l'ús de l'habitatge a una administració pública de Catalunya perquè aquesta estableixi un lloguer social, que s'ha de subscriure en el termini de tres mesos.</p> <p>4. Atinent a la necessitat urgent que calgui satisfer, la resolució d'inici de l'expedient d'expropiació forçosa porta implícita la declaració d'ocupació urgent, als efectes del que estableix l'article 52 de la Llei sobre expropiació forçosa.</p> <p>5. El que disposa aquest article està sotmès a l'obligació del beneficiari de la càrrega de complir amb la funció desatasa, que ha estat la causa de l'expropiació temporal, en el termini d'un mes a partir del moment en què l'habitatge estigui en condicions d'ús efectiu i adequat.</p> <p>6. L'import de l'expropiació temporal es determina mitjançant l'acord de les parts, atenent als criteris de lloguer social establerts per l'article 5.7 de la Llei 24/2015. Si no hi ha acord, s'inicia l'expedient de preu just, que ha d'ésser fixat pel Jurat d'Expropiació de Catalunya, d'acord amb la seva normativa reguladora. En la determinació de l'import s'ha de tenir en compte el cost de l'adequació de l'habitatge, a l'efecte de garantir que l'immoble es troba en condicions d'ús efectiu i adequat, d'acord amb l'article 30 de la Llei 18/2007.</p> <p>7. L'exercici d'aquest dret ha de respectar el principi de proporcionalitat, tenint en compte les necessitats residencials que hi hagi al municipi corresponent, i l'esforç o càrrega amb relació a la cessió d'habitatge de lloguer assequible que hagi efectuat el titular de l'habitatge d'immobles de la seva titularitat, directa o indirecta.</p> <p>8. El termini a què fa referència l'apartat 1 compta a partir de l'ocupació efectiva de l'habitatge, una vegada aquest s'ha adequat.</p> <p>9. El pagament del preu just es pot fer de manera fraccionada, en períodes mensuals.</p>
--	---

7.3. L'EXPROPIACIÓ PER GARANTIR EL DRET A L'HABITATGE.

7.3.1 Els antecedents de l'expropiació per obtenir habitatges.

De totes les mesures constrictives sobre el dret de propietat, sense dubte la que ha generat més controvèrsia ha estat la possibilitat d'utilitzar l'instrument de l'expropiació per garantir el dret a l'habitatge.

En les normes que s'han reproduït, i objecte d'aquesta investigació, es poden distingir dues causes ben diferenciades. Per una banda, la situació que es regula de forma majoritària és la de prevenir la possible exclusió social residencial a la que s'exposa una família perjudicada per un procediment de pèrdua de l'habitatge per un procediment d'execució hipotecària, desnonament, transmissió per compensació de deutes o dació en pagament. L'altra causa que ve regulada en aquesta legislació territorial està relacionada amb les situacions inadequades de l'habitatge que no permet que aquest compleixi amb la seva funció social, bé perquè està buit, o bé perquè no està en condicions de ser habitat.

Utilitzar l'expropiació per obtenir habitatge no és una novetat fruit del brogit legislatiu conseqüència de la crisi immobiliària de la darrera dècada. Hem de remuntar-nos més de quaranta anys enrere, quan la llei estatal pre-constitucional 24/1977, de 1 d'abril, d'expropiació forçosa per incompliment de la funció social de la propietat d'habitatges de protecció oficial construïts pel Ministeri de l'Habitatge i els Organismes dependents del mateix, reconeixia en el seu preàmbul que:

"els habitatges de protecció oficial, [...] han d'estar dedicats exclusivament a domicili permanent [...] quan aquesta exigència deixa de ser observada en els habitatges construïts directament pel *Ministerio de la Vivienda* i els organismes dependents del mateix, a càrrec de fons públics i dirigida a aquelles persones d'escassa capacitat econòmica, es produeix una greu infracció social. Això fa aconsellable acudir a les vies legals ja existents, amb la finalitat que aquests habitatges tornin a complir la funció per la qual van ser construïdes, i, en conseqüència, dit Departament pot utilitzar el procediment d'expropiació abans al·ludit"⁵⁹⁴.

⁵⁹⁴ Boletín Oficial del Estado de 4 de abril de 1977. Núm.80 p. 7513-7514
Disponible a: <https://www.boe.es/boe/dias/1977/04/04/pdfs/A07513-07514.pdf>

Mantenir un habitatge de protecció oficial desocupat sense causa justa constava com a primer dels motius que comportava la possibilitat de l'expropiació forçosa de l'habitatge per incompliment de la funció social de la propietat. També ho era la utilització per a finalitats distintes de la de domicili, o disposar d'un altre habitatge amb protecció oficial.

Aquest tipus de regulació s'ha mantingut, sense més rellevància, ni controvèrsia,⁵⁹⁵ però ja abans de l'esclat de la bombolla, en la llei pel dret a l'habitatge de 2007, el text opta per altres casuístiques en les quals la institució de l'expropiació apareix com a element clau (de caràcter instrumental) per a resoldre l'incompliment de la funció social dels habitatges deshabitats.

Aquesta previsió d'expropiació forçosa de l'usdefruit, tot i que era de caràcter temporal i per destinar l'habitatge a lloguer, va ser objecte d'una gran polèmica. "Es tracta, precisament, d'un article que posa tot l'accent en la relació dels ciutadans amb l'habitatge, que canvia la perspectiva d'aquest bé com un bé d'ús exclusiu i gaudi individual i introdueix a casa nostra el plantejament de l'habitatge com un bé d'interès col·lectiu".⁵⁹⁶

⁵⁹⁵ A Catalunya es va mantenir aquesta previsió respecte del foment públic d'habitatges, a l'article 66, de la Llei 24/1991, de 29 de novembre de l'habitatge, que va ser la primera llei d'habitatge d'una Comunitat Autònoma, i en la seva que va suposar el seu relleu, la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, on el seu article 78.2 exposa aquesta motivació com a element d'expropiació "immediata" de l'habitatge als seus propietaris.

"Els habitatges amb protecció oficial s'han de destinar a residència habitual dels propietaris o ocupants. En cap cas no es poden destinar a segona residència o a altres usos incompatibles amb l'habitatge. Es considera que un habitatge no es destina a domicili habitual i permanent si els titulars de l'obligació estan tres mesos seguits a l'any sense ocupar-lo i no hi ha una causa que ho justifiqui. L'incompliment d'aquesta condició és un incompliment de la funció social i, sens perjudici de les sancions aplicables, legitima l'administració per a exercir l'acció expropiatòria d'una manera immediata."

⁵⁹⁶ Trilla Bellart, C. "La Llei del dret a l'habitatge. Aspectes més destacats". Revista catalana de dret públic, núm. 38, 2009, p.101

Disponible a:
<file:///D:/39684862H/Desktop/2176-3115-2-PB.pdf>

7.3.2 L'expropiació de l'usdefruit a la llei del dret a l'habitatge de Catalunya.

En plena bombolla immobiliària, va sorgir aquesta voluntat política de regular una versió aparentment plàcida de l'expropiació, la de l'expropiació de l'usdefruit temporal, per aconseguir disposar d'habitatge en lloguer, mobilitzant habitatge buit, i declarant-ne el seu "lloguer forçós".

Cal tenir present el context de l'elaboració dels textos de l'avantprojecte de llei, durant els anys 2005 i 2006, les dificultats per accedir a un habitatge assequible eren evidents, i les xifres estadístiques determinaven -erròniament- l'existència de centenars de milers de pisos buits a Catalunya.

En tot cas, la Llei 18/2007, en el seu text final aprovat pel Parlament de Catalunya, presenta diferents modalitats d'utilització anòmala de l'habitatge, i d'acord amb l'article 41.1.a) quan l'habitatge està desocupat de forma permanent és una d'elles.

Per altra banda, en la mateixa versió del text, podem trobar que la desocupació (en les condicions establertes a l'article 42.6) comporta l'incompliment de la funció social de l'habitatge.

Aquesta 'novetat' de la voluntat d'aplicar una versió *soft* de l'expropiació, sobre qualsevol tipologia d'habitatge, encara que afectava tan sols a algunes de les facultats dominicals de la propietat (l'ús i el gaudi) va contraposar-se a la duresa amb que es va presentar la mesura, batejada com la de "lloguer forçós", fet que va desfermar una polèmica que va convertir-se en l'epicentre mediàtic, jurídic, i polític, de tota la tramitació de la llei catalana del dret a l'habitatge.

La voluntat de la norma era que l'expropiació (de l'usdefruit) pogués afectar a qualsevol tipologia d'habitatge, i no tan sols als que tenien algun tipus de protecció pública. Així, a l'article 42 de la llei, en què s'hi detallaven les mesures a adoptar per l'administració per a evitar la desocupació dels habitatges, com a darrera mesura, en els apartats 6 i 7 de l'article hi constava la fórmula per arribar al lloguer forçós de

l'habitatge, basat en l'expropiació de l'ús de l'habitatge per un període màxim de cinc anys.

Com és veurà, el text final d'aquests apartats de l'article diferia amb el que constava en els primers textos, i fruit de la discussió jurídica, política i mediàtica, va acabar comportant que fos inaplicable.

D'una simple anàlisi veiem que per arribar a la possible expropiació de l'ús, calia, en primer lloc, que l'habitatge es trobés en un àmbit de demanda acreditada⁵⁹⁷, que s'hagués provat que durant els darrers dos anys l'habitatge s'hagués trobat buit. Resultava necessari, a més a més, demostrar que s'havien posat a disposició del propietari les mesures de foment a l'ocupació que constaven als apartats anteriors del mateix article, que fan referència, entre altres, a garanties de cobrament de rendes, reparació de desperfectes, i a la concessió de subvencions per a la rehabilitació d'habitatges en mal estat per a ésser llogats.

Tan sols en aquest cas, i si havien transcorregut dos anys més des de la declaració d'incompliment de la funció social de l'habitatge, es podia iniciar la incoació de l'expedient d'expropiació de l'ús. O sigui, l'habitatge havia d'haver estat quatre anys deshabitat, termini mínim que cal incrementar pel tràmit de l'expedient contradictori d'acreditació de l'incompliment de la funció social, que alhora comportava demostrar l'oferiment de les mesures de foment al propietari per a la seva ocupació, i tot el tràmit d'expropiació de l'ús, que per la seva tramitació ordinària no se'ns escapa que no es tracta d'un procediment àgil. En definitiva, una situació que ben bé podia allargar-se tants anys com els que donaven dret a l'expropiació de l'ús, que era de cinc anys.

⁵⁹⁷ Les àrees de demanda forta i acreditada haurien d'estar determinades pel Pla Territorial Sectorial de l'Habitatge, que més de deu anys després de l'aprovació de la llei, està encara en tramitació en el moment de tancar aquesta investigació, i, per tant, mentre va estar la mesura vigent, fins a finals de l'any 2011 no hi va haver cap aprovació normativa de quins municipis o àmbits territorials reunien aquesta propietat, de cara a l'aplicació de la mesura.

La Generalitat, ha aprovat al llarg d'aquests anys, al Decret 75/2014, i amb posterioritat a la Llei 4/2016, una relació dels municipis a considerar com a àmbits de caràcter temporal de demanda acreditada, fins que no es produeixi l'aprovació de l'esmentat Pla Territorial Sectorial de l'habitatge.

La mesura no va ser objecte de debat al Tribunal Constitucional. Cap dels subjectes legitimats per a fer-ho va presentar cap recurs a l'alt tribunal. En canvi, sí que va ser objecte de debat previ a la seva aprovació definitiva per part del Ple del Parlament, en l'aleshores Consell Consultiu.

El màxim òrgan consultiu va avaluar l'adequació a la constitucionalitat de la norma en diferents aspectes, destacant-ne, en aquest sentit, l'extensió que dedica el dictamen precisament a l'anàlisi de l'expropiació de l'ús.

L'òrgan va emetre dictamen⁵⁹⁸, del que en va ser ponent el conseller Sr. Marc Carrillo, el 29 de novembre de 2007, un dictamen que no va ser gens pacífic, doncs hi consten diferents vots particulars⁵⁹⁹ que giren al voltant de l'esmentada mesura, fins i tot

⁵⁹⁸ El Dictamen 282 del Consell Consultiu sobre els aspectes susceptibles de ser contraris a la Constitució, de l'aleshores projecte de llei del dret a l'habitatge, va emetre's en data 29 de novembre de 2007, i va publicar-se al Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya. VIII legislatura. Núm. 177. Planes 3-58

Disponible a:

<https://www.parlament.cat/document/bopc/51004.pdf>

⁵⁹⁹ Els Consellers, Joaquim Borrell, Jaume Camps i Agustí M. Bassols, en el seu vot particular, consideren que l'article 42.6, no és tan sols inconstitucional des del punt de vista de la vulneració del principi d'igualtat, sinó que també ho és des de la perspectiva de la proporcionalitat, que el dictamen empara (planes 29-35 BOPC VIII legislatura. Núm. 177). Aquests consellers, conclouen que,

"l'article 42.6 del Projecte no és objectivament idoni per a la finalitat prevista pel legislador, perquè la seva eficiència es veu obstaculitzada per la idiosincràsia del mercat d'habitatges de lloguer, ja que la fragmentació d'aquest neutralitza completament l'efecte perseguit d'incrementar l'habitatge de lloguer a preus assequibles (o el que en definitiva és el mateix, de rebaixar els preus de lloguer). A l'últim, corrobora la inutilitat de la mesura, la circumstància que els efectes que es pretén que produeixi aquesta expropiació d'execució molt difícil o impossible només tindran lloc un cop transcorreguts cinc anys des de l'entrada en vigor de la llei, en un mercat que, com s'ha indicat, està subjecte a múltiples variacions".

El consellers Pere Jover, (P.39-42), i Jaume Vernet, (P.42-44) a sensu contrari, consideren constitucional a tots els efectes la configuració de l'instrument d'expropiació de l'ús que conté el dictamen.

Finalment, el propi ponent, el conseller Marc Carrillo, (P. 44-58) fa un vot particular en el que discrepa de la inconstitucionalitat de l'article 42.6, i combat amb duresa la posició de la majoria dels consellers (P., en el sentit que no comparteix, i troba incongruent, dictaminar favorablement la proporcionalitat de la norma, si la majoria ha opinat que vulnera el principi d'igualtat.

"No aconsegueixo comprendre com és possible considerar alhora: 1) que una mesura com la prevista a l'apartat 6 de l'article 42 del Projecte, que un cop exhaurides les cauteles previstes als apartats 1 a 5 de l'article 42, preveu una acció limitadora sobre el dret de propietat, és proporcional i 2), seguidament es pugui sostenir que la mateixa mesura vulnera el principi d'igualtat en la llei.

En aquest sentit, encara menys puc entendre que el criteri de la majoria assumeixi quasi íntegrament i, per tant, mantingui pràcticament en els seus mateixos termes el text de l'argumentació defensada per la ponència al llarg de la deliberació del dictamen, que avalava la proporcionalitat de la mesura que regula el lloguer forçós d'habitatges desocupats".

incloent el vot particular del propi ponent, que es mostra, de forma contundent, disconforme amb l'acord adoptat per la majoria.

El dictamen destaca la proporcionalitat de la mesura pel "contingut de les cauteles que s'estableixen abans de permetre a l'administració de prendre l'opció d'acordar el lloguer forçós", fins el punt que "un cop analitzats els instruments d'intervenció pública sobre la propietat i les finalitats en relació amb la garantia del dret a l'habitatge de determinats sectors socials, el contingut de l'article 42 del Projecte posa de manifest que el major pes o la superior preeminència dels interessos generals que es volen protegir en aquest cas concret (el dret a l'habitatge de determinats sectors socials que per raons d'ordre divers en queden exclosos) justifiquen un major grau d'intervenció sobre els interessos individuals (dret de propietat), sense que aquesta intervenció resulti desproporcionada amb relació a la finalitat perseguida."

Però el Consell Consultiu sí que va fer objeccions des de la vessant de la vulneració del principi d'igualtat que consagra l'article 14 CE.

La consideració de la lesió al principi d'igualtat és mantinguda per part del Consell Consultiu, en primer lloc, per la 'falta de determinació d'allò que s'ha d'entendre per 'àmbits de demanada residencial forta i acreditada' ", i considera que cal introduir en la llei elements legals que objectivessin la qualificació que determina la potestat d'aplicar una actuació coercitiva tan extraordinària, com ho és l'instrument de l'expropiació. Per això demana més precisió en una norma, amb rang de llei, que doni seguretat als propietaris de conèixer les motivacions per les quals la seva propietat pot quedar sotmesa a l'aplicació d'aquest instrument. I ho explicita, respecte dels instruments com el Pla Territorial Sectorial de l'Habitatge que ha de redactar la Generalitat, com dels Plans Locals d'Habitatge que puguin redactar els ajuntaments, "cal advertir que manca també un criteri general al projecte de llei que permeti donar

Després de fer-ne la defensa dels motius pels quals considera constitucional, el precepte, arremet contra la majoria del Consell perquè considera que "no ha fet una adequada anàlisi sobre la relació entre el principi de proporcionalitat i el principi d'igualtat respecte de la posició del legislador, raó per la qual arriba a una conclusió d'inconstitucionalitat de l'article 42.6 del Projecte de llei, de la qual discrepen.

un tractament igual als propietaris d'habitatges desocupats, a l'hora d'incloure'ls o no en un àmbit de demanda residencial forta i acreditada".

Però considera també que es produeix desigualtat, per la falta d'un tractament equitatiu que haurien de tenir els propietaris que tinguin el seu habitatge desocupat permanentment dins d'un mateix àmbit qualificat com d'acreditada demanda residencial. El Consell ve a determinar que aquesta situació podria superar-se en el cas que s'aproessin 'programes d'inspecció', previstos, per altres situacions anòmales d'habitatges, com la sobre-ocupació o l'infrahabitatge, programes d'inspecció que no estan previstos en el text legal per a la situació d'habitatges buits. Entén el Consell que en els altres casos de situació anòmala de l'habitatge, 'la llei garanteix, mitjançant aquesta activitat inspectora de l'administració, un tractament igual dels potencials propietaris afectats per les mesures d'intervenció administrativa que pugui adoptar l'administració. Per contra, en el cas de la intervenció per habitatge desocupat no existeix cap previsió d'aquest tipus, la qual cosa suposarà que tal com està configurada la intervenció expropiadora de l'article 42.6 (en connexió amb l'art. 41) no tingui les mateixes conseqüències jurídiques per als propietaris d'habitatges desocupats en igual situació; és a dir, inclosos en un mateix àmbit de demanda residencial forta i acreditada'.

Per superar aquesta situació, els grups parlamentaris que donaven suport al govern van presentar una sèrie d'esmenes subsegüents al dictamen, de caràcter tècnic, que pretenien superar aquesta apreciació de vulneració de l'article 14 de la Constitució Espanyola.

Concretament, es va aprovar la modificació de l'article 5.2, sobre l'incompliment de la funció social, en el sentit que

"b) L'habitatge o l'edifici d'habitatges estiguin desocupats de manera permanent i injustificada, en les condicions establertes en l'article 42.6."

També es va aprovar addicionar un nou apartat a l'article 12, sobre el Pla Territorial Sectorial de l'Habitatge,

"El Pla territorial sectorial d'habitatge ha de delimitar les àrees del territori que poden contenir àmbits susceptibles de ser declarats pel propi Pla o bé pels plans locals d'habitatge com de demanda residencial forta i acreditada als efectes de l'aplicació de l'art. 42.6 d'aquesta Llei. Per a la determinació d'aquestes àrees el Pla territorial sectorial d'habitatge ha de tenir en compte els criteris següents: la proporció de persones inscrites en el Registre de Sol·licitants d'Habitatge amb Protecció Oficial i el nombre d'habitatges disponibles i/o el sòl urbanitzable disponible, la densitat demogràfica de la zona, la necessitat d'habitatge derivada de la seva situació geogràfica o econòmica i els preus de lloguer d'aquesta. En aquestes àrees s'hauran d'establir programes d'inspecció dels edificis residencials per detectar les situacions d'habitatge desocupat i establir censos de possibles propietats afectades per les mesures de l'article 42."

Es va afegir, a més a més, un nou apartat a l'article 14, sobre els plans locals d'habitatge,

"En els municipis que es trobin en alguna de les àrees delimitades pel Pla territorial sectorial d'habitatge com a susceptibles de ser declarades àmbits de demanda residencial forta i acreditada, els plans locals poden contenir aquesta declaració, als efectes de l'aplicació de les previsions de l'article 42.6".

Es va impulsar la modificació de l'apartat 1 de l'article 42, sobre la necessitat d'aprovar programes d'inspecció per evitar situacions de desocupació.

"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 evitar situacions de desocupació permanent i ha d'aprovar programes d'inspecció."

I, finalment, el mateix article 42 es va modificar en el seu apartat sisè i es va aprovar afegir-hi un setè apartat a l'article 42.⁶⁰⁰

⁶⁰⁰ Concretament les esmenes per a redreçar el text a criteris de constitucionalitat segons el dictamen del Consell Consultiu són les esmenes, 6bis, 15bis, 20bis, 54 bis, i 58 quarter i quinquies, publicades al Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, VIII legislatura. Núm. 187, de 19 de desembre de 2007. Planes 3, 4, 5, 8 i 9 respectivament.

Quadre 3.21 Evolució del text de l'article 42.6 en la tramitació de la Llei 18/2007.

<p>Article 42.6 del projecte de llei portat al Parlament per part del Govern.⁶⁰¹</p> <p>6. Un cop exhaurides les vies de foment referides als apartats anteriors, en els àmbits qualificats pel Pla Territorial Sectorial d'Habitatge i demés instruments de desplegament previstos en aquesta llei, com d'una forta i acreditada demanda residencial, l'administració competent podrà acordar el lloguer forçós de l'habitatge prèvia la declaració d'incompliment de la funció social de la propietat. A l'expedient de declaració s'ha d'advertir que l'administració, un cop transcorreguts dos anys des de la seva notificació, pot procedir a l'expropiació de l'usdefruit de l'habitatge per llogar-lo a tercers. En l'expedient de preu just es valorarà la indemnització corresponent al dret d'usdefruit temporal, tenint també en consideració les despeses invertides per l'administració en la gestió i les eventuais obres de millora efectuades en l'habitatge, concretant a més la forma en què la propietat podrà recuperar l'ús de l'habitatge un cop transcorregut el termini de lloguer forçós. El termini de lloguer forçós no podrà ser superior a sis anys. El procediment s'ajustarà al previst a les legislacions urbanística i d'expropiació forçosa.</p>
<p>Article 42.6 del projecte de llei previ al dictamen del Consell Consultiu.⁶⁰²</p> <p>6. Un cop exhaurides les mesures de foment que estableixen els apartats de l'1 al 5, en els àmbits que el Pla territorial sectorial d'habitatge i els altres instruments de desplegament que estableix aquesta llei qualifiquen com a àmbits de demanda residencial forta i acreditada, l'administració competent pot acordar el lloguer forçós de l'habitatge declarant prèviament l'incompliment de la funció social de la propietat. En l'expedient de declaració s'ha d'advertir que l'administració, un cop transcorreguts dos anys des de la notificació de la declaració, pot expropiar l'usdefruit de l'habitatge per a llogar-lo a tercers.</p> <p>En l'expedient de preu just, s'ha de valorar la indemnització corresponent al dret d'usdefruit temporal, atenent les despeses assumides per l'administració en la gestió i en les eventuais obres de millorament executades en l'habitatge i concretant, a més, la manera en què el propietari o propietària pot recuperar l'ús de l'habitatge un cop transcorregut el termini de lloguer forçós, que no pot ésser superior a cinc anys. El procediment s'ha d'ajustar al que estableix la legislació urbanística i d'expropiació forçosa.</p>
<p>Article 42.6 i 7 del projecte de llei aprovat definitivament pel Parlament.⁶⁰³</p> <p>6. Un cop posades a disposició dels propietaris totes les mesures de foment que estableixen els apartats anteriors, en els àmbits declarats com a àmbits de demanda residencial forta i acreditada, l'administració pot declarar l'incompliment de la funció social de la propietat i acordar el lloguer forçós de l'habitatge. La declaració de l'incompliment s'ha de fer per mitjà d'un expedient contradictori, d'acord amb el que estableix la normativa de procediment administratiu, en el qual cal detallar les vies de foment específiques que s'hagin posat a disposició de la propietat per a facilitar-li el lloguer de l'habitatge.</p> <p>En l'acord de declaració també s'ha d'advertir que, un cop transcorreguts dos anys des de la notificació de la declaració, si no s'ha corregit la situació de desocupació, per causa imputable a la propietat, l'administració pot expropiar temporalment l'usdefruit de l'habitatge, per un període no superior a cinc anys, per llogar-lo a tercers.</p> <p>7. El procediment d'expropiació temporal de l'usdefruit a què fa referència l'apartat 6 s'ha d'ajustar al que estableixen la legislació urbanística i la legislació d'expropiació forçosa. En la determinació del preu just de l'expropiació s'han de deduir les despeses assumides per l'administració en la gestió i en les eventuais obres de millora executades en l'habitatge. La resolució que posi fi al procediment ha de determinar la manera en què els propietaris poden recuperar l'ús de l'habitatge un cop transcorregut el termini de l'expropiació temporal.</p>

Resulta cert que la polèmica de la mesura va eclipsar el contingut d'una norma àmplia, completa i també complexa, sovint massa reglamentista, com la Llei del dret a

⁶⁰¹ L'apartat 6 de l'article 42, en el projecte de llei que va entrar en el Parlament, a finals de l'any 2006, publicat al Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya. VIII legislatura. Núm. 12, de 27 de desembre de 2006. p.73

⁶⁰² El redactat reproduït correspon al de la publicació del dictamen de la Comissió de Medi Ambient i Habitatge, previ a la sol·licitud del dictamen per part de diferents grups parlamentaris al Consell Consultiu, que es troba al Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, VIII legislatura, Núm. 143 de 23 d'octubre de 2007, p.23.

⁶⁰³ Redactat final dels apartats 6 i 7 de l'article 42, de la Llei 18/2007 transcrit del Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya. VIII legislatura. Núm. 192 de 28 de desembre de 2007. p.25

l'habitatge catalana, que ha servit de model a altres lleis desenvolupades amb posterioritat, i en plena crisi de l'habitatge, en altres territoris de l'Estat.

La mesura va estar vigent des del 9 d'abril de 2008 fins al 30 de desembre de 2011, i, evidentment, per les circumstàncies exposades, en els més de tres anys i mig de vigència, i ja en plena crisi, no es va iniciar ni tan sols un expedient d'expropiació.

A la llei hi ha altres casuístiques expropiatòries a la llei del dret de l'habitatge. Com ja s'ha dit, no tan sols es contemplava l'expropiació de l'usdefruit a la llei pel dret a l'habitatge del 2007. En el cas dels habitatges permanentment desocupats en àrees de demanda residencial acreditada, s'ha reproduït ja l'article 78 que preveu l'expropiació forçosa sobre els habitatges de protecció oficial, però el text conté més motius justificatius per a poder aplicar l'expropiació.

Així:

- L'article 36.2 i l'article 40, preveu l'expropiació de la propietat, per incompliment del deure de conservació i rehabilitació.
- De forma similar a l'objectiu perseguit per l'article 42, l'article 43.3 preveu l'expropiació de l'ús en els casos de sobre-ocupació dels habitatges, per a llogar-los posteriorment.
- L'article 32, la preveu en els casos de la necessitat d'instal·lacions, o implantació d'usos, per a complir amb els deures de conservació i rehabilitació, sobre aquells elements comuns d'ús privatiu, o elements privatius en les comunitats en règim de propietat horitzontal.

7.3.3 Els orígens de l'expropiació temporal en la post-bombolla a l'Estat espanyol.

Les motivacions de la inclusió l'any 2007 en la llei del dret a l'habitatge de la figura de l'expropiació es fonamentaven en el context de dificultat per accedir, per part de famílies vulnerables, a un habitatge en lloguer assequible, i sota la creença de l'existència de centenars de milers d'habitatges buits. No és menys cert que amb el canvi de paradigma, per l'esclat de la bombolla immobiliària, les motivacions per incloure aquesta previsió en una norma legal havien de ser diferents, i és així que es

dicta el Decret-Llei 6/2013, la primera de moltes altres normes que intenta incidir en el drama de la pèrdua de l'habitatge habitual per part de les famílies que es troben un procediment d'execució hipotecària.

El Decret-Llei 6/2013 es va aprovar sota el títol de "mesures per assegurar el compliment de la funció social de l'habitatge", les consideracions del preàmbul i les intencions que es desprenen en bona part de l'articulat s'adeqüen bàsicament a l'incompliment de la funció social per deshabitació d'immobles residencials (article 33.2 CE). En canvi, la mesura de l'expropiació forçosa de l'ús d'habitatges en procediment de llançament està regulada no tant des de l'expectativa que un habitatge quedi buit, -i compleixi en un determinat horitzó temporal les característiques per a declarar-ne l'incompliment de la funció social de la propietat per deshabitació- sinó des de la perspectiva de la protecció de famílies en situació de vulnerabilitat que poden caure en una situació d'exclusió residencial i social, circumstància que justifica l'interès social (article 33.3 CE) per procedir a una expropiació forçosa temporal de l'ús de l'habitatge.

En el conjunt de normes que estableixen l'expropiació forçosa temporal, en el període analitzat, cal diferenciar, a més a més, aquells supòsits expropiatoris que tenen per objectiu els habitatges deshabitats o en mal estat de conservació, en què l'actuació de l'administració pretén respondre aleshores a la 'persecució' de l'incompliment per part de la propietat de la seva funció social per evitar que hi hagi habitatges buits, d'aquelles expropiacions que intenten evitar l'exclusió residencial. Segurament on es visualitza més aquesta distinció és a la Llei 24/2013 de Navarra, que regula les dues tipologies, o a la Llei 4/2016, de Catalunya, en què a l'article 15 es regula l'expropiació de pisos buits, i a l'article 17, l'expropiació de pisos ocupats que han perdut persones vulnerables.

Aquest tipus d'expropiació d'habitatges ocupats per persones en situació d'emergència social, reclama una acumulació de requeriments tant de caràcter objectiu, com subjectiu, que fa que la mesura pugui afectar a un univers molt reduït d'habitatges. Per una banda, poden ser objecte d'expropiació tan sols els habitatges en

situació de procediment d'execució hipotecària; als adquirents d'aquests es requereix que siguin una entitat financera, una filial immobiliària o una entitat de gestió d'actius, i cal que el beneficiari sigui el deutor propietari de l'habitatge hipotecat, que a més a més ha trobar-se en situació de vulnerabilitat.

DÍAZ CADÓRNIGA (2013) opina que "les disposicions coercitives instaurades per la Llei, de ser aplicades, generaran un impacte sensiblement superior a l'expropiació, ja que sota el seu abast es troben la major part d'habitatges buits radicats a Andalusia, mentre que l'expropiació està limitada al necessari compliment cumulatiu de requisits objectius i subjectius, sent per tant el seu àmbit potencial molt més restringit".⁶⁰⁴

De forma genèrica, totes aquestes actuacions són considerades una 'innovació' del lloguer forçós present en diferents etapes de la legislació espanyola d'arrendaments urbans. Si així es va conèixer ja en el debat de la Llei 18/2007, per la literalitat de l'article 42.6: "l'administració pot declarar l'incompliment de la funció social de la propietat i acordar el lloguer forçós de l'habitatge", totes les actuacions que en aquesta secció s'estan analitzant suposen "el ressorgiment i l'actualització del que va ser el lloguer forçós, encara que no es poden considerar com arrendament forçós perquè per aconseguir l'arrendament d'aquests habitatges buits o deshabitats s'articula l'expropiació temporal de l'ús dels esmentats, i l'administració intervé en el contracte com part arrendadora".⁶⁰⁵

En el mateix sentit, CARRASCO PERERA i LOZANO CUTANDA (2013) exposen que l'expropiació temporal del dret d'ús "no és altra cosa que la reserva competencial que s'atorga l'administració andalusa per imposar de fet un contracte forçós de lloguer, amb la particularitat que el poder de disposició dominical passa a l'administració, que

⁶⁰⁴ Díaz Cadórniga, J. "Decreto-ley andaluz 6/2013 sobre viviendas: ¿un adecuado instrumento de política social?". El Notario del Siglo XXI. Revista 50. Opinión.

Disponible a:

<http://www.elnotario.es/index.php/revista-50/opinion/opinion/49-decreto-ley-andaluz-6-2013-sobre-viviendas-un-adecuado-instrumento-de-politica-social>

⁶⁰⁵ Argelich Comelles, C., "La expropiación temporal del uso de viviendas". Marcial Pons. Any. 2017. p.39

assumeix una mena d'usdefruit temporal de l'habitatge i, amb ell, el dret a imposar arrendaments sobre la mateixa pel temps de durada de l'usdefruit".⁶⁰⁶

Aquest sentit de protecció dels propietaris endeutats i vulnerables de la norma d'Andalusia, es repeteix a la legislació reproduïda i aprovada entre l'any 2013 i 2015, a Navarra, Canàries i el País Basc, a l'any 2016, a la Llei 4/2016 de Catalunya (article 17), i a l'any 2017, a Extremadura i a la Comunitat Valenciana, en que s'aprova el mateix instrument de l'expropiació forçosa per protegir els deutors hipotecaris, en aquest cas sobre l'usdefruit de l'habitatge.

Les dues notes singulars a destacar d'aquestes normes són que en el cas de la legislació catalana es preveu la mesura expropiatòria no tan sols en els procediments d'execucions hipotecàries, sinó també en la pèrdua de l'habitatge per no poder fer front a les quotes hipotecàries, o que s'hagi fet la transmissió per un acord per compensació de deutes, o 'dació'.

I en el cas de la normativa basca, destaca que aquesta expropiació de l'ús podrà produir-se en el cas de desnonaments per impossibilitat de fer front a les quotes de lloguer. Per tant, els propietaris dels habitatges arrendats que compleixen la seva funció social poden veure com se'ls pot expropiar l'ús per garantir l'habitatge a la família que no pot fer front al lloguer.

En definitiva, encara que l'objecte final de totes aquestes expropiacions que es regulen a les lleis esmentades sigui el lloguer dels habitatges expropiats, cal diferenciar també la mesura del lloguer social obligatori que s'analiza com una mesura coercitiva de caràcter diferent, també present, com s'ha vist en algunes de les normes que són objecte d'anàlisi.

⁶⁰⁶ Carrasco Perera, A., Lozano Cutanda, B., "Decreto Ley 6/2013, de 9 de abril, para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda de Andalucía: una nota de urgència".

Disponible a:

<http://blog.uclm.es/cesco/files/2013/04/Decreto-Ley-andaluz-vivienda-RV.pdf>

7.3.4 L'expropiació forçosa temporal en la normativa catalana de la post-bombolla.

En la normativa catalana de la post-bombolla, cal destacar que es produeix, mitjançant l'aprovació de la Llei 9/2011, de 29 de desembre, la derogació de la figura del 'lloguer forçós' de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, i, per tant, desapareix l'expropiació forçosa temporal com a fórmula que vehicula la resolució de 'lloguer forçós' dels habitatges buits. L'argumentació per a la desaparició de la fórmula té a veure amb les marcades discrepàncies sobre la regulació de la mesura quatre anys enrere, i amb el convenciment de la ineficàcia de la mateixa, doncs després d'aquest període (i malgrat l'agitació en l'àmbit de les necessitats de l'habitatge, i el canvi de paradigma sobre l'objectiu de les polítiques públiques) no s'havia iniciat cap procediment -ni tan sols de caràcter previ- per aplicar aquesta mesura en cap habitatge. Cal ressaltar que tot i que es produeix la derogació d'aquest instrument concret, regulat a l'article 42 de la Llei,⁶⁰⁷ amb les modificacions que pateix l'any 2011 no hi desapareixen altres possibilitats d'aplicar l'expropiació temporal, com la regulada en l'article 43.3, en el cas de sobre-ocupació d'habitatges amb consentiment del propietari, que de forma similar (fins i tot sense tants requeriments) preveu el lloguer de l'habitatge en condicions de legalitat, via l'expropiació de l'usdefruit. Tampoc consta que a hores d'ara aquesta hagi estat una via utilitzada per a la mobilització d'habitatges en aquestes circumstàncies. Utilitzant-se, en tot cas, la via d'amonestació econòmica per redreçar aquelles situacions detectades de sobre-ocupació.

A l'hora de redactar aquesta secció de la investigació, es pot assegurar que totes les parts són conscients que ni ara, ni en els propers anys, l'instrument expropiatori no tindrà un paper, més enllà del testimonial, des del punt de vista de la mobilització dels habitatges buits, i ben probablement es produiran situacions que seran exhibides com a trofeus, i considerades actuacions 'exemplars' contra la 'mala praxis' especulativa de propietaris desaprensus. Però l'expropiació ha estat, des del punt de vista de la reputació, un trofeu polític, difícil de combatre des de la racionalitat, i aquesta és una

⁶⁰⁷ L'article 42 és l'únic precepte que havia de sobresortir en el debat polític i mediàtic, i l'únic que va arruïnar la possibilitat d'aprovar per unanimitat el projecte de llei en tramitació. Aquesta espiral de discrepància va produir-se no tant per la utilització instrumental de l'expropiació, com per la resolució de 'lloguer forçós' que s'hi preveia.

situació comprensible vist el desenvolupament, tant de la bombolla, com dels seus efectes.

I encara que la regulació de expropiació en tots aquests anys hagi desbordat totes les previsions, l'aplicació d'altres mesures, més eficients, fa que els hipotètics perjudicats temin altres instruments menys invasius, però amb un potencial molt superior de desplegament que el de l'expropiació.

Però és en aquest escenari de post-bombolla quan l'adjudicació que van fer les entitats financeres de tots tipus d'actius immobiliaris (via acords de compensació de deutes, via execució de préstecs promotor o préstecs al consumidor) va créixer a un ritme trepidant, i desenes de grans tenidors d'habitatge no van ser capaços de gestionar adequadament el patrimoni que van anar-se adjudicant. Aquesta situació va venir provocada, entre altres, per la falta d'infraestructura per a la vessant immobiliària, i pel fet que la preocupació estava centrada, en molts casos, o en revertir la situació de l'entitat per evitar la fallida o en els processos de fusions a les que es van veure sotmeses moltes d'aquestes entitats.

Fruit d'aquesta qüestió, van aparèixer, l'any 2015 i el 2016, normes amb rang de llei que preveïen utilitzar el marc de l'expropiació com a mètode per a pressionar o resoldre situacions 'noves' que no s'havien donat amb anterioritat.

- L'expropiació de l'usdefruit prevista al Decret Llei 1/2015.

El preàmbul del Decret-Llei acreditava el canvi de la situació que s'acaba d'exposar, i per això es considerava que era obligat prendre mesures immediates.

"la constatació del nombre d'habitatges propietat d'entitats financeres o la Sareb que, en aquests moments, no poden mobilitzar-se perquè requereixen obres d'adequació a l'habitabilitat vigent. La Generalitat ha pogut inspeccionar un total de 1.258 habitatges propietat de les entitats financeres, i de les inspeccions efectuades en aquests habitatges resulta que en un 65% dels casos dels habitatges que es constata que estan efectivament buits, és necessari dur a terme obres d'adequació a les condicions i als requisits d'habitabilitat. La no-execució d'aquestes obres està suposant un obstacle molt important per a la mobilització d'aquests habitatges i en aquests moments la posició dels grans tenidors d'habitatges és la de no executar aquestes obres, fet que

genera un increment exponencial del problema quan aquests tenidors van adquirint més i més habitatges."

És així que es va dissenyar un instrument d'expropiació temporal de l'usdefruit d'habitatges ubicats en municipis considerats de demanda residencial forta i acreditada, per un període màxim de 10 anys, amb la clara voluntat d'obligar a la realització de les obres necessàries perquè, complint les normes mínimes d'habitabilitat, puguin mobilitzar-se. Aquesta expropiació doncs, s'emmarca dins d'una execució forçosa subsidiària per part de l'Administració, en aquells supòsits en que el titular de l'habitatge es negui a realitzar les obres necessàries per deixar en condicions d'habitabilitat l'habitatge. L'import del cost d'aquestes obres que acabarà realitzant l'Administració, se les podrà deduir de la indemnització per l'expropiació de l'usdefruit al propietari.

L'Agència de l'Habitatge, a instància de diferents entitats de la societat civil, havia inspeccionat un total de 1.258 habitatges de les EEFF. Dels habitatges inspeccionats que es trobaven buits, 654, un 65% (427 unitats) necessitaven obres de rehabilitació per poder ser novament utilitzats.

Aquesta és una eina que fins a la data no hi ha coneixement que s'hagi utilitzat, malgrat les moltes queixes que es van rebre en el moment de la seva aprovació.

En aquest cas, també l'ara Consell de Garanties Estatutàries va valorar l'adequació a la legalitat de l'instrument expropiatori del Decret Llei 1/2015. Al Dictamen 5/2015, de 20 d'abril, es pronuncia en el sentit que el Decret Llei pot tramitar-se d'acord amb la legalitat. El Consell de Garanties Estatutàries que va analitzar aquesta norma estava compost per consellers que ja havien participat en la discussió del dictamen 282 del Consell Consultiu, l'any 2007. Així, els consellers Marc Carrillo, Pere Jover i Jaume Vernet són, més enllà dels seus coneixements, persones que havien analitzat a fons la matèria d'expropiació de l'habitatge.

El mateix òrgan, recorda que

"a l'hora d'analitzar el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable prendrem en consideració, i reproduïrem, en allò que ens sigui d'utilitat, el ja citat Dictamen 282, de 29 de novembre de 2007, del Consell Consultiu de la Generalitat que, entre d'altres, es va pronunciar sobre l'article 42.6 del Projecte de Llei del dret a l'habitatge a Catalunya, que preveia la possibilitat d'expropiar temporalment l'usdefruit de l'habitatge per llogar-lo a tercers.

L'extensa doctrina que s'hi va fixar ens serà d'utilitat tot i que la norma que ara s'analitza no és del tot equiparable amb la que en aquell moment es va dictaminar, atès que el nou supòsit expropiatori s'emmarca en un procediment d'execució forçosa derivada de l'incompliment del deure de conservació dels habitatges per part del propietari."

L'anàlisi de l'article 4 ocupa novament bona part del dictamen, en el qual s'analitza la vessant competencial, la vulneració del principi d'igualtat i també la proporcionalitat de la mesura. El dictamen és favorable en els tres aspectes, encara que el tercer no s'havia posat en qüestió, i per tant no es vulnera i s'ajusta al marc constitucional.

- Les expropiacions previstes a la Llei 4/2016.

La Llei 4/2016 va ser una iniciativa del govern de la Generalitat com a resposta a la suspensió de bona part de les mesures incloses en la Llei 24/2015, que fruit d'una Iniciativa Legislativa Popular s'havia aprovat de forma precipitada, encara que per unanimitat en molts dels seus termes, en seu parlamentària. Calia mesurar, en la substitució dels instruments inclosos en la ILP, la validesa des del punt de vista constitucional de la nova regulació, per evitar, dins del possible, que novament la probable suspensió deixés sense eines les administracions públiques. En definitiva, es pot compartir que pels resultats obtinguts fins a la data, l'obtenció d'habitatge buit via expropiació no és la mesura més eficient, i que com ja van avançar MARÍN GARCIA i MILÀ RAFEL (2007) és possible articular solucions alternatives al problema de l'accés a l'habitatge que "no sols serien menys costoses, sinó fins i tot, més efectives i pressupostàriament més convenients, doncs suposarien un important estalvi de costos: pagament de just-i-preus, costos administratius (procediment d'expropiació, fase prèvia d'inspecció i fase posterior de gestió de l'habitatge expropiat), i judicials (recursos presentats pels expropiats contra decisions de l'administració)".⁶⁰⁸

⁶⁰⁸ Marín García, I. i Milà Rafel, R. "El alquiler forzoso de la vivienda desocupada". InDret. Revista para el análisis del derecho. Any. 2007. p.30
Disponible a:

8. LA SUSPENSÍO DELS LLANÇAMENTS.

8.1 CONTINGUT DE LES NORMES A L'ARAGÓ QUE REGULEN LA SUSPENSÍO DELS LLANÇAMENTS.

Aquesta és una figura que es regula concretament a l'Aragó, i s'analitzarà tan sols en la taula els canvis més significatius que s'han produït en la tramitació del Decret-Llei com a projecte de llei.

Quadre 3.22. La normativa de la suspensió dels llançaments a l'Aragó.

DECRET LLEI 3/2015 DE 15 DE DESEMBRE.	LLEI 10/2016, DE L'1 DE DESEMBRE.	CANVIS SIGNIFICATIUS
<p>Article 9. Suspensió dels llançaments en situació d'especial vulnerabilitat.</p> <p>1. Fins que s'ofereixi una alternativa residencial per part de l'administració, quedaran en suspens els llançaments en els processos judicials o extrajudicials d'execució hipotecària quan l'habitatge habitual de persona o unitat de convivència de bona fe que es trobin en supòsits d'especial vulnerabilitat s'adjudiqui al creditor o a un tercer per ell proposat.</p>	<p>Article 20.- Suspensió dels llançaments en situació d'especial vulnerabilitat.</p> <p>1. Fins que s'ofereixi una alternativa residencial digna per part de l'administració, quedaran en suspens els llançaments en els processos judicials o extrajudicials d'execució hipotecària en què es tracti d'habitatge habitual de persona o unitat de convivència de bona fe que es trobin en supòsits d'especial vulnerabilitat.</p>	<p>El principal canvi fa referència al fet que l'adjudicatari no té perquè ser el creditor o tercer interposat per a que s'activi la mesura.</p> <p>La Llei parla afegint l'expressió "digna" a l'alternativa residencial que ofereixi l'administració.</p> <p>Concepte indeterminat, i no seria comprensible que una Administració oferís espais insalubres o inadequats a la composició i característiques de les persones vulnerables.</p>
<p>2. La situació d'especial vulnerabilitat es regularà mitjançant una ordre del titular del Departament competent en matèria d'habitatge i ha d'estar fundada en circumstàncies com ara l'edat, membres de la unitat de convivència, discapacitat, dependència o malaltia, exclusió social, víctimes de violències masclistes o circumstàncies que afectin els drets humans, econòmiques, situacions d'atur, així com altres de naturalesa anàloga. Comprendrà, com a mínim, els supòsits que estableix l'article 1 de la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social.</p>	<p>2. Quedaran també suspesos, fins que s'ofereixi una alternativa residencial digna per part de l'administració, els llançaments en els processos judicials o extrajudicials de desnonament per impagament de lloguer quan, trobant-se la persona o unitat de convivència en el supòsit de l'apartat anterior, el subjecte que ha iniciat l'esmentat procés de llançament compleixi alguna de les següents condicions:</p> <p>a) Es consideri gran propietari d'habitatges, d'acord amb el que regula aquesta llei.</p> <p>b) Sigui persona jurídica que hagi adquirit aquest habitatge després del 30 d'abril de 2008 a causa d'execució hipotecària, acord de compensació de deutes o de dació en pagament o de compravendes que tinguin com a causa la impossibilitat de restituir el préstec hipotecari.</p>	<p>En el tràmit per a convertir-se en llei, s'afegeix la suspensió dels procediments de desnonament de lloguer per a falta de pagament, si el arrendador és un gran propietari, o qualsevol altra persona jurídica que hagi adquirit l'habitatge en compravendes en el que l'immoble estigui en tràfic per situacions d'impossibilitat de pagament del deute hipotecari.</p>
<p>3. La situació d'especial vulnerabilitat s'acreditarà mitjançant informe de l'administració competent en matèria de serveis socials en els termes que s'estableixin per reglament.</p>	<p>3. Mentre estigui pendent de resolució, un cop sol·licitat, l'informe sobre la situació d'especial vulnerabilitat, quedarà suspès el procediment de desnonament o llançament.</p>	<p>Mentre estigui pendent l'informe de vulnerabilitat, la llei afegeix que queda suspès el procediment de desnonament o llançament.</p>
	<p>4. Les administracions públiques aragoneses no podran exercir, en cap cas, accions de desnonament amb els habitatges de titularitat pública en els casos en què afectin a persones o unitats de convivència de bona fe i es trobin en situació d'especial vulnerabilitat.</p>	<p>S'indica en el nou apartat la impossibilitat de l'Administració d'exercir cap acció de desnonament, si afecta persones en situació de vulnerabilitat.</p>

Les suspensions de llançaments així articulades, no deixen de ser un complement a la legislació estatal vigent, i com es veurà quan s'analitzi la Sentència d'aquesta mesura, aquella limita la durada de la suspensió a l'establerta per la legislació estatal. Resulta cert però que el mecanisme articulat a la Llei posterior al Decret-Llei, tal i com he especificat en la columna de comparació entre les normes, permet a l'Administració aragonesa afirmar que pot suspendre els desnonaments de lloguer de les persones que visquin en habitatges de determinats propietaris com són els grans tenidors, considerats així els que tenen més de quinze habitatges, i els titulars d'aquells habitatges adquirits amb posterioritat al 30 d'abril de 2008 sempre que l'habitatge s'hagi obtingut a conseqüència de les circumstàncies de la crisi. Curiosament s'escolleix la mateixa data que a Catalunya, el 30 d'abril de 2008 (article 5.2.b de la Llei 24/2015) que aquí es va adoptar per ser el mes que va començar a estar en vigor la Llei pel dret a l'habitatge de Catalunya 18/2007, ignorant a hores d'ara quin va ser el motiu pel qual a Aragó van escollir la mateixa data.

La mesura doncs, una variant més, en aquest cas de l'actuació estatal, no ha estat replicada per cap altra administració.

9. LA CESSIÓ OBLIGATÒRIA DELS HABITATGES.

9.1 CONTINGUT DE LES NORMES AUTONÒMIQUES QUE REGULEN LA CESSIÓ OBLIGATÒRIA DELS HABITATGES.

Quadre 3.23 Comparativa sobre la cessió obligatòria d'habitatges en diferents territoris.

LLEI 24/2015 - Catalunya.	DECRET-LLEI 3/2015 - Aragó.	LLEI 10/2016 - Aragó.	LLEI 5/2018 - Illes Balears
<p>Regulació</p> <p>L'article 7 de la llei estableix la possibilitat que l'administració estableixi la cessió obligatòria d'habitatges buits, de determinats propietaris, en aquells municipis amb famílies en risc d'exclusió residencial.</p>	<p>Regulació</p> <p>La norma del govern aragonès preveu a l'article 12 la cessió obligatòria d'habitatges per a resoldre situacions de necessitat, provinents bàsicament de les EEFF i la SAREB.</p>	<p>Regulació</p> <p>La regulació final del Decret-Llei 3/2015, a la Llei 10/2016, afegeix l'obligació de cessió dels grans tenidors d'habitatge.</p>	<p>Regulació</p> <p>L'article 42 de la Llei 5/2018, preveu la cessió obligatòria dels habitatges inscrits en el Registre d'Habitatges buits.</p>
<p>Article 7. Mesures per a garantir la funció social de la propietat i augmentar el parc d'habitatges assequibles de lloguer.</p> <p>1. L'administració pot resoldre la cessió obligatòria d'habitatges, per un període de tres anys, per a incorporar-los al Fons d'habitatges de lloguer per a polítiques socials, en el cas d'habitatges buits que siguin propietat de persones jurídiques i sempre que es compleixin les condicions següents:</p> <p>a) Que el propietari de l'habitatge sigui subjecte passiu, no exempt, obligat al pagament de l'impost sobre els habitatges buits, d'acord amb el que estableix la Llei que regula aquest impost.</p> <p>b) Que aquest subjecte passiu disposi d'habitatges buits en un municipi en què hi hagi, com a mínim, una unitat familiar en una de les situacions de risc d'exclusió residencial definides per aquesta llei sense solució pel que fa a l'habitatge.</p> <p>2. En el cas de subjectes passius que compleixin els requisits establerts per l'apartat 1 i disposin d'habitatges buits als municipis de Catalunya que no estiguin situats en zones de forta i acreditada demanda residencial, també els és</p>	<p>Article 12. Cessió i ús d'habitatges desocupats.</p> <p>1. Les entitats financeres, les societats immobiliàries sota el seu control i la Societat de Gestió d'Actius Procedents de la Reestructuració Bancària, SA, han de posar a disposició de l'administració de la Comunitat Autònoma d'Aragó habitatges, situades en el territori d'Aragó, que siguin de la seva propietat i provinguin de procediment d'execució hipotecària, de pagament o dació en pagament de deutes amb garantia hipotecària, quan el parc d'habitatges resultants dels convenis regulats en l'article anterior i els habitatges del sector públic siguin insuficients per donar adequada resposta a les necessitats d'allotjament de persones o unitats de convivència en situació de vulnerabilitat, i aquestes es trobin desocupades, d'acord amb el que s'estableixi per reglament.</p> <p>2. L'òrgan competent en matèria d'habitatge de l'administració de la Comunitat Autònoma d'Aragó designarà una persona o una unitat de convivència per ocupar els habitatges desocupats posades a la seva disposició. L'entitat titular de l'habitatge està obligada a</p>	<p>Article 24. Cessió i ús d'habitatges desocupats.</p> <p>1. Les entitats financeres, les societats immobiliàries sota el seu control, la Societat de Gestió d'Actius Procedents de la Reestructuració Bancària, SA, i aquells que es defineixen en aquesta llei com a grans propietaris d'habitatges han de posar a disposició de l'administració de la Comunitat Autònoma d'Aragó habitatges, situats en el territori d'Aragó, que siguin de la seva propietat i, en el cas de les entitats financeres, les societats immobiliàries sota el seu control o la Societat de gestió d'Actius Procedents de la Reestructuració Bancària, SA, provinguin de procediment d'execució hipotecària, de pagament o dació en pagament de deutes amb garantia hipotecària, quan el parc d'habitatges resultant dels convenis regulats en l'article anterior, així com de les mesures de promoció a què es refereix l'article 22, i els habitatges del sector públic siguin insuficients per donar adequada resposta a les necessitats d'allotjament de persones o unitats de convivència en situació de vulnerabilitat, i aquells habitatges es trobin desocupats, d'acord amb el que estableix l'article 26.</p>	<p>Article 42. Cessió d'habitatges desocupats de grans tenidors.</p> <p>1. Els grans tenidors que disposin d'immobles inscrits en el Registre d'habitatges desocupats cediran la seva gestió a l'Institut Balear de l'Habitatge (IBAVI), per un termini mínim de tres anys, prorrogable per mutu acord de les parts, sempre que es verifiquin les circumstàncies objectives:</p> <p>a) Quan hi hagi una necessitat objectiva d'habitatge o es donin dificultats d'accés a la mateixa per part de la ciutadania, anteposant l'interès públic general al particular del gran tenidor, fet que s'entendrà acreditat sempre que hi hagi persones inscrites en el registre de demandants d'habitatge de l'IBAVI les peticions no puguin ser ateses amb el parc d'habitatge públic disponible.</p> <p>b) El nombre de persones inscrites en el registre de demandants d'habitatge públic quina sol·licitud no hagi pogut ser atesa durant l'últim any constituirà el límit màxim del nombre d'habitatges desocupats sobre les que es pot reclamar la seva cessió a l'IBAVI.</p> <p>c) Quan les mesures adoptades per les diferents</p>

<p>aplicable la cessió obligatòria d'aquests habitatges.</p> <p>3. La declaració de cessió obligatòria es fa per mitjà d'un procediment contradictori, de conformitat amb el que estableix la legislació sobre procediment administratiu, en què s'ha d'acreditar la concurrència de tots els requisits necessaris, l'existència al municipi de com a mínim una unitat familiar en situació de risc d'exclusió residencial, i també les condicions en què es durà a terme la cessió. En aquest cas, la cessió de l'habitatge a l'administració s'ha de dur a terme en les condicions econòmiques establertes per l'article 5 d'aquesta llei.</p> <p>4. En el cas que per a satisfer una situació de risc d'exclusió residencial hi hagi habitatges de diferents subjectes passius que compleixin les condicions establertes pels apartats 1 i 2, es prioritza l'aplicació de la cessió obligatòria als subjectes passius que gaudeixen de menys bonificacions en l'impost sobre els habitatges buits.</p>	<p>atorgar títol suficient per a l'ús, sota la fórmula preferent d'arrendament o, excepcionalment, altres que resultin admissibles en Dret garantint la corresponent contraprestació.</p> <p>3. Mitjançant una ordre del titular del Departament competent en matèria d'habitatge es determinaran les condicions bàsiques de l'arrendament, les rendes aplicables i el model de contracte. La renda, que no podrà ser superior al trenta per cent dels ingressos de la persona o unitat de convivència, s'ha de graduar en funció d'aquests ingressos. La diferència entre la renda màxima que abonarà la persona o unitat de convivència i l'aplicable a l'habitatge de què es tracti l'abonarà l'administració.</p> <p>4. Es consideren causes justificades per no acceptar la persona o la unitat de convivència proposada per l'administració les que preveu l'article següent d'aquesta norma com a causes justificades de desocupació.</p> <p>5. En cas d'incompliment o demora per part de l'entitat titular de l'habitatge de les obligacions establertes en aquest article, el titular de la direcció general competent en matèria d'habitatge podrà imposar multes coercitives, la quantia es fixarà sobre el valor cadastral de l'habitatge de la manera:</p> <p>a) Per la demora d'un mes: un per cent del valor cadastral. b) Per la demora del segon mes: dos per cent del valor cadastral. c) Per la demora del tercer mes, i successius: tres per cent del valor cadastral per cada mes fins a un màxim total del vint per cent del valor cadastral.</p> <p>6. Els ingressos procedents de les multes coercitives previstes en aquest article tindran caràcter finalista, generaran crèdit en els programes de despesa de la Direcció General competent en matèria d'habitatge i seran destinats per aquesta a actuacions en matèria</p>	<p>2. L'òrgan competent en matèria d'habitatge de l'administració de la Comunitat Autònoma d'Aragó designarà una persona o una unitat de convivència per ocupar els habitatges desocupats posats a la seva disposició. La persona o entitat titular de l'habitatge està obligada a atorgar títol suficient per a l'ús, sota la fórmula preferent d'arrendament o, excepcionalment, altres que resultin admissibles en dret, garantint la corresponent contraprestació.</p> <p>3. Mitjançant una ordre del titular del departament competent en matèria d'habitatge es determinaran les condicions bàsiques de l'arrendament, les rendes aplicables i el model de contracte. La renda, que no podrà ser superior al 30% dels ingressos de la persona o unitat de convivència, s'ha de graduar en funció d'aquests ingressos, atenant a les despeses fixes relacionades amb l'habitatge i considerant el nombre de membres de la unitat de convivència. En tot cas, en els supòsits d'especial vulnerabilitat, la renda no podrà superar el 25% dels ingressos de la persona o unitat de convivència. Les dones víctimes de violència de gènere, amb menors o ascendents a càrrec, amb uns ingressos que no superin una vegada l'IPREM tindran accés preferent i quedaran exemptes de renda fins que no superin aquest nivell d'ingressos.</p> <p>4. Es consideren causes justificades per no acceptar la persona o la unitat de convivència proposada per l'administració les que preveu l'article 26 com a causes justificades d'atur.</p> <p>5. En cas d'incompliment o demora per part de la persona o entitat titular de l'habitatge de les obligacions establertes en aquest article, el titular del departament competent en matèria d'habitatge ha d'imposar multes coercitives, excepte causes degudament justificades, la quantia es</p>	<p>administracions públiques per resoldre els problemes d'accés a l'habitatge no siguin suficients per atendre la necessitat objectiva d'habitatge, es podrà exigir als grans tenidors la cessió d'habitatges desocupats.</p> <p>d) S'ha de garantir en tot cas una justa compensació als grans tenidors per habitatges desocupats que es cedeixin a l'IBAVI, que podrà ser superior a la renda de lloguer que pagui l'arrendatari de l'habitatge. Aquesta compensació no pot superar el preu màxim de lloguer d'habitatge protegit ni el preu de lloguer de mercat que es determini.</p> <p>e) La cessió d'habitatges desocupats queda limitada per les disponibilitats pressupostàries de l'IBAVI.</p> <p>2. S'ha de determinar per reglament el procediment per a reclamar aquesta cessió d'habitatges desocupats, les rendes màximes i mínimes aplicables, d'acord amb les condicions esmentades, el model de contracte i les restants condicions aplicables a la cessió.</p>
---	--	--	---

	d'habitatge	<p>fixarà sobre el valor cadastral de l'habitatge de la manera:</p> <p>a) Per la demora d'un mes: 1% del valor cadastral de l'any en curs.</p> <p>b) Per la demora del segon mes: 2% del valor cadastral de l'any en curs.</p> <p>c) Per la demora del tercer mes i successius: 3% del valor cadastral per cada mes fins a un màxim total del 25% del valor cadastral de l'any en curs.</p> <p>6. Els ingressos procedents de les multes coercitives previstes en aquest article tindran caràcter finalista, generaran crèdit en els programes de despesa de la direcció general competent en matèria d'habitatge i seran destinats per aquesta a actuacions en matèria d'habitatge.</p>	
--	-------------	--	--

9.2 ELS ORÍGENS DE LA REGULACIÓ DE LA CESSIÓ OBLIGATÒRIA EN LA POST-BOMBOLLA A L'ESTAT ESPANYOL.

De totes les mesures coercitives -innovadores- que s'han regulat fins a la data, per tal de mobilitzar habitatge buit per destinar-lo a famílies vulnerables, ben probablement cal ubicar la coneguda com a "cessió obligatòria de l'habitatge" en l'esgraó més elevat de les actuacions que limiten les facultats sobre el dret de propietat, en un podi que comparteix, amb les expropiacions per diferents causes i el lloguer social obligatori.

I és que la cessió obligatòria d'habitatges tindrà per al propietari obligat unes conseqüències similars a les d'un arrendament forçós de l'habitatge, però sense que l'administració utilitzi la via de l'expropiació de l'ús o de l'usdefruit per a la seva obtenció, procediment que es pot entendre més garantista, fins i tot en els casos que s'utilitzi la via d'urgència.

Aquesta proposta prové també dels moviments socials que han lluitat al llarg de tots aquests anys contra les nefastes conseqüències de les execucions hipotecàries, i és un instrument que ha estat aprovat en diferents comunitats.

Així, Catalunya va ser el primer territori que via la Iniciativa Legislativa Popular va tenir la mesura aprovada al juliol de 2015, però Aragó i, finalment, les Illes Balears, també han contemplat, a les seves lleis, aquest instrument.

“El caràcter de la cessió obligatòria d'habitatges és forçós, perquè l'administració imposa l'obligació de cedir aquest habitatge encara que sigui de manera temporal [...] aquesta cessió forçosa es manifesta en una transferència coactiva no expropiatòria, donat que s'obliga a cedir l'ús d'aquest habitatge, i des del pla civil implica un límit de interès públic del dret de propietat; en conseqüència, la seva configuració en abstracte coincideix amb el de l'arrendament forçós”.⁶⁰⁹

⁶⁰⁹ Argelich Comelles, C., “La expropiación temporal del uso de viviendas”. Marcial Pons. Any. 2017. p.315

Seguint ARGELICH COMELLES (2017), des del punt de vista de la regulació la proposta es pot considerar una derivada més dels instruments que s'han desenvolupat legalment al voltant de les Ordres de Gestió d'Habitatges Buits (EDMO's) regulades a Anglaterra i Gal·les, a partir de la inclusió d'aquest mecanisme de mobilització dels habitatges deshabitats a la normativa d'habitatge de 2004 (*Housing Act 2004*).

En els tres textos legals, tan sols en l'aprovat a Catalunya es parla en format imperatiu de la cessió com a una "obligació", els altres dos textos intenten rebaixar la intensitat de la cessió com un element més benèvol que l'expropiació de l'ús. Així, a la interposició del recurs d'inconstitucionalitat a la Llei 10/2016 d'Aragó, la lletrada de les Corts Aragó va defensar la mesura afirmant que

"en la Llei autonòmica, no hi ha expropiació de l'ús dels habitatges desocupats de determinades entitats, és a dir, no hi ha una transferència coactiva i temporal de la titularitat dels habitatges. Res d'això succeeix en la regulació aragonesa, doncs, com determinen els apartats segon i tercer del controvertit article 24, es tracta d'una posada d'aquests habitatges a disposició de l'administració perquè sigui aquesta la que triï als inquilins, entre persones o unitats de convivència dels que els consti trobar-se en situació de vulnerabilitat, quedant, però, inalterada la titularitat de l'habitatge. No hi ha privació del dret de propietat als legítims titulars dels habitatges desocupats, sinó imposició del deure de posar-les en lloguer a qui digui l'administració autonòmica a canvi d'un preu".⁶¹⁰

Resulta certa l'afirmació que en la llei de les Corts d'Aragó no hi ha una expropiació de l'habitatge des del punt de vista formal, però cal considerar que la posada obligatòria en disposició d'aquests habitatges per a l'administració, si bé no en resulta una transferència de la titularitat, sí ho és de la gestió i de l'ús de l'habitatge, quedant anul·lada la voluntat del propietari, i per tant constrenyit el seu dret a la propietat, amb la qual cosa hom pot entendre que resulta inadequat no reconèixer que hi ha una alteració i una obligació en la previsió de cessió de l'habitatge que afecta al dret de propietat, tenint en compte, *a contrario sensu*, que els articles 22 i, en especial, 23 de la llei regulen les vies d'intermediació i col·laboració que podria qualificar-se de "quasi voluntària" per a cedir i gestionar habitatges de les mateixes entitats que després són cridades a l'article 24 a la seva cessió a l'administració per a satisfer el dret d'habitatge

⁶¹⁰ Resolució 12/2018 de 7 de febrer, sobre el Recurs d'inconstitucionalitat 4403/2017

Disponible a:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25582>

social⁶¹¹. I cal limitar aquesta voluntarietat dels acords a subscriure, perquè la llei, en definitiva el que fa és convidar en primer lloc als grans actors i tenidors d'habitatges a subscriure acords per concertar de quina manera i les condicions en què es poden posar a disposició de les polítiques socials per donar cobertura residencial a famílies vulnerables, inclosos els que tinguin declarats com a desocupats, i si aquests acords no es concreten, el resultat serà similar per a l'administració, respecte dels habitatges desocupats, doncs estaran obligats a cedir aquests habitatges, i serà l'administració qui en determinarà, no tan sols l'ocupant, sinó també les condicions que consideri oportunes com a contraprestació al propietari de l'habitatge.

L'articulació, en realitat, és perversa, doncs s'estructura de forma subsidiària. A l'article 24 de la cessió i ús dels habitatges desocupats, es determina que en el cas que amb els convenis signats "voluntàriament" no hi hagi suficients immobles per atendre les situacions d'imperiosa necessitat, aleshores s'han de cedir aquells habitatges que encara tinguin buits i no hagin format part dels convenis i acords previstos a la llei. Per tant, de forma successiva, sinó hi ha conveni, hi haurà cessió, i si hi ha conveni, és possible que hi hagi cessió, i cal entendre que de forma errònia no es preveu cap mecanisme de prelación en l'article 24, sobre aquelles entitats que hagin signat un conveni de col·laboració previst a l'article 23. Simplement es vol la cessió de tots els habitatges desocupats de tots els grans actors financers i immobiliaris, si hi ha famílies en situació de vulnerabilitat a atendre.

Resulta impossible entendre, per tant, que de l'article 24 se'n desprengui cap comportament optatiu per part de les societats o persones a qui es reclama que posin a disposició de l'administració els habitatges desocupats.

⁶¹¹ En l'article 23 la llei determina que l'administració podrà subscriure amb els grups societaris financers, la SAREB i altres societats immobiliàries per "donar una adequada resposta a les necessitats d'allotjament de persones o unitats de convivència en situació de vulnerabilitat". Es determina que aquests convenis, voluntaris, podran tenir per objecte "la cessió d'ús d'habitatges desocupats per part dels seus titulars" i que en els mateixos "es concretaran la modalitat o modalitats de gestió dels habitatges cedits. La gestió es pot realitzar directament per part del propi cedent, a través d'entitats privades sense ànim de lucre o per l'administració pública o les seves entitats instrumentals.

Per altra banda, encara queda més acreditat aquest posicionament perquè el mateix article 24, apartat 6è. preveu, com es veurà, multes coercitives a aquestes entitats per la demora o incompliment de les seves "obligacions", que no són altres que la posada a disposició de l'administració dels habitatges desocupats, quines condicions i característiques vénen definides a la llei.

Uns mesos després de l'aprovació, a l'estiu de 2015, de la Llei 24/2015, a Catalunya, la Comunitat Autònoma de l'Aragó va aprovar també el Decret Llei 3/2015⁶¹² que al seu article 12, desenvolupava, d'una manera similar a com ho havia fet la llei catalana, la cessió obligatòria d'habitatges a favor de l'administració. Aquell redactat va ser convalidat per les *Cortes d'Aragón* en la sessió tinguda el dia 28 de desembre del mateix any, acordant-se, a més, la seva tramitació com a projecte de llei.⁶¹³

La mesura de la cessió obligatòria va estar vigent fins al 16 de setembre de 2016, en que es va interposar un recurs d'inconstitucionalitat que entre altres articles afectava a l'instrument que s'està analitzant.

Però com ja he esmentat, durant aquest període s'havia estat tramitant com a projecte de llei les normes contingudes al Decret Llei 3/2015, i és així, que d'aquella tramitació en va nèixer la Llei 10/2016⁶¹⁴, de 1 de desembre, on es torna a reproduir la figura de

⁶¹² Decret-ley 3/2015, de 15 de desembre, del Govern d'Aragó, de mesures urgents d'emergència social en matèria de prestacions econòmiques de caràcter social, pobresa energètica i accés a l'habitatge.

Boletín Oficial de Aragón, de 18 de desembre de 2015. Núm. 243 p.36902-36903

Disponible a:

<http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VERDOC&BASE=BOLE&DOCR=7&SEC=LEYES&AUX=&SORT=@OLEY,PUBL&SEPARADOR=&RANG=&ALEY=2015>

⁶¹³ Resolució de 28 de desembre de 2015, de les Corts d'Aragó, per la qual s'ordena la publicació de l'Acord de convalidació del Decret-ley 3/2015, de 15 de desembre, del Govern d'Aragó, de mesures urgents d'emergència social en matèria de prestacions econòmiques de caràcter social, pobresa energètica i accés a l'habitatge.

Boletín Oficial de Aragón, de 7 de gener de 2016. Núm. 3 p.232

Disponible a:

<http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VERDOC&BASE=BOLE&PIECE=BOLE&DOCS=1-11&DOCR=2&SEC=FIRMA&RNG=200&SEPARADOR=&&PUBL=20160107>

⁶¹⁴ Ley 10/2016, de 1 de desembre, de mesures d'emergència en relació amb les prestacions econòmiques del Sistema Públic de Serveis Socials i amb l'accés a l'habitatge a la Comunitat Autònoma d'Aragó.

Boletín Oficial de Aragón, de 12 de desembre de 2016. Núm. 237 p.31890-31905

Disponible a:

<http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VERDOC&BASE=BZHT&PIECE=BOLE&DOCS=1-25&DOCR=1&SEC=BUSQUEDA FECHA&RNG=200&SEPARADOR=&SECC->

la cessió obligatòria d'habitatges, en aquest cas a l'article 24, i amb poques modificacions respecte del que s'hi regulava, a l'article 12 del Decret Llei anterior.

Quadre 3.24 Comparació del text del Decret-Llei 3/2015, respecte de la Llei 10/2016, de la mesura de la cessió obligatòria d'habitatges a la Comunitat Autònoma de l'Aragó.

DECRET LLEI 3/2015 DE 15 DE DESEMBRE.	LLEI 10/2016, DE L'1 DE DESEMBRE.	CANVIS SIGNIFICATIUS
<p>Article 12. Cessió i ús d'habitatges desocupats.</p> <p>1. Les entitats financeres, les societats immobiliàries sota el seu control i la Societat de Gestió d'Actius Procedents de la Reestructuració Bancària, SA, han de posar a disposició de l'administració de la Comunitat Autònoma d'Aragó habitatges, situats en el territori d'Aragó, que siguin de la seva propietat i proveniuen de procediment d'execució hipotecària, de pagament o dació en pagament de deutes amb garantia hipotecària, quan el parc d'habitatges resultants dels convenis regulats en l'article anterior i els habitatges del sector públic siguin insuficients per donar adequada resposta a les necessitats d'allotjament de persones o unitats de convivència en situació de vulnerabilitat, i aquests es trobin desocupats, d'acord amb el que s'estableixi reglamentàriament.</p>	<p>Article 24. Cessió i ús d'habitatges desocupats.</p> <p>1. Les entitats financeres, les societats immobiliàries sota el seu control, la Societat de Gestió d'Actius Procedents de la Reestructuració Bancària, SA, i aquells que es defineixen en aquesta llei com a grans propietaris d'habitatges han de posar a disposició de l'administració de la Comunitat Autònoma d'Aragó habitatges, situats en el territori d'Aragó, que siguin de la seva propietat i, en el cas de les entitats financeres, les societats immobiliàries sota el seu control o la Societat de gestió d'Actius Procedents de la Reestructuració Bancària, SA, proveniuen de procediment d'execució hipotecària, de pagament o dació en pagament de deutes amb garantia hipotecària, quan el parc d'habitatges resultant dels convenis regulats en l'article anterior, així com de les mesures de promoció a què es refereix l'article 22, i els habitatges del sector públic siguin insuficients per donar adequada resposta a les necessitats d'allotjament de persones o unitats de convivència en situació de vulnerabilitat, i aquests habitatges es trobin desocupats, d'acord amb el que estableix l'article 26.</p>	<p>El principal canvi fa referència a la incorporació en l'obligació de cedir dels grans propietaris, aliens als grups financers o a la SAREB, i a la incorporació de la definició d'habitatge desocupat en el text legal, fugint de remetre la seva concreció en un reglament, com és preveu al DL, fet que podria suposar una deslegalització al tractar-se d'un element essencial que caldria que tingués un recolzament d'una norma amb rang de llei.</p>
<p>2. L'òrgan competent en matèria d'habitatge de l'administració de la Comunitat Autònoma d'Aragó designarà una persona o una unitat de convivència per ocupar els habitatges desocupats posats a la seva disposició. L'entitat titular de l'habitatge està obligada a atorgar títol suficient per a l'ús, sota la fórmula preferent d'arrendament o, excepcionalment, altres que resultin admissibles en Dret garantint la corresponent contraprestació.</p>	<p>2. L'òrgan competent en matèria d'habitatge de l'administració de la Comunitat Autònoma d'Aragó designarà una persona o una unitat de convivència per ocupar els habitatges desocupats posats a la seva disposició. La persona o entitat titular de l'habitatge està obligada a atorgar títol suficient per a l'ús, sota la fórmula preferent d'arrendament o, excepcionalment, altres que resultin admissibles en dret, garantint la corresponent contraprestació.</p>	<p>Sense cap canvi substancial.</p>
<p>3. Mitjançant una ordre del titular del Departament competent en matèria d'habitatge es determinaran les condicions bàsiques de l'arrendament, les rendes aplicables i el model de contracte. La renda, que no podrà ser superior al trenta per cent dels ingressos de la persona o unitat de convivència, s'ha de graduar en funció d'aquests ingressos. La diferència entre la renda màxima que abonarà la persona o unitat de convivència i l'aplicable a l'habitatge de què es tracti l'abonarà l'administració.</p>	<p>3. Mitjançant una ordre del titular del departament competent en matèria d'habitatge es determinaran les condicions bàsiques de l'arrendament, les rendes aplicables i el model de contracte. La renda, que no podrà ser superior al 30% dels ingressos de la persona o unitat de convivència, s'ha de graduar en funció d'aquests ingressos, atenent a les despeses fixes relacionats amb l'habitatge i considerant el nombre de membres de la unitat de convivència. En tot cas, en els supòsits d'especial vulnerabilitat, la renda no podrà superar el 25% dels ingressos de la persona o unitat de convivència. Les dones víctimes de violència de gènere, amb menors o ascendents a càrrec, els ingressos no superin una vegada l'IPREM tindran accés preferent i quedaran exemptes de renda fins que no superin aquest nivell d'ingressos.</p>	<p>Sense canvis més enllà de la inclusió d'unes especificitats sobre col·lectius vulnerables que precisen de major protecció i per tant se'ls garanteix la possibilitat d'aportar menors rendes per a l'ús de l'habitatge cedit.</p>

<C=BOA%200%20DISPOSICIONES%200%20PERSONAL%200%20ACUERDOS%200%20JUSTICIA%200%20ANUNCIOS&PUBL-C=20161212&PUBL=&@PUBL-E=>

4. Es consideren causes justificades per no acceptar la persona o la unitat de convivència proposada per l'administració les que preveu l'article següent d'aquesta norma com a causes justificades d'atur.	4. Es consideren causes justificades per no acceptar la persona o la unitat de convivència proposada per l'administració les que preveu l'article 26 com a causes justificades d'atur.	Sense canvis.
5. En cas d'incompliment o demora per part de l'entitat titular de l'habitatge de les obligacions establertes en aquest article, el titular de la direcció general competent en matèria d'habitatge podrà imposar multes coercitives, la quantia es fixarà sobre el valor cadastral de l'habitatge de la manera següent: a) Per la demora d'un mes: un per cent del valor cadastral. b) Per la demora del segon mes: dos per cent del valor cadastral. c) Per la demora del tercer mes, i successius: tres per cent del valor cadastral per cada mes fins a un màxim total del vint per cent del valor cadastral.	5. En cas d'incompliment o demora per part de la persona o entitat titular de l'habitatge de les obligacions establertes en aquest article, el titular del departament competent en matèria d'habitatge ha d'imposar multes coercitives, excepte causes degudament justificades, la quantia es fixarà sobre el valor cadastral de l'habitatge de la manera: a) Per la demora d'un mes: 1% del valor cadastral de l'any en curs. b) Per la demora del segon mes: 2% del valor cadastral de l'any en curs. c) Per la demora del tercer mes i successius: 3% del valor cadastral per cada mes fins a un màxim total del 25% del valor cadastral de l'any en curs.	Sense canvis substancials.
6. Els ingressos procedents de les multes coercitives previstes en aquest article tindran caràcter finalista, generaran crèdit en els programes de despesa de la Direcció General competent en matèria d'habitatge i seran destinats per a aquesta actuacions en matèria d'habitatge.	6. Els ingressos procedents de les multes coercitives previstes en aquest article tindran caràcter finalista, generaran crèdit en els programes de despesa de la direcció general competent en matèria d'habitatge i seran destinats per a aquesta actuacions en matèria d'habitatge.	Sense canvis.

Amb l'aprovació de la Llei 10/2016, va entrar novament en vigència, l'1 de gener de 2017, i tan sols tres mesos després de ser suspesa per l'admissió a tràmit del recurs d'inconstitucionalitat, la cessió obligatòria d'habitatges per part dels grups financers, la SAREB, i altres grans propietaris, aquest cop la vigència de l'instrument, es va allargar fins al 12 de setembre de 2017, en que va quedar suspès fins al desestiment sobre l'article 24, que fa el recurrent i que accepta el Tribunal en la seva STC 21/2019, de 14 de febrer.

Pel que fa a la llei balear, es fa la previsió de programes de cessió voluntària d'habitatges desocupats⁶¹⁵, i altres mesures de foment, com la rehabilitació, i també mesures fiscals. La llei balear ve a deixar com a mesura d'*ultima ratio* la possibilitat d'exigir la cessió d'habitatge, i ho contempla en el cas que les actuacions de foment de les administracions no hagin resultat suficients per a donar cobertura a la ciutadania en situació de vulnerabilitat. Aleshores es "podrà exigir" la cessió dels habitatges

⁶¹⁵ Efectivament, la llei preveu diferents mesures de foment respecte dels habitatges desocupats (article 37), així com un programa de cessió d'habitatges (article 28), a executar i acordar per part dels propietaris de forma indiferent amb el govern autonòmic, amb els ens locals, o fins i tot amb altres entitats, encara que siguin de caràcter privat, especialitzades que hagin aprovat aquesta tipologia de programes. Les mesures de foment coexisteixen amb la cessió de l'habitatge, que actua de forma subsidiària si ha de ser obligatori.

desocupats dels grans tenidors. En tot cas, no queda clara la justificació de totes les actuacions prèvies i de foment, per considerar que s'ha de recórrer a la cessió obligatòria, mesura que podria ser considerada desproporcionada per part dels tribunals si no s'acredita un esforç suficient per part de l'administració en la cessió.

En el següent quadre, es comparen els principals elements presents en els texts legislatius de la figura de la cessió obligatòria.

Quadre 3.25 Comparativa sobre la cessió obligatòria en diferents territoris.

LLEI 24/2015 - CA Catalunya.	LLEI 10/2016 - CA Aragó.	LLEI 5/2018 - CA Illes Balears.
<p>Regulació</p> <p>Article 7 de la Llei, i per remissió de les condicions cal tenir present l'article 5, en especial l'apartat 7, sobre les condicions econòmiques del lloguer per a que sigui considerat com a lloguer social.</p>	<p>Regulació</p> <p>Article 24 de la Llei. I per les condicions establertes, cal tenir presents els articles 25 a 27, sobre la condició de gran propietari, la definició d'habitatge desocupat i la creació del registre d'habitatges desocupats.</p>	<p>Regulació</p> <p>Article 42 de la Llei. I per les condicions establertes, cal tenir present l'article 4 per les definicions d'habitatge desocupat i de gran tenidor.</p>
<p>Subjecte obligat a cessió.</p> <p>Les persones jurídiques que són propietàries d'habitatges buits sense causa justificada durant més de dos anys, que no estan exempts de l'impost d'habitatges buits, i que tenen habitatges en el mateix municipi on hi hagi una necessitat objectiva per resoldre una situació de vulnerabilitat residencial.</p>	<p>Subjecte obligat a cessió.</p> <ul style="list-style-type: none"> - les entitats financeres (i societats immobiliàries sota el seu control) - la Societat de Gestió d'Actius Procedents de la Reestructuració Bancària (SAREB) - grans propietaris d'habitatges (article 25. persones físiques o jurídiques propietaris d'almenys 15 habitatges). <p>Els habitatges hauran de tenir la consideració de desocupats (més de sis mesos sense utilització en el curs d'un any - amb excepcions - article 26)</p>	<p>Subjecte obligat a cessió.</p> <p>Els grans tenidors d'habitatges (article 4.i. persones físiques o jurídiques propietaris almenys de 10 habitatges), amb habitatges inscrits al Registre d'habitatges com a desocupats (s'entén per habitatge desocupat aquell que hi roman almenys durant 2 anys de forma continuada).</p>
<p>Temporalitat de la cessió.</p> <p>Cessió mínima durant tres anys.(per remissió de les condicions a l'article 5)</p>	<p>Temporalitat de la cessió.</p> <p>No es fixa el període mínim de cessió, encara que s'entén que és correspon al del contracte d'arrendament.</p>	<p>Temporalitat de la cessió.</p> <p>Cessió de la gestió durant un mínim de tres anys, prorrogables si hi ha acord entre les parts.</p>
<p>Condicions de compensació per al cedent.</p> <p>- Les rendes del contracte signat, que se situen en el 10% dels ingressos, si aquests estan per sota del 0,89 IRSC, el 12% si els ingressos estan entre 0,89 i el 0,95 IRSC, i el 18% si estan per sobre del 0,95 IRSC. (per remissió de les condicions de l'article 5 / dubtes interpretatius)</p>	<p>Condicions de compensació per al cedent.</p> <p>- Les rendes que satisfaci la persona o persones que designades per l'administració que signen el contracte de lloguer (o excepcionalment d'altra tipologia) amb el titular de la propietat. Màxim 30% dels ingressos de les persones arrendatàries (25% dels ingressos en casos d'especial vulnerabilitat, i no hi ha previsió d'ingressos en els casos de violència masclista amb ingressos <1 IPREM)</p>	<p>Condicions de compensació per al cedent.</p> <p>- Compensació adequada al cedent mitjançant les rendes satisfetes per l'arrendatari, complementades, si es creu oportú, per les quanties que disposi l'administració, que no poden superar el preu de mercat, i en tot cas, el màxim del mòdul de protecció oficial. (art. 42.1.d)</p>
<p>Procediment de cessió.</p> <p>La cessió obligatòria s'instrumentalitza mitjançant un expedient contradictori, d'acord amb legislació sobre procediment administratiu.</p>	<p>Procediment de cessió.</p> <p>No consta el procediment a utilitzar, i els elements essencials de les condicions, serà mitjançant ordre del titular del departament en matèria d'habitatge.</p>	<p>Procediment de cessió.</p> <p>El procediment per a la reclamació de la cessió es determinarà per reglament. El qual haurà de determinar també, les rendes màximes i mínimes aplicables, la tipologia de contracte i les altres condicions que s'hi puguin establir.</p>

9.3 LA GESTACIÓ DE LA CESSIÓ OBLIGATÒRIA EN LA NORMATIVA CATALANA.

La regulació a Catalunya neix, com ja s'ha apuntat, de la Iniciativa Legislativa Popular de mesures urgents per a fer front a l'emergència residencial i a la pobresa energètica, que va tramitar-se al Parlament de Catalunya i aprovada l'estiu de 2015.

En aquesta Iniciativa Legislativa Popular⁶¹⁶ es preveia desenvolupar diferents mecanismes per garantir el dret a l'habitatge de les famílies en risc d'exclusió residencial. Entre elles, s'hi preveien dues vies per aconseguir el lloguer social per a les famílies en risc d'exclusió. La primera via, que ja s'ha analitzat, és la prevista a l'article 2 de la ILP, i estava enfocada a aquelles famílies vulnerables que vivien en habitatges de persones jurídiques i grans tenidors, i de les que se'n pretenia la seva continuïtat com arrendataris durant almenys un període de tres anys. Aquesta mesura és la que s'ha anomenat 'lloguer social obligatori', i l'altra mesura, la de l'article 4 de la ILP, és la coneguda com a 'cessió obligatòria d'habitatges', actuació que es preveia en virtut de l'incompliment de la funció social de la propietat, perquè puguin ser utilitzats habitatges buits de persones jurídiques per part les administracions, per a poder allotjar a famílies en situació d'exclusió residencial.

En la versió de la ILP l'esmentada mesura s'articulava de la següent manera:

Article 4. Mesures per garantir la funció social de la propietat i impulsar la creació d'habitatge assequible.

1. L'administració decretarà el lloguer forçós a persones o unitats familiars en situació de vulnerabilitat durant un mínim de 3 anys dels habitatges en mans d'entitats financeres i agències associades, fons d'inversió i entitats de gestió d'actius que romanguin en desús o infrautilitzats de manera injustificada durant 2 anys.

2. Aquest procediment s'aplicarà de forma preferent a les entitats financeres i de gestió d'actius que hagin rebut ajuts públics.

⁶¹⁶ Les propostes de la ILP per fer front a l'emergència residencial i la pobresa energètica poden consultar-se a: <https://www.parlament.cat/document/bopc/59309.pdf#page=173>

Després del tràmit parlamentari, aquest precepte va recollir-se legalment en el ja reproduït article 7 de la Llei 24/2015, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica.

Com es pot observar, del redactat final per a poder optar a resoldre aquesta cessió obligatòria hi ha dues condicions prèvies. La primera, que la persona jurídica tingui la condició de subjecte passiu i tributi per l'impost dels habitatges buits, i la segona que l'obligat tingui almenys algun habitatge buit en el municipi on hi hagi emergències residencials per atendre.

Cal fer un apunt d'incoherència respecte d'aquesta primera condició, que com molts altres elements d'aquesta llei es va canviar respecte del text original i es van introduir en el darrer moment en la ràpida tramitació parlamentària que va tenir aquesta proposició, i on queda acreditada la precipitació amb què es va elaborar el text final.

Aquesta precipitació va acabar provocant una incoherència en el sentit que l'ajuntament, o si fos el cas, el departament de la Generalitat amb competències en matèria d'habitatge que ha de tramitar l'expedient contradictori, no pot tenir la certesa absoluta que la persona jurídica sobre la que s'ha d'adreçar l'expedient per a resoldre la cessió obligatòria és un subjecte passiu no exempt de l'impost, donat que pels articles 34.1 i 95 de la Llei General Tributària, en què s'estableix el caràcter reservat de les dades tributàries, tan sols amb la col·laboració voluntària de la persona jurídica a qui es vol obligar la cessió de l'habitatge es podrà conèixer si realment el subjecte jurídic és un subjecte passiu del tribut. Resulta cert que aquesta condició pot intuir-se gràcies al Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant de la Generalitat de Catalunya que poden consultar els ajuntaments. Però tot i això, la condició, tal com està estructurada, resulta inadequada de cara a la possible eficàcia de la mesura.

Resulta també d'una certa incongruència que la mesura que es pot aplicar a qualsevol municipi de Catalunya tingui com a referència la condició de la imposició tributària per

habitatges buits, que afecta a un número limitat de municipis amb demanda acreditada.

En tot cas, amb la resolució de l'expedient i la conseqüent cessió obligatòria de l'habitatge, aquesta es sobreentén que es fa a canvi d'una contraprestació al propietari equivalent al lloguer social previst a l'article 5 de la llei. Tot i que aquesta qüestió sembla que ha generat dubtes.

Tant és així, que quatre anys després, un cop clarificada la inviabilitat de la gran majoria dels arguments de l'Estat manifestats davant el Tribunal Constitucional en els recursos contra tots els mecanismes aprovats per les comunitats autònomes, que en el procés de desistiment sobre determinats articles de la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 la Subcomissió de seguiment normatiu, prevenció i solució de conflictes de la comissió bilateral Generalitat-Estat, amb la voluntat de suprimir els 'obstacles constitucionals' que permetrien un desistiment parcial sobre el recurs interposat contra la Llei 24/2015, de 29 de juliol, en relació amb la cessió obligatòria d'habitatges de l'article 7, la comissió acorda:

"Tercer.- En relació amb l'article 7 de la Llei 24/2015, el Govern de la Generalitat assumeix el compromís d'elaborar la concreció normativa de les condicions econòmiques de la cessió prevista en aquell precepte".

Certament, aquesta concreció normativa s'ha realitzat un primer intent, en una filigrana normativa que com a mínim cal qualificar de complexa.

Així, l'article 2 del Decret-Llei 5/2019, de 5 de març, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, aprovat pel govern però no portat a convalidació pel Parlament, regula, entre altres, una modificació -que ja s'ha exposat en l'anàlisi de la figura de l'expropiació- de l'expropiació temporal dels habitatges per necessitats socials, regulat a l'article 15 de la Llei 4/2016,⁶¹⁷ i aprofita la modificació de l'apartat que fixa el mètode per establir el preu de l'expropiació, per a determinar les condicions

⁶¹⁷ L'únic motiu que justifica la regulació d'elements de la cessió obligatòria d'habitatges de l'article 7 de la Llei 24/2015, amb l'expropiació de l'article 15 de la Llei 4/2016, és que aquesta mesura regulada a la Llei 4/2016 va actuar com a mesura substitutòria de la suspesa cessió de la Llei 24/2015.

econòmiques de la cessió obligatòria d'habitatges regulada a l'article 7 de la Llei 24/2015. Així, l'apartat 6 de l'article 2 del Decret-Llei, que modifica l'apartat 6 de l'article 15 de la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial, diu:

“Per a determinar el preu just mitjançant l'acord de les parts, s'han de tenir en compte els criteris de lloguer social establerts per l'article 5.7 de la Llei 24/2015. Si no hi ha acord, el preu just ha d'ésser fixat pel Jurat d'Expropiació de Catalunya d'acord amb la seva normativa reguladora. En la determinació del preu just s'ha de tenir en compte el cost de l'adequació de l'habitatge per a conservar-lo en les condicions exigibles d'acord amb l'article 30 de la Llei 18/2007...”.

Aquesta primera part, es refereix exclusivament al preu a pagar per l'expropiació forçosa regulada al nou redactat de l'article 15, de la Llei 4/2016, i segueix:

“A l'efecte de l'apartat 3 de l'article 7 de la 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, les condicions econòmiques de la cessió de l'habitatge a l'administració es corresponen amb el preu que les parts acordin d'acord amb aquest apartat o, subsidiàriament, el preu just que determini el Jurat d'Expropiació Forçosa, minorat un 50 per cent de conformitat amb la legislació sobre sòl i rehabilitació urbana.”

Per tant, cal interpretar que el preu de la cessió obligatòria són els percentatges (10%,12% o 18% segons ingressos) determinats a l'apartat 7è de l'article 5 de la Llei 24/2015, tal i com ja s'ha defensat que es despenia del propi text de l'article 7.3, de la Llei 24/2015, sobre “la cessió de l'habitatge a l'administració s'ha de dur a terme en les condicions econòmiques establertes per l'article 5 d'aquesta llei”. Sorprenentment, però, el nou Decret-Llei preveu que si no hi ha acord, el preu vindrà determinat pel que fixi el Jurat d'expropiació minorat en un 50%. Resulta contradictori que una mesura que ve regulada per a la seva aplicació obligatòria, de forma coactiva, es pretengui, a través de la subcomissió bilateral, pal·liar el caràcter coercitiu que tenia.

Finalment, no es pot deixar d'esmentar del darrer apartat de l'article 7, de la Llei 24/2015, que l'ajuntament que precisa de la cessió obligatòria d'un habitatge per atendre una situació de vulnerabilitat, si té la constància que hi ha diferents habitatges d'un mateix propietari per a resoldre una situació d'emergència residencial, entre els diferents propietaris caldrà sol·licitar-ne la cessió a aquell que hagi justificat menys

habitatges de la seva propietat en lloguer assequible per a poder obtenir bonificacions en la llei de l'impost.

En aquest cas, sí que l'administració podrà comunicar a l'ajuntament quin és el propietari que menys habitatges en lloguer social té en propietat, perquè aquesta no és una comunicació a l'Agència Tributària, sinó que és un registre en mans del departament amb competències en la matèria d'habitatge de la Generalitat.

Per tant, d'acord amb la Disposició Final Primera de la llei, que estableix que des de l'administració catalana es facilitarà en un termini màxim de set dies des de que sigui requerida la informació necessària per executar aquesta mesura, en resultarà que podrà aclarir la xifra d'habitatges bonificats per a poder requerir entre els diferents subjectes amb habitatges buits, a quin se li ha d'obrir expedient de cessió de/dels habitatge/s, però no podrà desvetllar si es tracta d'un subjecte passiu de l'impost que hagi liquidat l'impost.

De les actuacions fetes públiques per part dels ajuntaments, sembla que tan sols l'Ajuntament de Barcelona, a partir d'un document sobre "Mesures urgents per fer front a l'emergència residencial i garantir el dret a l'habitatge"⁶¹⁸ presentat a la Comissió de Drets Socials, Cultura i Esports al setembre de l'any en què es va aprovar la llei, va decidir explorar la possibilitat d'iniciar uns expedients de cessió obligatòria, sobre la totalitat d'habitatges buits que li constaven a la SAREB, i així ho va anunciar el propi ajuntament⁶¹⁹. No obstant, aquest requeriment no va fructificar, i un mes després continuaven unes negociacions entre ambdues entitats, però en cap moment consta que s'iniciés certament l'expedient contradictori necessari per a resoldre la possible cessió dels habitatges. Al contrari, es va produir una reacció dels proponents

⁶¹⁸ Poden consultar-se les mesures proposades a:

<http://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/es/noticia/barcelona-reclama-la-cessio-obligatoria-de-pisos-vacos-de-las-entidades-bancarias>

⁶¹⁹ Disponible a:

<http://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/es/noticia/barcelona-reclama-la-cessio-obligatoria-de-pisos-vacos-de-las-entidades-bancarias>

de la ILP, reclamaven l'aplicació de mesures de la llei aprovada al Parlament⁶²⁰. En aquest sentit, la PAH recordava a l'ajuntament que:

"estava portant a terme negociacions amb la SAREB per a què fessin la cessió de 500 habitatges buits que es troben al municipi, que estan incomplint la llei 24/2015 i dels quals, per tant, es pot fer la cessió obligatòria. (...) si la SAREB, així com altres entitats bancàries, no donaven resposta als requeriments del consistori, s'iniciarien les cessions obligatòries dels pisos buits que hi ha a Barcelona. Que ha passat amb això? S'han iniciat les cessions? Nosaltres ja ho vam dir, que no ens conformem amb els 500 pisos buits de la SAREB, que ho volem tot, volem la cessió de tots aquells que estan incomplint la llei, es a dir, com a mínim dels 2.591 habitatges que ja se sap que estan incomplint a Barcelona".⁶²¹

Finalment, el desembre de 2015 va signar-se un conveni de cessió de 200 habitatges per part de la SAREB a la ciutat de Barcelona⁶²², sense que consti cap obertura d'expedient de procediment de cessió obligatòria previ, i sense que consti l'obertura de cap expedient de cessió pels altres habitatges que aquesta entitat, afirmava l'Ajuntament, que tenien buits a la ciutat de Barcelona.

Sobre la llei, malgrat que va tenir en la majoria de punts una aprovació majoritària, i el conjunt del va ser aprovat per la unanimitat dels grups parlamentaris, es va presentar un recurs davant el Tribunal Constitucional.

La posició del Consell d'Estat i els al·legats al recurs al Tribunal Constitucional difereix en el cas de la normativa aragonesa respecte dels que s'han exposat per la normativa catalana. Com sigui que en el disseny de la cessió obligatòria d'habitatges a la normativa de l'Aragó no es fa cap menció a la funció social de la propietat, els arguments i els fonaments per a aduir la inconstitucionalitat del mecanisme han de ser forçosament uns altres.

⁶²⁰ Disponible a:

https://www.eldiario.es/catalunya/barcelona/PAH-Barcelona-reclama-Ada-Colau_0_458104986.html

⁶²¹ Pot consultar-se el contingut sencer del requeriment a:

<https://pahbarcelona.org/es/2015/12/01/carta-de-la-pah-a-ada-colau-alcaldessa-de-barcelona/>

⁶²² La cessió va fer-se per un període de vuit anys, amb una quota de 125 euros mensuals pels habitatges sense ocupant, i de 75 euros/mensuals per als habitatges ocupats.

Pot consultar-se la nota de premsa de l'Ajuntament de Barcelona a:

<http://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/ca/noticia/lajuntament-aconsegueix-200-pisos-buits-de-la-sareb-per-a-emergzuncies-socials>

Així, els dictàmens del Consell d'Estat, 641/2016⁶²³ que analitza el Decret Llei 3/2015, i el 639/2017⁶²⁴, que analitza la Llei 10/2016, exploren diferents vies per argumentar la inconstitucionalitat. Així, el punt comú en què coincideixen els dos dictàmens connecta amb l'apartat 13 de l'article 149.1 de la Constitució Espanyola, sobre la competència exclusiva de l'Estat en "les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica". I arriba fins aquest punt a través d'argumentacions similars que havia utilitzat el Consell d'Estat contra instruments dissenyats amb anterioritat per altres comunitats autònomes en base a l'expropiació forçosa de l'habitatge. Perquè el Consell d'Estat valora en els seus dictàmens la cessió obligatòria de l'habitatge com una modalitat singular que presenta similituds amb l'expropiació forçosa, doncs avalua que el deure jurídic de cessió obligatòria "es tradueix sense dubte, en una privació singular de naturalesa patrimonial acordada imperativament, podent per això, considerar-se com a una modalitat d'expropiació forçosa que presenta similituds amb altres formes d'expropiació regulades per diverses comunitats autònomes". I és en aquest sentit que mostra una connexió amb aquests dictàmens anteriors contra aquesta tipologia de regulació que havien adoptat altres territoris. Equiparant aquesta situació a aquelles altres mesures, considera el Consell d'Estat que la figura normativitzada per la Comunitat Autònoma de l'Aragó xoca amb el règim jurídic que ha articulat l'Estat a través de normes com el RDL 27/2012, la seva derivada, Llei 1/2013, i les seves successives ampliacions i modificacions per a regular i donar protecció a les famílies amb necessitat d'habitatge social en la situació de vulnerabilitat i risc de pèrdua del mateix.

Per tot això, conclou el dictamen 639/2017 respecte de la cessió obligatòria que

"pot inferir-se que, en aquells casos en què les mesures adoptades per una comunitat autònoma en l'exercici de les seves competències puguin interferir en el normal desenvolupament de les que, a l'empara de l'article 149.1.13a de la Constitució, aprovi l'Estat, comprometent la seva

⁶²³ Dictamen 641/2016, de 8 de setembre de 2016, del Consell d'Estat per al recurs d'inconstitucionalitat a interposar contra el Decret-Llei 3/2015, de 15 de desembre del Govern d'Aragó.

Disponible a:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2016-641>

⁶²⁴ Dictamen 639/2017, de 20 de juliol de 2017, del Consell d'Estat per al recurs d'inconstitucionalitat a interposar contra determinats preceptes de la Llei 10/2016, d'1 de desembre del Govern d'Aragó.

Disponible a:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2017-639>

virtualitat pràctica, es produeix una ingerència en la competència estatal contrària a l'ordre constitucional de distribució de competències.

Tal ingerència pot ser apreciada en aquest cas, en què la mesura autonòmica -la obligació que s'imposa a determinades persones jurídiques de cedir a la Comunitat Autònoma habitatges procedents de procediments d'execució hipotecària- és de tal naturalesa que dificulta o pertorba l'efectivitat dels mecanismes arbitrats per l'Estat per a la regulació del sistema d'execució hipotecària, menystenint amb això la seva competència per establir les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica. Així ho va entendre el Consell d'Estat en el dictamen nombre 641/2016 en relació amb la regulació continguda en l'article 9 del tantes vegades citat decret llei 3/2015".⁶²⁵

L'advocat de l'Estat manté que la cessió obligatòria

"deteriora el valor dels actius adjudicats, en tant que els compradors, coneixedors que l'entitat podrà perdre els habitatges si no s'ocupen, exigiran preus més competitius. Fet que actuarà en perjudici de la situació financera de les entitats afectades per la reestructuració, donat el menor valor de mercat relatiu a les esmentats habitatges.

D'altra banda, la cessió obligatòria d'habitatges per al seu lloguer, com succeeix en les altres normes autonòmiques en què s'acorda l'expropiació temporal, suposa que les entitats a què arriba al procés de reestructuració immobiliària, no podran dur a terme la venda de seus habitatges adjudicats, per estar afectats per aquesta mesura, alhora que mantindran la seva titularitat sobre les mateixes. Això implica que aquests habitatges hauran de romandre en el balanç de les entitats".⁶²⁶

En tot cas, l'Alt Tribunal estima que encara que la incidència és molt menor, considerada de forma aïllada aquestes figures que es reproduïxen a diferents territoris de l'Estat creen dubtes sobre el sistema financer, i per tant introdueixen febleses en les obligacions de reestructuració a les que s'ha compromès internacionalment l'Estat espanyol amb recursos públics.

⁶²⁵ Fonament VII, del Dictamen del Consell d'Estat de 20 de juliol de 2017. Núm. 639/2017

Disponible a:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2017-639>

⁶²⁶ Resolució 12/2018, de 7 de febrer de 2018. Recurs d'inconstitucionalitat 4403-2017. Per la qual és manté la suspensió acordada en el recurs d'inconstitucionalitat 4403-2017.

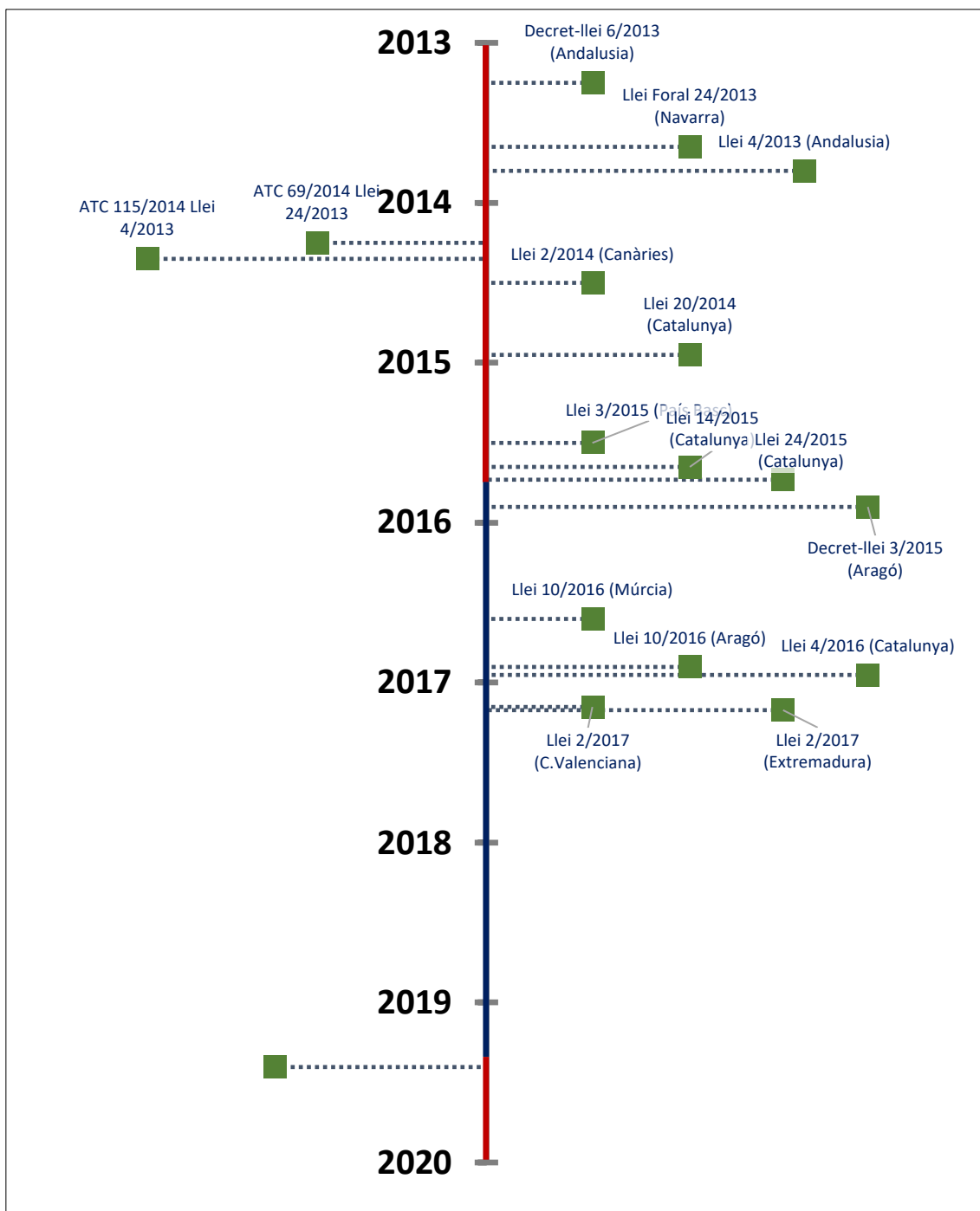
Disponible a:

http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25582#complete_resolucion&completa

II. LA CONTROVÈRSIA DE LES MESURES AUTONÒMIQUES IMPUGNADES DAVANT EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

Quadre 3.26 Guia general sobre la normativa impugnada davant el TC (anys 2013-2019)

DATA NORMA	NORMA IMPUGNADA	DICTAMEN CONSELL ESTAT	RECURS NÚMERO	NÚM. ATC	DATA ATC. POSICIONS	NÚM. STC	DATA STC. POSICIONS
2013/04/09	Decret-llei 6/2013. Andalusia.	706/2013	4286/2013	244/2013	22/10/2013 Unanimitat	93/2015	14/05/2015 4 vots part.
2013/07/02	Llei 24/2013. Navarra.	1031/2013	6036/2013	69/2014	10/03/2014 5 vots part.	16/2018	22/02/2018 Unanimitat
2013/10/01	Llei 4/2013. Andalusia	1188/2013	7357/2013	115/2014	8/04/2014 5 vots part.	32/2018	12/04/2018 Unanimitat
2014/06/20	Llei 2/2014. Canàries	164/2015	1824/2015	135/2015	21/07/2015 4 vots part.	43/2018	26/04/2018 Unanimitat
2014/12/29	Llei 20/2014. Catalunya.	443/2015	5459/2015	72/2016	12/04/2016 1 vot part.	54/2018	24/05/2018 4 vots part.
2015/06/18	Llei 3/2015. País Basc.	108/2016	1643/2016	144/2016	19/07/2016 3 vots part.	97/2018	19/09/2018 Unanimitat
2015/07/21	Llei 14/2015 Catalunya.	146/2016	2255/2016	157/2016	20/09/2016 Unanimitat	4/2019	17/01/2019 Unanimitat
2015/07/29	Llei 24/2015 Catalunya.	149/2016	2501/2017	160/2016	20/09/2016 3 vots part.	13/2019	31/01/2019 1 vot part.
2015/12/15	Decret-llei 3/2015. Aragó.	641/2016	4952/2016	18/2017	31/01/2017 3 vots part.	5/2019	17/01/2019 Unanimitat
2016/06/07	Llei 10/2016. Múrcia.	152/2017	1302/2017	118/2017	6/09/2017 3 vots part.	102/2018	04/10/2018 Unanimitat
2016/12/01	Llei 10/2016. Aragó.	639/2017	4403/2017	12/2018	7/02/2018 3 vots part.	21/2019	14/02/2019 2 vots part.
2016/12/23	Llei 4/2016 Catalunya.	638/2017	4752/2017	26/2018	20/03/2018 1 vot part.	8/2019	17/01/2019 Unanimitat
2017/02/03	Llei 2/2017. Valenciana.	890/2017	5425/2017	30/2018	20/03/2018 1 vot part.	80/2018	05/05/2018 3 vots part.
2017/02/17	Llei 2/2017. Extremadura.	976/2017	5659/2017	31/2018	20/03/2018 1 vot part.	106/2018	04/10/2018 Unanimitat



1. EL PERIPLE I RESOLUCIÓ DEL LLARG I INTENS ENFRONTAMENT ESTAT-COMUNITATS AUTÒNOMES.

En la “batalla” jurídica que s'inicia, els preceptes que de forma reiterada s'al·leguen per impugnar el contingut dels instruments regulats en aquestes normes autonòmiques davant el Tribunal Constitucional, estan vinculats a la invasió competencial de l'Estat dels apartats 1r, 6è, 8è, 11è, 13è i 18è de l'article 149.1 CE i/o per vulnerar els articles 9.3, 14, 24.2, 25 i 33 CE.

En tot cas, les bases fonamentals que de forma recurrent són invocades en els recursos contra les mesures, són les cinc següents.

1.- S'altera el contingut essencial del dret a la propietat, produint-se variacions territorials substancials en la seva aplicació, situació que està prohibida quan afecta a un dret constitucional, sense, a més a més, tenir-ne la facultat de poder-ho regular. (articles 149.1.1a i 149.1.8a. en relació a l'article 33 CE).

2.- Infracció de la competència processal 149.1.6 CE en mans de l'Estat, a l'intentar interferir en el procediment d'execució hipotecària.

3.- Hi ha una absència dels elements que configuren la culpabilitat per a ser sancionat. (article 25.1 en relació a l'article 9.3 CE).

4.- Falta de proporcionalitat en les mesures adoptades, al posar-se en relació els instruments regulats respecte la idoneïtat, la necessitat i la proporcionalitat.

5.- Ingerència competencial en l'ordenació del crèdit i en la planificació general de l'activitat econòmica. (article 149.1.11a. i 149.1.13a. CE).

L'examen sobre les mesures coercitives que contenen aquestes normes de les comunitats autònomes, i les dificultats sorgides per la controvèrsia jurídica

mantinguda amb l'Estat, pels recursos que aquest ha interposat davant el Tribunal Constitucional, mereixen l'atenció d'aquest estudi. En especial, resulten importants els procediments i les sentències que resolen aquesta llarga disputa sobre el Decret-Llei 6/2013 d'Andalusia i la Llei 24/2013 de Navarra. Les decisions, adoptades en les respectives STC 93/2015 i 16/2018, marquen la doctrina essencial del Tribunal sobre la gran majoria de les normes que han dissenyat uns instruments similars en els seus preceptes legals.

1.1 ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 93/2015, DE 14 DE MAIG, SOBRE EL DECRET-LLEI 6/2013, DEL 9 D'ABRIL, DE MESURES PER ASSEGURAR EL COMPLIMENT DE LA FUNCIO SOCIAL DE L'HABITATGE. (ANDALUSIA).

1.1.1 Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.

El recurs que interposa l'Advocat de l'Estat en representació del seu promotor, el president del Govern, considera que no són conformes a la Constitució diferents apartats del Decret-Llei 6/2013, de 9 d'abril, de mesures per assegurar el compliment de la funció social de l'habitatge, pels quals es modifica l'article 1.3 i s'afegeixen nous articles (25, 53.1.a) i una nova disposició addicional segona, a la Llei 1/2010, de 8 de març, reguladora del dret a l'habitatge a Andalusia.

En el següent quadre, es descriuen breument el contingut d'aquestes disposicions i els acords sobre la seva suspensió i el resultat en la Sentència de la impugnació plantejada.

Quadre 3.27 Disposicions impugnades del Decret-Llei 6/2013, d'Andalusia

Article Impugnat	Contingut, relacions i argumentacions.	Acords ATC 244/2013 i STC 93/2015
1.1 (modifica art.1.3 Llei 1/2010)	Configura com a element essencial del dret de la propietat, destinar l'habitatge a ús residencial.	ATC / Desaparició objecte. STC / Inconstitucional per vulnerar l'article 86.1 CE.
1.5 (afegeix art.25 Llei 1/2010)	Definició d'habitatge deshabitat i determinació dels indicis de la deshabitació, excepcions i delimitació de la potestat sancionadora sobre les persones jurídiques.	ATC / Desaparició objecte. STC / Parcialment inconstitucional (apartats 5 i 6, article 25), per vulnerar l'article 86.1 CE.
1.5 (afegeix art.53.1.a) Llei1/2010)	Infracció habitatge deshabitat per a propietaris que siguin persones jurídiques.	ATC / Desaparició objecte. STC / Inconstitucional per vulnerar l'article 86.1 CE.
1.6 (afegeix DA. 2a. Llei 1/2010)	Expropiació forçosa de l'ús d'habitatges de famílies vulnerables sotmesos a un llançament a conseqüència d'un procediment d'execució hipotecària.	ATC / Desaparició objecte. STC / Inconstitucional per vulnerar l'article 149.1.13a. CE.

1.1.2 L'inici d'una nova etapa de discrepàncies competencials.

Amb el Decret-Llei 6/2013 de la comunitat autònoma d'Andalusia, va començar una confrontació que no es va resoldre fins cinc anys després. Una pugna que, com a element nuclear, ha consistit en desxifrar si els territoris autonòmics amb competències sectorials en matèria d'habitatge podien definir instruments, generalment coactius, que 'amonestaven' especialment les entitats financeres, però també altres persones jurídiques i entitats que han tingut un paper protagonista en la crisi de l'habitatge.

Tota la conflictivitat que es planteja aquests anys, està més relacionada amb simples conflictes positius de competència que no recursos d'inconstitucionalitat XXX veure doctrina en distribució competencial.

En el Decret-Llei 6/2013 hi ha dos elements bàsics de discussió que es reiteraran de forma continuada, a partir d'aquest moment, en la pugna entre Estat i ens autonòmics sobre la legislació aprovada per aquests darrers.

El primer element és la vinculació de l'incompliment de la funció social de la propietat en el cas que els habitatges estiguin desocupats/deshabitats, i les mesures i actuacions de caràcter coactiu i sancionador que se'n deriven, i el segon és l'adopció de l'expropiació forçosa de l'habitatge per a proveir habitació a les famílies vulnerables en situació de caure exclusió residencial per trobar-se immerses en un procediment d'execució hipotecària.

En tot moment, la preocupació de l'Estat pel possible impacte econòmic d'aquesta tipologia de mesures és evident. En els antecedents de la mateixa sentència, s'exposa que el recurs va anar acompanyat d'un informe de la SAREB que deixa entreveure la inquietud que generen aquestes actuacions.

"Acompanya també la demanda un informe de la SAREB sobre l'impacte que aquestes mesures tindrien en els seus actius immobiliaris a Andalusia. D'aquest informe la demanda subratlla que l'aplicació dels arts. 1.3, 25 i 53.1a) poden resultar-ne 'eventuals sancions per infraccions greus o lleus derivades de possibles incompliments de requeriments d'informació o deure de comunicació de dades' i en 'la imposició de sancions per infracció molt greu consistent en no donar habitació als habitatges durant sis mesos consecutius', no podent obviar 'que una part important de la cartera de la SAREB està constituïda per préstecs quin col·lateral està constituït així mateix per habitatges, sense que pugui descartar-se que en un futur pròxim el dret de crèdit es transformi en la seva garantia com a conseqüència d'un procediment d'execució, el que incrementaria el nombre d'habitatges de titularitat de la SAREB susceptibles de ser objecte de sancions de la Junta'. A més a més, precisa que 'la sola previsió d'aquest règim sancionador [...] dificultarà enormement la conclusió de transaccions, molt especialment en el cas de venda de carteres o blocs d'actius'.

L'advocat de l'Estat afirma que tampoc hi ha dubte, d'acord amb l'informe de la SAREB, que 'la possibilitat d'expropiació d'ús introduïda en el Decret-Llei andalús redunda així mateix en una absoluta pèrdua de valor de la cartera traspasada a la SAREB; cap inversor comprarà carteres d'habitatge a Andalusia quan una norma amb rang de llei permet a l'ulterior adquirent romandre en ella per un termini de fins a tres anys sense satisfer cap renda al propietari, el que converteix en inviable la venda de l'immoble. Però és que, a més a més, difícilment l'eventual adquirent pot obtenir finançament quan sota aquesta normativa l'entitat de crèdit es veu exposada no només a l'impagament, sinó també al risc de no poder alliberar el seu balanç de l'actiu durant un termini de tres anys'." ⁶²⁷

Resulta singular aquesta argumentació, tenint en compte que l'única norma que ha permès romandre al propietari en un habitatge, bé de la SAREB, bé de qualsevol de les EEFF, sense rebre cap tipus de contraprestació econòmica a canvi, ha estat la moratòria dels llançaments que recull la Llei 1/2013, a diferència de l'expropiació forçosa de l'ús que preveia el Decret-Llei 6/2013, on, clarament, a l'apartat quart de la Disposició addicional segona s'hi estableix que el procediment d'expropiació temporal de l'ús de l'habitatge haurà d'ajustar-se a la legislació d'expropiació forçosa, i, per tant, evidentment el propietari caldrà que rebri les oportunes compensacions econòmiques.

1.1.3 L'habitatge deshabitat com a situació d'incompliment de la funció social.

Així doncs, l'habitatge deshabitat s'erigeix com a un dels elements centrals de la disputa, no tant per la seva definició, com es veurà, sinó per la relació que s'estableix entre la deshabitació i l'incompliment de la funció social de la propietat. I com ja s'ha dit, aquesta no és una qüestió desconeguda ni nova dins l'ordenament jurídic, ni en el període pre-constitucional, ni en el constitucional. Dins d'aquesta darrera etapa, amb

la configuració del dret a la propietat definit a l'article 33 CE, s'havia dictat, amb anterioritat a aquest Decret-Llei, la Llei 18/2007 del dret a l'habitatge de Catalunya, on ja s'establia que hi havia incompliment de la funció social quan, entre altres, "l'habitatge o l'edifici d'habitatges estiguin desocupats de manera permanent i injustificada, en les condicions establertes per l'article 42.6".⁶²⁸

Però aquesta declaració de l'incompliment de la funció social de la propietat en el cas que els habitatges no es trobessin ocupats no va ser qüestionada davant del Tribunal Constitucional, i és per això que no podem parlar de controvèrsia jurídica fins a l'aprovació del Decret-Llei 6/2013 per part del govern andalús.

El Decret-Llei del govern d'Andalusia, en el preàmbul, expressa que essent la finalitat pròpia de l'habitatge la de donar sostre per a que les persones puguin desenvolupar-se dins la societat, aleshores, "la seva desocupació representa el major exponent de l'incompliment de la finalitat del bé i per tant de la seva funció social". I és per aquest motiu que la norma considera que

"la funció social de l'habitatge configura el contingut essencial del dret mitjançant la possibilitat d'imposar deures positius al seu titular que assegurin el seu ús efectiu per a fins residencials, entenent que la fixació d'aquest contingut essencial no pot fer-se des de l'exclusiva consideració subjectiva del dret o dels interessos individuals. La funció social de l'habitatge, en suma, no és un límit extern a la seva definició o al seu exercici, sinó una part integrant del dret mateix. Utilitat individual i funció social, per tant, componen de manera inseparable el contingut del dret de propietat."

Exposat així, aquest contingut essencial com un component propi del dret a la propietat per donar resposta a la dimensió individual i institucional del dret a la propietat, que queda definit en l'article 1.3 de la norma, de la següent manera:

"Forma part del contingut essencial del dret de propietat de l'habitatge el deure de destinar de manera efectiva el bé a l'ús habitacional previst per l'ordenament jurídic, així com mantenir, conservar i rehabilitar l'habitatge amb els límits i les condicions que així estableixi el planejament i la legislació urbanística".

⁶²⁸ Versió aprovada de l'article 5.2.b) de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, vigent fins al 30 de desembre de 2011, data en qual el precepte, per aprovació de la Llei 9/2011, va passar a determinar que s'incomplia la funció social de la propietat, en aquells casos en que "l'habitatge o l'edifici d'habitatges estiguin desocupats de manera permanent i injustificada", sense cap altra condició.

El Consell d'Estat, en el seu Dictamen 706/2013, de 4 de juliol, determina en el seu examen del Decret-Llei 6/2013 que el govern andalús altera els elements que defineixen el dret a la propietat imposant una nova exigència al propietari, en aquest cas l'obligació de destinar l'habitatge a un ús habitacional com a factor clau per complir amb la seva funció social, i és en aquest sentit que considera que aquest fet resulta incompatible amb l'objecte de l'article 149.1.1 CE, pel qual l'Estat es reserva les competències per regular les condicions bàsiques per a l'exercici dels drets constitucionals, amb l'objectiu d'evitar que hi hagi una desigualtat en la seva aplicació en el conjunt dels ciutadans de l'Estat.

Per altra banda, pel que fa al dret a la propietat, al tractar-se d'un dret de naturalesa civil, i d'acord amb l'article 149.1.8 CE, el dictamen del Consell també acota que és l'Estat qui té la competència en l'establiment dels seus elements essencials, com a dret propi de la legislació civil. I aquest pronunciament el fa malgrat que la Sentència 37/1987 va reconèixer que les CCAA podien dictar normativa que afectava al dret de propietat i la seva funció social, i per tant va admetre com a Constitucional la seva regulació per part d'un ens autonòmic. Per tant, va quedar descartada, ja aleshores, com s'ha posat de manifest en aquest treball, la possible inconstitucionalitat que la regulació de la funció social de la propietat, i per tant del dret de propietat, constitueixi en exclusiva un nucli essencial de la legislació civil, doncs el Tribunal va determinar que la delimitació d'aquest dret es desenvolupa, no tan sols a través del dret civil, sinó també a través d'altres lleis que vetllen pels interessos públics associats al dret de propietat.

El Dictamen del Consell d'Estat admet que, tant en aquella norma (Llei 8/1984 de Reforma Agrària), com en l'actual (Decret-Llei 6/2013) "s'estableix una regulació autonòmica que incideix en la configuració del dret de propietat a fi de fer efectiva la funció social que ha de prestar" però, malgrat això, el Dictamen insisteix en aquest camí d'impugnació que el Consell justifica en els antecedents legislatius estatals sobre la regulació de la funció social de les propietats agràries, que vincula al pronunciament del TC d'aleshores, i, en tot cas, el diferencia de la situació fàctica del present Decret-

lleï, en el que no hi ha una legislació prèvia que empari aquestes noves delimitacions del dret de propietat.

No es pot admetre, transmet el Consell d'Estat, i consta en la demanda del recurs d'inconstitucionalitat, "que una comunitat autònoma pugui definir en abstracte i per si sola l'abast d'un dret de naturalesa civil, invocant per a això una competència merament sectorial. Aquesta pot, sens dubte, donar cobertura a una regulació que es projecti sobre institucions civils, però no regular directament per si sola aquestes institucions".

En definitiva, la definició que conté l'article 1.3 del Decret-Llei de la comunitat autònoma d'Andalusia, i per connexió el que s'hi estableix a l'article 1.5 que, entre altres, modifica els articles 25 i 53.1 de la Llei 1/2010 del dret a l'habitatge a Andalusia, fa una redifinició del dret de la propietat, i és en aquest sentit que el Consell d'Estat considera que resulta inviable fer-ho sense una legislació prèvia, de caràcter estatal, que doni cobertura al legislador autonòmic perquè aquest pugui redefinir el seu contingut bàsic en base a una competència sectorial.

Una darrera valoració del Consell d'Estat, que sense que tingui una especial transcendència jurídica sí que es pot entendre que resulta rellevant per la pròpia contradicció que expressa la disposició, es la que diu que

"procedeix fer notar, a més a més, que la norma, [...] segons es desprèn del seu tenor literal, defineix el contingut essencial d'aquest dret, innovant-lo mitjançant la creació ex novo d'un deure de donar a aquests habitatges un determinat ús, exclouent qualsevol altre. [...]. Això suposa l'eliminació d'una de les facultats inherents a la propietat dominical, com és la relativa a la possibilitat que el propietari decideixi quin és l'ús que vol donar al seu habitatge, el que sens dubte constitueix una ablatió que la legislació autonòmica no pot per si sola imposar".

Aquesta apreciació sobre l'article 1.3 i l'obligació de destinar un habitatge exclusivament a un ús habitacional, sense cap altra consideració, xoca clarament amb el destí habitual en l'actualitat de moltes edificacions residencials, pensades per al seu ús com a habitatges i que estan dedicades a activitats econòmiques que res tenen a veure amb un ús habitacional. És evident la col·lisió entre el deure que vol imposar-se

com a element bàsic de la propietat, amb la que des de la legislació de la propietat horitzontal, la urbanística, o la turística, permet, a empreses i a professionals de tot tipus, desenvolupar-hi diverses activitats.

El mateix Decret-llei corregeix aquesta situació, i aquesta destinació exclusiva a un ús habitacional considerat essencial a l'article 1.3, queda excepció quan a l'article 25.4 exclou del contingut del que disposa la norma tots aquells habitatges que es destinen a activitats turístiques o econòmiques, o que són una segona residència i els habilita a tots per evitar caure en la consideració d'edificacions que estan deshabitades o que no compleixen la seva funció social.

Malauradament, totes les consideracions que consten en el recurs, i que haurien d'haver quedat solucionades en la STC 93/2015 no van poder ser avaluades en el seu detall per part del Tribunal, donat que la resolució sobre l'adequació a la Constitució de la gran majoria dels apartats d'aquesta norma, deriva, no de l'anàlisi del seu contingut, sinó de la utilització incorrecta de la fórmula del Decret-llei com a instrument normatiu per a regular un dret constitucional com el de propietat.

1.1.4 Motius d'impugnació de l'Estat.

Resulta necessari fer l'observació que els criteris de confrontació amb la Constitució que s'analitzen en aquesta sentència són exclusivament de caràcter competencial, donat que per la Interlocutòria 244/2013, de 22 d'octubre, del Tribunal Constitucional, es va declarar la desaparició sobrevinguda de la necessitat de posicionar-se sobre l'aixecament de la suspensió de les mesures perquè el Decret-llei 6/2013 havia estat derogat per la Llei 4/2013, d'1 d'octubre. No obstant això, com es recorda al FJ2 de la present sentència, la doctrina del Tribunal Constitucional li permet pronunciar-se sobre preceptes legals encara que el seu objecte hagi decaigut, sempre que

"el motiu en què es fonamenta la inconstitucionalitat sigui de caràcter competencial, cas en què, per decidir si l'objecte subsisteix, ha d'examinar si la derogació d'aquestes normes comporta l'eliminació de la controvèrsia o, per contra, ha de substituir-se per altres preceptes de contingut equivalent, aquella continua viva. [...] L'indicat criteri suposa en aquest cas que desapareixen sobrevingudament

l'objecte processal el motiu impugnatori que sosté que els arts. 1.3, 25 i 53.1 a) no respecten el contingut essencial del dret de propietat ex art. 33 CE i què afirma que la disposició addicional segona és inconstitucional per discriminatòria, ja que al no tenir signe competencial no poden acollir-se a l'excepció admesa per la nostra doctrina. No passa el mateix amb la resta de motius d'inconstitucionalitat. [...] la derogació dels preceptes impugnats no ha portat amb si la desaparició sobrevinguda de la controvèrsia competencial que la demanda planteja en relació a les clàusules 1, 8 i 13 de l'art. 149.1 CE. De l'altra, la derogació de normes legislatives d'urgència durant la pendència del recurs d'inconstitucionalitat dirigit contra elles no exclou el control d'aquest Tribunal sobre si al dictar-les es va superar el marc constitucional imposat a aquesta facultat del Govern (per totes, STC 68/2007, de 28 de març, FJ 4)".

Plantejades aquestes consideracions prèvies, la sentència respon, doncs, als tres motius de caràcter competencial que l'advocat de l'Estat fa constar en el recurs que presenta.

La primera impugnació resolta, en els FJ 7 a FJ 11 de la sentència, es basa en què l'article 1 del Decret-Llei, que dóna nova redacció als arts. 1.3, 25 i 53.1.a) de la Llei 1/2010 del Dret a l'habitatge a Andalusia, es va promulgar sense que existís una veritable justificació com a "cas d'extraordinària i urgent necessitat", que és el que preveu l'Estatut d'Andalusia (Llei Orgànica 2/2007). Per tant, hi ha un assenyalament en el recurs, de falta de pressupòsit habilitant per a dictar el Decret-Llei.

El segon motiu d'impugnació, analitzat en els FJ 12 a FJ 15, sobre els mateixos articles que s'afegeixen a la Llei 1/2010, citats en el primer motiu d'impugnació, l'Estat argumenta en el seu recurs que depassen els límits materials que deriven per als Decrets-Lleis del govern andalús dels articles 110 de l'Estatut d'Andalusia i 86 de la Constitució Espanyola.

El tercer motiu d'impugnació, vist en els FJ 16 a FJ 18, s'ocupa sobre el conjunt dels articles i també la Disposició addicional segona, que han estat recorreguts per invasió competencial de les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, i, per tant, de la regla 13a. de l'article 149.1 CE.

1.1.5 La resolució sobre les disposicions recorregudes.

La sentència desestima el primer motiu d'impugnació, i afirma que resulta ajustat a dret la utilització de la fórmula del Decret-Llei per tractar-se d'una situació d'extraordinària i urgent necessitat, i, per tant, no considera 'abusiva o arbitrària', tal i com s'al·legava en el recurs, la decisió del govern andalús d'emetre un Decret-Llei per actuar en el marc de la crisi habitacional, doncs la pretensió d'activar habitatges que estan en desús pot resultar adient per afrontar el marc d'emergència descrit.

Sobre el segon motiu d'impugnació adduït en el recurs, la condició establerta a l'article 86.1 de la CE per la qual les normes dictades per la via del Decret-Llei no poden afectar els drets, els deures i les llibertats dels ciutadans, que es regulen al Títol I de la CE, els recurrents trobaran en la sentència al Tribunal, alineat a aquesta tesi, donat que el que fa el Decret-Llei d'Andalusia és precisar i definir elements bàsics i essencials, com reconeix el propi text normatiu, de les vessants tant 'individual i institucional del dret de la propietat', que forma part dels drets constitucionals del Títol I. Així, el TC fa la consideració que aquests drets no poden veure's afectats, no tan sols pels Decrets-Llei que pugui dictar l'Estat, sinó que aquesta limitació s'estén òbviamment, també, als Decrets-Llei que puguin emetre aquelles institucions, com l'autonòmica andalusa, per més que el seu Estatut prevegi la regulació per aquesta via extraordinària, urgent i provisional, i no contempli cap prohibició respecte d'aquestes matèries, la seva utilització per a la regulació del dret a la propietat desborda indubitatívament la seva constitucionalitat. No obstant, al FJ 13, el Tribunal avança que:

"Aquesta conclusió no significa que la configuració constitucional del dret de propietat impedeixi al legislador que restringeixi d'aquesta manera l'amplitud de les facultats d'ús i disposició de l'habitatge propietari, anàlisi que no procedeix desenvolupar en aquest moment, sinó que el precepte impugnat disciplina un espai normatiu vedat al Decret-Llei i reservat a la llei formal, pel que és inconstitucional i nul per contravenir un dels límits materials del decret-Llei, que deriva del principi democràtic que l'apartat 1 de l'art. 1 CE imposa a totes les institucions de l'Estat en conjunt i es reflecteix en l'art. 86.1 CE com a requeriment mínim, pel que el precepte autonòmic estableix un contingut del dret de propietat de l'habitatge que l'afecta, en el sentit de l'art. 86.1 CE, i per tant entra a un àmbit normal exclòs del decret-Llei i **pretén delimitar un contingut essencial per al què cap legislador és competent**".

Així, doncs, sense que s'entri a analitzar el fons del que disposen aquests articles, entén el TC que aquesta utilització inadequada de la fórmula del Decret-Llei afecta a part dels preceptes impugnats. Així queden anul·lats l'article 1.3 (que estableix el contingut essencial del dret de propietat, el deure de destinar l'habitatge a un ús habitacional), i per les seves interconnexions l'article 53.1.a) (que defineix infracció molt greu no destinar a un ús habitacional els habitatges durant un període superior als sis mesos en el transcurs d'un any des de la darrera efectiva ocupació) i els apartats 5 i 6 de l'article 25, (que exclou de sanció els habitatges deshabitats de les persones físiques i integra exclusivament com a causa d'infracció aquells habitatges propietat de persones jurídiques).

No obstant això, la darrera manifestació del paràgraf reproduït del FJ 13, que afirma que cap legislador és competent per delimitar el contingut essencial del dret de propietat, genera una sensació de 'desànim' respecte a la posició del Tribunal respecte de les capacitats legislatives de les comunitats autònomes en aquest àmbit. MARTÍN (2015) ja adverteix que "aquesta línia de raonar ja anticipa quin serà el pronunciament del Tribunal Constitucional en el recurs d'inconstitucionalitat 7357/2013 contra la Llei 4/2013, d'1 d'octubre"⁶²⁹.

Com es veurà en la següent anàlisi de la STC 16/2018, en la data del pronunciament d'aquesta sentència, de juny de 2015, feia pràcticament un any que s'havia mantingut la suspensió de tots els instruments de la Llei 24/2013, per la Interlocutòria de març de 2014, i, per tant, aquesta nova manifestació d'inoportunitat semblava esgotar qualsevol possibilitat de pervivència de la capacitat legislativa, sobre les limitacions al dret de propietat, per part de les comunitats autònomes.

Com sigui que bona part del Decret-Llei no afecta els elements essencials del dret constitucional de la propietat, i per tant, d'acord amb el criteri del Tribunal, no hi ha una incorrecta utilització de l'instrument legislatiu del Decret-Llei per a la seva regulació, en aquesta situació es troba la resta dels aspectes, també impugnats,

⁶²⁹ Martín Valdivia, S.M. "Derecho de propiedad y política de vivienda: límites constitucionales (Comentario a la STC de 14 de mayo de 2015)". Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación. Núm. 34. Any 2015.

regulats a l'article 25 (punts 1r, 2n, 3r, 4t i 7è), en els quals, a més a més, el Tribunal no considera que hi càpiga cap dels altres arguments d'inconstitucionalitat defensats per l'Estat en el recurs, i és així que queda validada la definició del concepte d'habitatge deshabitat, doncs al quedar anul·lats els preceptes i obligacions que s'estableixen als articles 1.3 (deure de destinar l'habitatge a un ús habitacional) i 53.1.a) (la consideració d'infracció molt greu de la deshabitació per un període de temps superior al que defineix l'article 25.2), el Tribunal recalca que caldrà considerar que "el compliment efectiu de l'ús habitacional de l'habitatge no és un deure del propietari sinó un objectiu que persegueix el poder públic mitjançant la seva política d'habitatge". I aquest objectiu es pot perseguir a base de polítiques d'estímul, i, en aquest sentit, no perquè es defineixi com a deshabitat un habitatge implica cap deure de l'ús residencial obligatori que pretenia donar-li la norma.

Quan el Tribunal Constitucional analitza la constitucionalitat del primer bloc d'articles del Decret-Llei, o millor dit, acaba analitzant bàsicament l'adequació de l'adopció de mesures per part del govern andalús mitjançant l'instrument del Decret-Llei, una de les argumentacions que no admet del recurrent és la reclamació d'una falta de pressupost habilitant del Decret-Llei, perquè l'objectiu que persegueix la normativa andalusa és el mateix que el previst a la legislació estatal (en aquell moment, el Reial Decret-Llei 27/2012 i la posterior Llei 1/2013) per a la recerca de solucions per a famílies vulnerables. El TC, al FJ 11, desestima aquesta alegació feta pels recurrents, perquè

"quan concorre, com en aquest cas, una situació d'extraordinària i urgent necessitat tots els poders públics que tinguin atribuïdes facultats de legislació provisional i competències substantives en l'àmbit material en què incideixi sobre aquesta situació de necessitat poden reaccionar normativament per atendre aquesta situació, sempre clar està que ho fan dins del seu espectre competencial. El fet que el legislador estatal hagués aprovat, invocant al seu efecte les seves competències, mesures legislatives per satisfer aquesta necessitat no és raó per impedir que un altre legislador faci el propi dins de les seves."

Aquesta acceptació del Tribunal a la legislació concurrent que es desprèn del paràgraf que s'acaba de reproduir no té continuïtat en la sentència, doncs, a partir d'aquí, la interpretació que es fa s'argumenta amb la finalitat de dilatar les possibilitats d'intervenció que té l'Estat respecte de les polítiques sectorials d'habitatge, a través de la regla 13a. de l'article 149.1 CE.

"I ho fa, sorprenentment, afirmant la inconstitucionalitat mediata de la norma autonòmica, negant la competència autonòmica mateixa, després d'analitzar molt succintament la compatibilitat de la normativa autonòmica amb la dictada per l'Estat a l'empara del reconstruït títol de l'article 149.1.13 de la Constitució. Aquesta forma d'argumentar, que llueix en els fonaments jurídics setzè a divuitè de la Sentència 93/2015, bé podria considerar-se contradictòria amb el que s'afirma en el seu fonament onzè".⁶³⁰

I és així com s'arriba a la discussió jurídica sobre el tercer motiu d'impugnació, la Disposició addicional segona del Decret-Llei 6/2013, que estableix la possibilitat de declarar l'interès social per a l'expropiació forçosa de l'ús de d'habitatges objecte d'un procediment d'execució hipotecària que hagin instat les entitats financeres, les seves filials immobiliàries, o les societats de gestió d'actius, i en el que l'adjudicatari de la rematada siguin, igualment, aquestes entitats financeres, les seves filials immobiliàries, o entitats de gestió d'actius.

Aquesta possibilitat de l'expropiació, tan sols té cabuda quan els ocupants d'aquests habitatges compleixin una sèrie de requisits que intenten objectivar i pressuposar la seva situació de vulnerabilitat, i que amb l'execució del llançament els aboqui a una situació d'exclusió residencial.

El TC, en la seva sentència, analitza si aquesta mesura 'interfereix' en la planificació econòmica de l'Estat, i, per tant, si el desenvolupament de les bases de la mateixa ho han estat en execució de la seva competència exclusiva d'acord amb l'article 149.1.13a CE. Aleshores, avalua si l'eina autonòmica dissenyada pertorba aquesta planificació.

La sentència assenyalava -encara que no de forma unànime- que l'Estat pot, per assolir els objectius que consideri més oportuns, i exercint la seva competència exclusiva d'ordenació de l'economia, fixar les normes de caràcter general o de caràcter específic

⁶³⁰ Tejedor Bielsa, J. "El saneamiento del sistema financiero como límite a la competencia autonómica sobre vivienda. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 93/2015, de 14 de mayo". *Práctica urbanística. Revista mensual de urbanismo*. Núm. 137. Any. 2015. p. 48-53

que estableixin accions i mesures per a sectors econòmics concrets, encara que sigui sobre una matèria sectorial en la qual les CCAA tinguin les competències, amb la consideració, de la doctrina del Tribunal ja esmentada en aquest treball, que aquestes actuacions normatives dictades per l'Estat tinguin una "incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general", i no "esgotin la competència sectorial de la comunitat autònoma".

El Tribunal recorda que resulta evident que l'Estat, en la seva actuació davant la greu crisi, ha actuat conforme a la seva competència, "prioritzant la reorganització i recapitalització del sector financer", emetent normativa relacionada amb les EEFF, i ha dictat també normativa per reforçar la situació dels deutors hipotecaris, que "incideix d'una manera limitada en el sistema d'execució hipotecària", tot destacant dues mesures, la moratòria dels llançaments judicials en el cas de les execucions hipotecàries sobre famílies que reuneixin uns determinats requisits de vulnerabilitat, i la constitució del "*Fondo Social de Viviendas*".

La sentència observa que, amb aquestes mesures, l'Estat ha intervingut en la protecció de les persones en dificultats per a poder fer front al pagament dels seus préstecs, i ho ha fet fins on ho ha considerat "compatible amb l'adequat funcionament del mercat hipotecari" i, per tant, "per evitar que l'equilibri que jutja oportú es trenqui, impedeix que les comunitats autònomes en exercici de les seves competències pròpies adoptin disposicions que, amb aquest mateix propòsit de tutela, afectin d'una manera més intensa aquest mercat".

D'aquest plantejament en resulta que el Tribunal Constitucional considera que un cop l'Estat ja ha desplegat instruments d'estímul del sector financer i de protecció de les llars en situació d'insolvència, mesures que incideixen fins on considera que resulta oportú per a mantenir l'estabilitat del sistema hipotecari, resulta inacceptable que cap norma territorial estableixi nous instruments per a resoldre la mateixa situació, doncs això malmetria la cohesió de les accions estatals.

Com subratlla QUINTIÀ PASTRANA (2017) "La tesi és senzilla: les comunitats autònomes no podran superar el nivell de protecció social establert pels poders centrals, imposant així a les autonomies un límit per al desenvolupament de cobertures públiques, fins i tot en el marc dels seus propis títols competencials".⁶³¹

Per tant, segons el Tribunal, l'Estat ha desenvolupat adequadament les seves competències exclusives en matèria d'ordenació econòmica (regla 13a. de l'article 149.1 CE) creant una regulació que simultàniament pretén resoldre les situacions de vulnerabilitat relacionades amb un sobreendeutament hipotecari, imposant "d'una manera homogènia per a tot l'Estat els sacrificis" als creditors, sense que aquestes actuacions pertorbin "significativament" el funcionament i la recuperació d'aquest mercat hipotecari, que resulta clau dins del sector financer.

"L'argumentació del TC és que l'Estat, emparat en l'article 149.1.13, té el monopoli de la solució d'un problema que afecta a 'un sector econòmic'. [...] L'Estat decideix quin és el problema i quina és la solució [...] i les CCAA no poden ni en exercici de competències pròpies ni exclusives segons els estatuts d'autonomia 'menyscar la plena efectivitat de la competència estatal previnguda a l'article 149.1.13 CE', expropiant en aquest cas en favor de l'Estat la competència en habitatge".⁶³²

Com subratlla TEJEDOR BIELSA (2018), "El mercat hipotecari i el sistema financer van semblar erigir-se, d'aquesta manera, [...] en límits infranquejables per al legislador autonòmic d'habitatge. El sistema competencial mateix semblava, així, posat al servei de la preservació per l'Estat dels privilegis derivats del model regulador financer i

⁶³¹ Quintià Pastrana, A. "El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y recentralización". Revista Vasca de Administración Pública. Núm. 109-Fascicle-1. p.229
Disponible a:
<https://www.researchgate.net/publication/322214400> El derecho a la vivienda y la dialectica entre descentralizacion y recentralizacion

⁶³² Sibina Tomás, D. "El parque residencial deshabitado en la legislación autonómica de vivienda: la perspectiva que ofrecen los recursos de inconstitucionalidad pendientes de resolución." a "Derecho a la vivienda y función social de la propiedad". Coord. Moltó Darner, J.M., i Ponce Solé, J., Registradores de España. Thomson Reuters Aranzadi. Any. 2017 p.105

hipotecari vigent a Espanya”,⁶³³ fins el punt que en el seu moment TEJEDOR BIELSA (2015) va arribar a afirmar que la "preservació del model hipotecari" s'havia convertit en una nova competència estatal, davant la "competència autonòmica sobre habitatge".

El Tribunal també creu que l'existència de dues mesures de diferent signe, com és la suspensió del llançament prevista a la norma de l'Estat i l'expropiació de l'ús a la norma andalusa, fa impossible considerar-ne l'aplicació conjunta, i, per tant, tan sols cap considerar-ne l'eficàcia successiva, malgrat consideren els magistrats que això "anul·la en la pràctica la virtualitat d'una d'elles, que queda postergada en la seva eficàcia". Per totes aquestes argumentacions, la sentència considera inconstitucional la Disposició addicional segona del Decret-Llei 6/2013.

1.1.6 Les veus discrepants. Vots particulars a la sentència.

La sentència compta amb tres vots particulars, de les magistrades Sra. Adela Asua Batarrita i Sra. Encarnación Roca Trias, i el del magistrat Sr. Juan Antonio Xiol Ríos.

Aquests tres magistrats, que no emeten el vot conjuntament, consideren que no s'ha aplicat correctament la doctrina de la Sentència 37/1987 (FJ7), i en el sentit contrari al que opinen la majoria dels magistrats sostenen que no hi ha elements objectius que estableixin que aquesta mesura desplegui "una eficàcia incisiva en la política econòmica general de l'Estat o en els elements bàsics de la mateixa", i avalua que la fonamentació de la sentència resulta, en paraules de la magistrada Asua Batarrita, preocupant per la jurisprudència que aquesta resolució crea:

“Es dóna per bo que l'Estat, en virtut del títol competencial previst en l'art. 149.1.13 CE, pugui assumir i imposar de manera excoent la solució d'un problema social o econòmic com a expressió de les bases de la planificació econòmica, tancant el pas al fet que les comunitats autònomes puguin establir les seves pròpies mesures al respecte, fins i tot en l'àmbit de les matèries de la seva competència exclusiva, com és l'habitatge. [...] En definitiva, la sentència aporta un nou constrenyiment de les competències autonòmiques, que s'afegeix a una sèrie -ja excessiva- de

⁶³³ Tejedor Bielsa, J., “A vueltas con las competencias sobre vivienda y la estabilidad del sistema Financiero”. Práctica urbanística. Revista mensual de urbanismo. Núm. 151. Any. 2018.

pronunciaments recents, que, com he assenyalat en vots anteriors, si no es corregeixen, acabaran redundant en una greu erosió i distorsió del sistema de distribució competencial consagrat per la Constitució”.

Considera el magistrat Xiol Rios que s'està utilitzant la regla 13a, de l'article 149.1 com a via per a buidar de competències a les comunitats autònomes, quan manifesta:

"com ja va succeir en la STC 74/2014, de 8 de maig, s'està, al meu parer, davant d'un supòsit en què, en un context justificatiu fundat en l'aplicació de la jurisprudència constitucional sobre l'art. 149.1.13 CE, s'està en realitat mutant el seu contingut en el sentit no exprés, però perceptible en les últimes resolucions d'aquest Tribunal, [...] d'avançar en un procés de re-centralització que amenaça de tenir severes conseqüències en el nostre sistema constitucional, en aquest cas, a més a més, a costa de l'efectivitat de mesures tendents a pal·liar situacions d'exclusió social.

L'article 149.1.13 CE estableix que l'Estat té competència exclusiva sobre les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica. La STC 34/2013, de 14 de febrer, [...] va establir una comprensió del concepte de "bases" que superava, al meu parer, el sentit natural en el llenguatge d'aquesta expressió, deduït del seu ús literal, semàntic i pragmàtic, possibilitant que l'Estat establís no només criteris d'ordenació general d'un sector de l'economia d'exclusiva competència autonòmica, sinó detallades regulacions d'aspectes materials concrets que s'esgotessin la consecució de l'objectiu perseguit per l'Estat, en el marc que hauria de desenvolupar-se, ja de manera impossible, la hipotètica normativa sectorial autonòmica.

Amb aquesta nova sentència s'opera una segona inflexió acord amb la qual, un cop 'exercitada' la competència estatal de regulació de les bases o planificació d'un sector econòmic de competència de la comunitat autònoma, la comunitat autònoma queda 'expropiada' d'aquesta competència. És a dir, l'aplicació de l'article 149.1.13 CE per l'Estat produeix, segons l'opinió de la majoria, un efecte de bloqueig de la competència sectorial autonòmica exclusiva, el qual, al meu parer, no era el pretès pel constituent quan es va dissenyar l'Estat autonòmic i es va redactar el article 149.1.13 CE utilitzant les expressions 'bases' i 'coordinació'.

En un sentit similar, finalment la magistrada Roca Trias emet la seva opinió, respecte de l'argumentació seguida per la majoria del Tribunal:

"Des de la STC 34/2013, de 14 de febrer, les bases de la planificació econòmica no són ja mers criteris o directrius d'ordenació general amb especial incidència en l'economia en general o en un sector econòmic concret, sinó que permeten regulacions de matèries concretes, dins de cada sector, quan aquest i no la mesura, tingui incidència sobre l'economia general, regulacions tan detallades com sigui necessari per complir l'objectiu econòmic identificat per l'Estat, buidant amb això les competències exclusives de les comunitats autònomes sobre el sector. [...]

Però aquesta sentència fa un pas més. No es tracta ja que les normes autonòmiques hagin de respectar, en l'exercici de les seves competències exclusives de regulació de sectors concrets, les normes estatals dictades en exercici d'aquest títol competencial, el que impediria la seva contradicció o menyscabament, sinó que, un cop exercida la competència de l'article 149.1.13 CE, les comunitats autònomes no podrien exercir les seves sobre el concret sector econòmic afectat, tot i que no hi hagi contradicció o menyscabament de la competència estatal".

1.1.7. Conclusió.

Com a conseqüència, el Tribunal estima contrastat que la norma autonòmica suposa un "obstacle significatiu per a l'eficàcia de la mesura de política econòmica que l'Estat disciplina en la Llei 1/2013, i, per tant, procedeix declarar que el legislador andalús ha exercitat la competència que li incumbeix en matèria d'habitatge d'una manera que menyscaba la competència estatal ex article. 149.1.13 CE".

Així doncs, aquesta sentència marca de forma parcial la línia doctrinal que mantindrà el TC sobre les mesures adoptades en tot aquest període per les CCAA. Per una banda, hi ha aspectes sobre la delimitació del dret de propietat que el TC no entra a considerar, tot i que sembla indicar al fonament jurídic tretzè que les institucions autonòmiques poden delimitar elements considerats rellevants de l'esmentat dret.

En aquest sentit, resulta oportú recordar novament que el Tribunal conclou que la no adequació de l'element normatiu escollit (Decret-Llei) "no significa que la configuració constitucional del dret de propietat impedeixi al legislador que restringeixi d'aquesta manera l'amplitud de les facultats d'ús i disposició de l'habitatge propietari", d'acord amb la doctrina que deriva de la Sentència 37/1987 que va validar la limitació a les facultats del dret de propietat, en raó de l'aplicació de la seva funció social, a la Llei 8/1984 de reforma agrària d'Andalusia, que la resolució destaca en diferents moments.

Per altra banda, la sentència, sí resol, anul·lant i declarant per tant inconstitucional, l'adopció de mesures que trenquin l'esquema d'equilibri que, segons el TC, ha dissenyat l'Estat a l'hora d'emetre normativa per garantir el dret a l'habitatge en situació de crisi, i que, per tant, aquesta regulació irromp en aquest disseny, afectant a la planificació de la política econòmica de l'Estat, qüestió que tan sols aquell pot regular.

Per tant, si mai s'ha produït cap pèrdua de valor de la cartera traspasada a la SAREB, o s'ha impossibilitat la venda d'immoble per la pervivència en el seu interior de persones en situació de sobreendeutament que no satisfan cap quantitat econòmica, (fins que no s'ha intentat regularitzar aquesta situació amb el Reial Decret-Llei 5/2017), serà conseqüència de la norma estatal, no de la mesura andalusa, que garantia unes compensacions justes d'acord amb allò que estableix la legislació sobre expropiació.

Així, doncs, si bé coincideixo en qualificar com a dificultós el que la sentència anomena "sacrifici" dels creditors, en el cas d'aplicar un règim d'expropiació, aquest, aplicat de forma successiva o de forma alternativa a la mesura estatal, millora la situació econòmica respecte del propietari, i per tant, entenc que la clau de volta sobre la condició incisiva de la mesura autonòmica respecte de l'estatal, sense entrar en valoracions que no pertocuen, s'hauria d'haver enfocat des d'aquest punt de vista, que segurament hagués permès trobar nous arguments respecte la declaració de constitucionalitat de la mesura expropiatòria.

La lletrada del Parlament d'Andalusia, fa un exercici en aquest sentit, però segurament no està suficientment recollit a la sentència, quan aquesta "nega que les normes recorregudes tinguin eficàcia incisiva en la política econòmica general de l'Estat o en la reestructuració de la banca, ja que 'aquest Decret-Llei ha estat en vigor durant diversos mesos i ni s'ha enfonsat el valor dels actius de la SAREB, ni ha tingut repercussions en la reestructuració del sector bancari, ni en l'economia espanyola' ".

En tot cas, amb aquesta sentència, semblava consolidar-se un gir recentralitzador de les actuacions en l'àmbit de l'habitatge, en un sentit ben diferent respecte als pronunciaments de la Il·lunyan STC 152/1988, o la STC 129/2010. Com diu PONCE SOLÉ, J. , el TC "converteix de facto l'article 149.1.13 CE en una competència exclusiva estatal sobre qualsevol aspecte econòmic rellevant, eliminant, doncs, en la pràctica, totes les competències autonòmiques que, com l'habitatge, tinguin alguna incidència econòmica. [...] el TC està indicant a un nivell polític en un Estat descentralitzat que hauria o no fer (i ho fa per dues vegades, en el FJ 17, reproduït i de nou al 18), el que ens sembla una ingerència en l'esfera política de la comunitat autònoma, i més sabent

que les (escasses) polítiques de foment durant dècades ens han conduït on som"⁶³⁴, per concloure, com diu QUINTIÀ PASTRANA, que "El Tribunal Constitucional, sobre la base d'una interpretació àmplia de l'article 149.1.13 CE, avala aquest moviment centrípet de l'Estat, desdibuixant el model autonòmic i social".⁶³⁵

Finalment, l'Institut d'Estudis de l'Autogovern, de la Generalitat de Catalunya, conclou també que, " Aquest plantejament de la sentència condueix a una clara restricció del nucli essencial de la competència autonòmica, que, de facto, comporta el seu trasllat a les institucions estatals [...] en el context d'una doctrina constitucional que ha avalat amb contundència les polítiques re-centralitzadores impulsades per l'Estat, encara que això hagi suposat el canvi o la modulació de la doctrina constitucional establerta al llarg dels anys de funcionament del Tribunal constitucional".⁶³⁶

1.1.8 Tempus fugit. El Tribunal Constitucional.

La pronunciació d'aquesta sentència va tenir lloc en el primer semestre de 2015. Per tant, tot just dos anys després de la promulgació del Decret-Llei, l'abril de 2013, i malgrat ens va deixar orfes del criteri sobre la constitucionalitat de la relació de la funció social de la propietat en el cas dels habitatges buits o deshabitats, i per tant, de

⁶³⁴ Ponce Solé, J., "*¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda?. A propósito de la STC de 14 de mayo de 2015, declarando la inconstitucionalidad de la regulación andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos*". Blog Transjus. 4 de junio de 2015.

Disponible a:

<https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015-declarando-la-inconstitucionalidad-de-la-regulacion-an-2/>

⁶³⁵ Quintià Pastrana, A., "*El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y recentralización*". Revista Vasca de Administración Pública. Núm. 109-Fascicle-1. p.230

Disponible a:

https://www.researchgate.net/publication/322214400_El_derecho_a_la_vivienda_y_la_dialectica_entre_descentralizacion_y_recentralizacion

⁶³⁶ Martín Alonso, G., "*Comentario de jurisprudencia constitucional del segundo y tercer cuatrimestre del año 2015. ¿Cambios radicales en la articulación del Estado autonómico? La imposibilidad autonómica de adoptar políticas diferenciadas*". Institut d'Estudis de l'Autogovern. Generalitat de Catalunya. Juny 2016. p.19-20.

Disponible a:

http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/desenvolupament_autogovern/iea/observatori_autogovern/02_legislacio-i-jurisprudencia/01-3_jurisprudencia-tc/2015/02_03_2015TC.es.pdf

la derivada sobre les possibilitats constitucionals de desenvolupament d'instruments coactius per part de les institucions autonòmiques, basats en aquesta relació, resulta necessari remarcar que al mateix any d'aprovació d'aquell Decret-Llei van aprovar-se dues normes més (la Llei 24/2013 a Navarra i la Llei 4/2013 a Andalusia) també recorregudes. En aquest cas, però, no es resolen dos anys després de la seva adopció, sinó que han hagut de passar fins a cinc anys, fins al 2018, per obtenir resolució definitiva i aplicar mesures, ja que si bé encara cal resoldre situacions familiars que s'han cronificat i que com a única resposta han tingut reiterades pròrrogues de la suspensió dels llançaments, resulta també evident que s'ha entrat en una altra fase pel que fa a la resolució dels efectes de la crisi 2008-2014.

I cinc anys és una demora molt important per a una matèria que el mateix tribunal, en aquesta sentència del 2015, en reconeixia l'extraordinària i urgent necessitat, fins al punt que afirma, en el seu FJ 9, que millor "l'acció normativa absolutament immediata" d'un Decret-Llei, que la "curta demora" que comportaria l'aprovació d'una llei, per molt àgil que sigui la cambra autonòmica.

"Com destaca l'exposició de motius del Decret-Llei impugnat, la matèria afectada per la situació de necessitat a què es pretén donar resposta és el dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat (art. 47 CE). Es tracta, per tant, d'una matèria que, per la seva íntima connexió amb l'esfera individual de la persona i el lliure desenvolupament de la personalitat, és de la màxima rellevància, de manera que, encara que no ho digui expressament, es deriva implícitament de l'exposició de motius que aquesta situació exigeix una acció normativa absolutament immediata, sense que l'actuació pública orientada a l'assoliment d'aquests objectius governamentals admeti cap retard, ni tan sols la curta demora que comportaria la tramitació legislativa particularment àgil que caracteritza l'aprovació de les lleis en les cambres autonòmiques.

El raonament anterior és suficient per resoldre, d'acord amb el control extern que ens incumbeix, que no s'ha de rebutjar com a abusiva o arbitrària la situació d'extraordinària i urgent necessitat que el govern autonòmic, a l'efecte de dictar la legislació d'urgència la constitucionalitat es qüestiona en aquest procés, ha apreciat en l'actual crisi econòmica i en les seves conseqüències sobre l'habitatge. Les precedents consideracions condueixen al rebuig de l'objecció inicial de la primera pretensió formulada per la part recurrent."

1.2. ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 16/2018, DE 22 DE FEBRER, SOBRE LA LLEI FORAL 24/2013, DE 2 DE JULIOL, DE MESURES URGENTS PER A GARANTIR EL DRET A L'HABITATGE A NAVARRA.

1.2.1 Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.

Quadre 3.28. Taula de les disposicions impugnades de la Llei Foral 24/2013

Article Impugnat	Contingut, relacions i argumentacions.	Acords ATC 69/2014 i STC 16/2018
1 (afegeix article 42bis apartats 2,4,5 i 6 Llei 10/2010)	Definició habitatge deshabitat, i determinació del procediment de la seva declaració i la infracció en el cas de persones jurídiques.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
1 (afegeix article 42ter Llei 10/2010)	Indicis per acreditar la no habitació	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
1 (afegeix article 42qtr Llei 10/2010)	Obligacions i informació sobre els habitatges deshabitats.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
1 (afegeix article 42 quinquies Llei 10/2010)	Tramitació de la declaració d'habitatge deshabitat.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
1 (afegeix article 42 sexsies Llei 10/2010)	Registre d'habitatges deshabitats.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
2 (modifica article 52.2 Llei 10/2010)	Introdueix la situació d'habitatge deshabitat com a causa per a expropiació forçosa, en cas que constitueixi infracció i mantingui la situació malgrat el requeriment.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
5 (modifica article Llei 66.1 Llei 10/2010)	Infracció molt greu per no destinar l'habitatge a efectiva habitació.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
6 (modifica article 72.2 Llei 10/2010)	Diferents actuacions i determinació de la interposició de multes coercitives o expropiació de l'ús de l'habitatge, en casos de deshabitació persistent.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
7 (afegeix DA.10a. apartats 1 i 2 Llei 10/2010)	Declaració de l'interès social a efectes d'expropiació forçosa de l'ús per donar cobertura habitacional a persones vulnerables en situació de desnonament per un procediment d'execució hipotecària.	ATC / Manté suspensió. STC / Inconstitucional per vulnerar l'article 149.1.13a. CE.

1.2.2 La transcendència d'aquesta sentència.

El recurs és contra els articles 1, 2, 5, 6 i 7 de la Llei Foral 24/2013, els quals afegeixen a la Llei Foral 10/2010, de 10 de maig, del dret a l'habitatge a Navarra, els articles 42 bis a 42 sexies i una disposició addicional (desena), i es modifiquen els articles 52.2, 66.1 i 72.2.

Sense cap mena de dubte, si hi ha una sentència que marca el nou marc competencial de les comunitats autònomes, de forma clara i segurament definitiva, sobre la seva capacitat legislativa al voltant de la regulació de les eines que consideri oportunes per limitar el dret de la propietat a través de la modulació d'un dels seus elements essencials, com ho és la funció social, és aquesta Resolució STC 16/2018, en la que la doctrina no ha dubtat en considerar que es recupera clarament la línia doctrinal de la STC 37/1987.

“L'interès de la sentència, en bona mesura, es troba en el joc que ofereix la doctrina elaborada pel Tribunal Constitucional a propòsit de l'article 33 CE en relació amb les inevitables normes que apareixen en el panorama legislatiu en una època de crisi econòmica profunda, en particular quan aquestes normes provenen d'una comunitat autònoma amb clares competències en la matèria. [...] La crisi econòmica soferta en els últims anys es troba darrere d'algunes afirmacions de la sentència que, de no haver-se produït aquella, resultarien menys explicables, i, en qualsevol cas, necessitades d'un major rigor. Si bé el Tribunal Constitucional, en aquesta com en tantes altres ocasions, es protegeix amb la seva pròpia doctrina, això no impedeix que es duguin a terme afirmacions i s'exposin arguments que, allunyats de la conjuntura que els explica, resultaran, de ben segur, manifestament millorables”.⁶³⁷

El que aclareix aquesta sentència influeix definitivament en tot el conjunt de resolucions del Tribunal sobre les mesures i instruments de totes les lleis impugnades en matèria d'habitatge al llarg d'aquests anys, i és per això que els seus diferents moments processals i resolució són objecte d'una especial dedicació en aquest capítol.

⁶³⁷ Rubio Torrano, E., “Derecho de propiedad y expropiación forzosa del uso de la vivienda por ley autonómica (a propósito de la STC 16/2018, de 22 de febrero)”. Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil. Núm. 5/2018 - Jurisprudencia. Comentarios. Editorial Aranzadi. Any. 2018.

1.2.3 El suport del Consell d'Estat als arguments d'inconstitucionalitat.

El Consell d'Estat va emetre el Dictamen 1.031/2013, de 10 d'octubre,⁶³⁸ sobre l'oportunitat d'interposar recurs als diferents preceptes, abans relacionats, de la Llei 24/2013 de la Comunitat Foral de Navarra. El Consell d'Estat, amb el suport d'informes de fins a tres ministeris diferents,⁶³⁹ fa servir en el seu posicionament favorable a la interposició del recurs, raonaments ja coneguts en el Dictamen 706/2013 sobre el Decret-Llei 6/2013 d'Andalusia.

Aquesta situació de paral·lisme argumental és conseqüència d'una identitat de continguts entre les dues normes, tant en el preàmbul, quan es fa el plantejament dels fonaments i objecte de la norma, com en el text articulat, amb un desenvolupament pràcticament equivalent en molts paràgrafs i punts essencials, com per exemple, la definició que es fa d'habitatge deshabitat.

A la Llei Foral s'hi regula un instrument coactiu nou que no es troba en el Decret-Llei andalús. El nou redactat que la Llei 24/2013 fa dels articles 52.2.a) i 72 de la Llei 10/2010 considera que la persistent deshabitació d'un habitatge apareix no tan sols com a motiu d'una infracció sotmesa a multes coercitives i sancions, sinó que pot arribar a ser causa també d'expropiació forçosa de l'ús de l'habitatge.⁶⁴⁰ Aquesta causa expropiatòria, com a incompliment de la funció social, queda vinculada a la situació d'infracció pel fet que efectivament es donin les circumstàncies de caràcter temporal i d'altres requisits que estableix la normativa per a acreditar la situació de deshabitació de l'habitatge, i desatendre, a més a més, el requeriment per acabar amb aquesta situació.

⁶³⁸ Disponible a:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-1031>

⁶³⁹ L'expedient, en el que es fonamenta el dictamen del Consell d'Estat, més enllà del contingut de la norma, va acompanyat de tres informes. Un informe del Ministeri de Justícia, de 23 de juliol de 2013, un informe del Ministeri d'Economia i Competitivitat, de 25 de juliol de 2013, i un darrer informe del Ministeri de Foment, de 3 de setembre de 2013.

⁶⁴⁰ La Llei 24/2013 també preveu, a la Disposició addicional desena, l'expropiació per una situació de vulnerabilitat de persones incurses en desnonament com a conseqüència de procediments d'execució hipotecària, com ja havia regulat la norma andalusa, i sobre la que ja s'havia pronunciat el Tribunal.

Els principals arguments del dictamen són sobre la inconstitucionalitat de la modificació del règim jurídic del dret de propietat, que com a normativa de caràcter civil reivindica per a l'Estat la capacitat legislativa en exclusiva en aplicació de la regla 8a de l'article 149.1 CE, i a més a més, pel fet que modifica els elements essencials del dret de propietat, no respectant-ne el seu contingut essencial tal i com obliga l'article 53 CE, singularitzant-ne la seva aplicació per a la Comunitat Foral de Navarra, no garanteix la seva aplicació en termes d'igualtat a tot el territori espanyol, infringint així també l'apartat 1r. de l'article 149.1 CE, en aquest sentit el Consell d'Estat opina que aquesta regla:

"assigna a l'Estat competència exclusiva per a 'La regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals'. Aquest precepte, alhora que estableix un àmbit de competència exclusiva de l'Estat, tanca el mandat constitucional de mantenir unes condicions bàsiques que garanteixin la igualtat en l'exercici de drets entre els quals es troba el de propietat (article 33 de la CE). El que la STC 247/2007 va denominar 'substrat d'igualtat en tot el territori nacional respecte d'aquests drets'. És clar que l'efecte de la Llei Foral trenca aquest principi d'igualtat per la senzilla raó que el contingut del dret de propietat de l'habitatge, en un aspecte substantiu de tal contingut i amb relació a les persones jurídiques, passa a ser diferent a Navarra que a la resta de l'Estat i és inherent a la Llei Foral que aquest canvi es realitza per una comunitat autònoma i no per l'Estat contra el que prescriu el citat article 149.1.1a de la CE".

La Llei, com en el cas del Decret-Llei d'Andalusia, també conté la declaració de l'interès social per a procedir a l'expropiació temporal de l'ús de l'habitatge, per a les famílies en situació de vulnerabilitat per trobar-se incurses en procediments d'execució hipotecària instades per entitats financeres. En aquest sentit, el dictamen del Consell d'Estat refereix la necessitat de recórrer aquesta disposició per infracció de les regles 11a. i 13a. de l'article 149.1 CE.

Un cop presentat el recurs els diferents preceptes, admesos a tràmit pel Tribunal, i suspesa la seva efectivitat per la invocació que es va fer de l'article 161.2 CE i de l'article 30 de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional, cap de les mesures contingudes als articles van rebre el benefici de l'aixecament de la seva suspensió.

1.2.4 El manteniment de la suspensió dels instruments impugnats.

En la seva Interlocutòria 69/2014, de 10 de març de 2014,⁶⁴¹ el TC no va aixecar la suspensió de cap dels articles suspesos, i si bé és evident que en aquest tràmit el Tribunal no entra en la valoració del fons de la qüestió, alguns dels arguments exposats per al manteniment de la seva suspensió van anticipar el que el Tribunal pronunciaria en les sentències respecte de la inconstitucionalitat del precepte de la declaració d'interès social per a l'expropiació de l'ús dels habitatges que estaven vinculats a procediments d'execució hipotecària basant-se en la seva afectació a l'estabilitat financera i, per tant, a la planificació de l'activitat general econòmica que li correspon en exclusiva a l'Estat, d'acord amb la regla 13a. de l'article 149.1 CE., que es regulava tant en aquesta Llei Foral, com en el ja analitzat Decret-Llei 6/2013.

Aquest tràmit sobre la definició de l'aixecament de la suspensió dels preceptes recorreguts no s'havia produït en el procediment del recurs del Decret-Llei 6/2013, perquè, com ja s'ha esmentat, el Decret-Llei es va derogar abans que el Tribunal es pronunciés al respecte, i per tant, la norma havia deixat de tenir efectivitat per haver-se aprovat al Parlament d'Andalusia la Llei 4/2013, que era el resultat de la tramitació per la via d'urgència com a nova llei, un cop convalidat aquell Decret-Llei.

En tot cas, quan al març de 2014 es dicta aquesta nova interlocutòria que afecta a la Llei 24/2013, encara no hi ha sentència dels preceptes impugnats del Decret-Llei 6/2013, que va arribar un any més tard, al juny de 2015, preceptes que s'analitzaven, malgrat la seva derogació, perquè segons la doctrina del Tribunal cal fer-ho si alguna de les impugnacions respon a elements de distribució competencial.

Resulta rellevant aprofundir en aquest tràmit, pels arguments que defensa l'Estat per intentar evitar l'aplicació de les mesures, i sobretot, per les profundes discrepàncies que es van manifestar en el Tribunal a l'hora de determinar la decisió de mantenir la suspensió del conjunt de les mesures determinades a la llei de Navarra. La decisió no

⁶⁴¹ Disponible a:
<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/23872>

és unànime, ni molt menys. Un total de cinc magistrats⁶⁴² van emetre el seu vot particular contrari al manteniment de la suspensió dels articles impugnats.

Mantenir o aixecar la suspensió, d'acord amb la doctrina consolidada del TC, resulta necessari valorar els interessos afectats de caràcter particular i també els de caràcter general i, demostrar i valorar que els perjudicis que es produeixen comporten danys de difícil o impossible reparació.

És en aquest sentit que la interlocutòria sistematitza com realitzar aquesta valoració. Així, voldrà considerar que el bon funcionament i estabilitat del sistema financer és un element bàsic de l'interès general i públic, a diferència dels perjudicis que puguin patir les entitats de crèdit, que cal tenir en compte com un dany de caràcter particular.

A més a més, considera necessari valorar el risc cert pel sistema financer en el cas del desplegament de les mesures, valoració que vol fer en base a les referències especialitzades i independents que puguin acreditar aquest risc.

Finalment, voldrà ponderar adequadament si els perjudicis, encara que estiguin acreditats, tenen més entitat que els beneficis que pugui suposar aixecar la suspensió de la mesura.

Així, l'advocat de l'Estat en aquest tràmit es va recolzar també en tres nous informes⁶⁴³ per argumentar que les mesures que contenien aquesta norma afectaven greument el

⁶⁴² Les interlocutòries sobre l'aixecament de la suspensió de les normes autonòmiques han resultat certament polèmiques dins el Tribunal. De les 14 Interlocutòries, un total de 12 tenen vots particulars, en 8 d'aquestes 12 ocasions, amb 3 o més opinions que presenten disconformitat amb la majoria.

Els vots particulars a la Resolució 69/2014, de 10 de març, sobre el recurs d'inconstitucional núm. 6036-2013 que va evitar aixecar la suspensió de totes les mesures contingudes a la llei navarresa, va ser formulat per les magistrades Sra. Adela Asua Batarrita i Sra. Encarnación Roca Trías, i els magistrats Sr. Fernando Valdés Dal-Ré, Sr. Juan Antonio Xiol Ríos, i Sr. Luis Ignacio Ortega Álvarez. Els mateixos magistrats, mantindran una posició dissident, un mes després davant la Resolució 115/2014 que no aixeca la suspensió sobre el contingut suspès de la Llei 4/2013 d'Andalusia.

Els magistrats, Xiol, Asua i Roca, com s'ha exposat, un any després, van emetre també el seu vot dissident en la Sentència 93/2015 que decidia el recurs sobre el Decret-Llei 6/2013 d'Andalusia. (els altres dos magistrats dissidents en el seu moment, un (Valdés) s'afegeix a la tesi de la majoria, i l'altre (Ortega) presenta òbit unes setmanes abans del pronunciament.

sector financer, fins al punt d'afirmar que la seva posada en pràctica posava en risc per una banda la reestructuració que s'estava duent a terme, i per l'altra, argumentant que es posava en perill poder complir amb les obligacions assumides amb la UE, especialment a través del Memoràndum d'Enteniment.

La posició majoritària del Tribunal posa una especial atenció als informes de l'aplicació del "programa d'assistència financera per la recapitalització de les institucions financeres a Espanya". En concret cita els de l'estiu del 2013 i de l'hivern del 2014, en el sentit que aquests documents provenen d'institucions que, a banda de conèixer a fons la matèria, compten amb redactors que són independents respecte de les parts, seguint en aquest sentit un dels criteris doctrinals que s'ha apuntat amb anterioritat.

Així, la Comissió Europea, amb la participació del Banc Central Europeu i el Fons Monetari Internacional, determinen, ja al 2013, la possible inoportunitat de les normes que ja s'havien dictat aleshores.

"Certes iniciatives autonòmiques de protecció dels deutors hipotecaris estan generant incerteses legals i econòmiques sobre els bancs espanyols [...] i poden tenir implicacions negatives sobre l'estabilitat del sistema financer espanyol en el seu conjunt, ja de forma directa (per les possibles sancions a entitats de crèdit i la mesura d'expropiació temporal de l'ús dels habitatges donades en garantia), ja de forma indirecta (per la reducció del desig inversor en el sector immobiliari espanyol i el deteriorament del valor de les carteres de les entitats de crèdit i de la capacitat d'aquestes de finançar mitjançant cèdules hipotecàries) ",

Argumentació que es reitera al 2014, quan exposa que aquestes mesures continuen

"tenint un impacte important sobre l'estabilitat financera a nivell nacional i regional. Els diferents marcs legals a nivell nacional i regional i la inseguretats jurídica sobre les regles aplicables poden afectar al valor de la garantia hipotecària i a l'estabilitat dels mercats financers. A més, aquests efectes pot tenir repercussions subsegüents en els balanços i en les necessitats de provisió de les institucions de crèdit, així com sobre el flux del crèdit cap a l'economia real i el funcionament de la SAREB."

L'informe del Banc d'Espanya, en un sentit molt similar al de les institucions internacionals, insisteix en la inseguretats jurídica i la incertesa econòmica que les mesures de la Llei 24/2013 comporten, i les pertorbacions que pot provocar en el sistema financer, a més a més, considera, que pot resultar

⁶⁴³ Els informes que aporta són del Ministeri d'Economia i Competitivitat, del Banc d'Espanya, i de la Societat de gestió d'actius procedents de la reestructuració bancària (SAREB)

"especialment preocupant l'impacte de la norma navarresa en l'activitat i el pla de negoci de la SAREB, instrument clau del programa de reestructuració del sector financer espanyol. [...] l'aplicació dels preceptes de la Llei Foral 24/2013 pot determinar un increment dels costos de reestructuració assumits per l'Estat i això, en un context com l'actual, en el qual resulta imprescindible prosseguir amb els esforços i extremar la vigilància per tal de protegir l'estabilització definitiva del sector financer espanyol en un entorn econòmic encara advers".

Per tant, i en base a tots aquests informes, la posició majoritària de Tribunal conclou que

"hem de concloure que l'aixecament de la suspensió dels preceptes impugnats, el contingut ha quedat descrit en el fonament jurídic tercer, produirà perjudicis certs per als interessos públics. En efecte, en termes quantitativs reduïts, aquests preceptes incideixen en el sistema financer en el seu conjunt, generant, en una situació com la present d'excepcional desconfiança en el sistema creditici globalment considerat, un menyscabament per a l'interès públic que suposa l'estabilitat d'aquest sistema i, en la mesura que pugui posar en risc que la reestructuració bancària recolzada amb diners públics en virtut d'un règim especial d'ajudes d'Estat es desenvolupi en els termes autoritzats, dóna lloc a una afectació igualment certa per a compliment per Espanya dels seus compromisos internacionals, interessos prevalents en la qüestió examinada i clarament diferents dels perjudicis reparables que poguessin patir les entitats de crèdit, singularment considerades".

Aquestes conclusions són clarament refusades en els vots particulars dels cinc magistrats que s'oposen a la decisió, doncs, tot i estar d'acord amb la importància de preservar l'estabilitat del sistema financer, consideren desafortat que com a conseqüència de les actuacions que es puguin desprendre de l'aplicació de la Llei 24/2013, "pugui posar-se en risc ni més ni menys que la reestructuració bancària i el compliment per Espanya dels compromisos internacionals assumits com a conseqüència de la referida reestructuració, tal com s'afirma a la interlocutòria".

Consideren els magistrats discrepants que aquests perjudicis al·legats haurien de tenir un recolzament amb "dades concretes" que objectivessin i acreditessin aquesta possibilitat. I és en aquest sentit que remarquen un aspecte de l'informe del Banc d'Espanya que l'advocat de l'Estat aporta, i que no es posa de relleu en la resolució, per la qual aquesta institució considera que, "[e]xisteixen a la Llei Foral 24/2013 elements que, donada la seva indefinició actual, dificulten una valoració quantitativa de l'impacte final de les mesures que contempla sobre el sector financer i la consecució dels objectius del memoràndum d'entesa".

L'advocat de l'Estat posa molt de relleu, també, en la idea que mesures com les adoptades a Andalusia o a Navarra suposen "la coexistència de dos règims amb idèntica finalitat però distinta articulació jurídica", qüestió que recull la resolució però que no acaba de determinar la importància d'aquesta coexistència en la valoració que fa per a mantenir la suspensió, qüestió que també és criticada en els vots particulars, donat que la importància en aquest moment del procediment no és valorar qui té raó en el conflicte competencial, sinó si de l'aplicació de la norma navarresa se'n desprenen perjudicis que acabin resultant irreparables un cop el Tribunal s'hagi pronunciat en la seva sentència.

No obstant això, cal considerar com el paràgraf més alarmant que conté la Interlocutòria 69/2014, per al futur de les mesures coactives relacionades amb la funció social de la propietat i l'habitatge deshabitat, que va fer presagiar que el conjunt dels instruments caurien en inconstitucionalitat, això és, no tan sols la declaració de l'interès social per a l'expropiació de l'ús d'habitatges de famílies incurses en processos d'execució hipotecària, sinó les sancions a persones jurídiques que mantinguessin habitatges en situació de deshabitació, o fins i tot la seva expropiació si no posaven fi a aquesta deshabitació, és el que afirma al final del FJ7, que:

"En suma, tals perjudicis per als interessos públics es produeixen, segons els documents del Banc d'Espanya i de la Comissió Europea que han estat aportats per l'Advocacia de l'Estat, en aplicació del conjunt de mesures contingudes en els preceptes impugnats i no com a conseqüència de cadascuna d'elles per separat, el que determina la improcedència a aquests efectes d'un examen individualitzat dels mateixos per la seva inescindible connexió i repercussió en el sistema financer en el seu conjunt".

Com pot observar-se, el Tribunal, sense massa més consideracions, opta per incloure el conjunt de mesures coactives impugnades (multes i expropiació –per deshabitació i per situació de vulnerabilitat-) com a instruments que conjuntament perjudicarien el sistema financer, i no entra a valorar per separat el perjudici de la decisió de mantenir la suspensió de cada una de les actuacions que preveu la llei de Navarra.

És evident que aquesta és una qüestió que no passa desapercibuda en els arguments de rebuig a les conclusions que mantenen els cinc magistrats que s'oposen a la

mateixa, lamentant-se que el Tribunal no hauria d'haver admès que la veracitat dels perjudicis esgrimits fossin conseqüència del conjunt dels instruments coercitius de la norma, i és per això que considera de forma clara i diàfana que "no totes les mesures previstes en aquests articles són susceptibles de tenir el mateix impacte en el sistema financer, de manera que hauria hagut de distingir-se entre cadascuna d'aquestes mesures i justificar en cada cas quin perjudici greu i de difícil o impossible reparació ocasionava cadascuna elles a l'interès general".

No obstant això, com ja s'ha reiterat, considerant-se acreditat per la majoria del Tribunal el perjudici als interessos públics, encara que fos amb afirmacions genèriques, el Tribunal tan sols va realitzar unes darreres consideracions per si decidia mantenir la suspensió. Aquestes consideracions havien de confirmar que els perjudicis valorats eren de superior entitat a aquells interessos que la norma protegeix i beneficia. Això és el dret a poder assegurar un habitatge a ciutadans, i especialment per aquells que es troben en situació de vulnerabilitat. També de forma breu el Tribunal conclou que l'Estat ja ha dissenyat una estratègia, i una normativa, per a garantir aquest dret a aquests col·lectius vulnerables, malgrat reconeix perjudicis per aquests col·lectius.

"Ara bé, aquests perjudicis resulten notablement reduïts perquè l'Estat també ha disposat normes que atenen aquests interessos, no important a l'efecte d'aquest incident cautelar si aquestes mesures són o no constitucionals, ja que la dada fàctica i real és que existeixen i que amb seva existència disminueixen el menyscabament que per als interessos invocats per les parts que pretenen l'aixecament porta amb si el manteniment de la suspensió".

Aquesta estratègia que segueix de forma majoritària el Tribunal, és un altre cop objecte d'una dura recriminació per part dels magistrats que es van posicionar en el seu vot particular en contra de mantenir la suspensió.

Els magistrats que s'oposen a la decisió majoritària de mantenir la suspensió de les mesures posen de relleu, amb èmfasi, que no poden estar d'acord amb la forma com s'han valorat els perjudicis per a mantenir la suspensió. A banda de la falta d'acreditació ja esmentada amb anterioritat, consideren que el cal posar a examen exclusivament és la "dificultat de reparar els perjudicis que originaria l'aixecament de la suspensió", i per tant, res importa, en aquest tràmit, la legislació que hagi pogut

emetre l'Estat per a un mateix col·lectiu de persones que es veuen afectades per la falta d'habitatge o per una situació real de risc d'exclusió residencial, doncs el que ha de justificar-se tan sols "és que l'eficàcia de la norma impugnada pugui originar determinats perjudicis d'impossible o difícil reparació que justifiquin cautelarment que es suspenguin els seus efectes, i no que la suspensió de l'eficàcia no causi perjudicis irreparables", en aquest cas en el col·lectiu de persones amb dificultats per mantenir o accedir a un habitatge.

Els magistrats *dissidents* afirmen que amb l'estratègia que s'ha seguit per arribar a la conclusió de mantenir la suspensió dels articles impugnats, el Tribunal en realitat ha assumit un paper de "legislador positiu enfront dels parlaments autonòmics", separant-se de la seva doctrina, per la qual cosa la constitucionalitat de la norma autonòmica ha de presumir-se, i en aquests cas s'ha intentat justificar i per tant s'ha posat en qüestió l'eficàcia i sols pot entrar en qüestió, en aquest tràmit, la seva vigència quan "existeix un interès general superior que pugui veure's perjudicat i quan, a més a més, el perjudici no pugui ser reparat".

1.2.5 Motius d'impugnació de l'Estat.

La sentència dóna resposta un a un als cinc motius d'impugnació..

La primera impugnació, analitzada en els FJ 5 a FJ 8, resol la controvèrsia sobre la capacitat competencial de les CCAA per regular instruments basant-se en la modificació essencial dels elements del dret de propietat, tot vinculant l'incompliment de la funció social de la propietat a la deshabitació d'un habitatge. El recurs defensa aquesta argumentació en la pràctica totalitat dels articles impugnats (llevat de la nova Disposició addicional 10a, apartats 1 i 2, afegits per l'article 7 que regula l'expropiació forçosa en execucions hipotecàries sobre famílies vulnerables), per la infracció dels apartats 1r. i 8è. de l'article 149.1 CE posats en relació amb l'article 33 de la CE.

El segon motiu d'impugnació, estudiat en el FJ 9, s'ocupa de la possible vulneració de la prohibició de l'arbitrarietat i de la presumpció d'innocència i culpabilitat, per part dels nous articles 42 *bis* i 42 *ter* (definició i indicis d'habitatges deshabitats) i per tant analitza el seu ajust a la constitucionalitat dels articles 9.3 i 25 CE.

El tercer motiu d'impugnació, examinat en el FJ 10, analitza si els articles vinculats a les sancions, i també la mesura de la nova Disposició addicional desena, suposen una situació d'arbitrarietat i discriminació, donat que afecten tan sols a persones jurídiques, i s'entén que vulneren, per aquesta qüestió també, l'article 9.3 i 14 de la CE.

El quart motiu d'impugnació, analitzat en els FJ 11 a FJ 16, és sobre la totalitat dels articles que han estat recorreguts, per vulnerar les bases de l'ordenació del crèdit i de la banca, i la planificació general de l'activitat econòmica, apartats 11è i 13è de l'article 149.1 CE.

El darrer motiu d'impugnació, vist al FJ 17, versa sobre la necessitat que allò en què es limiti el contingut essencial del dret a la propietat que predica l'article 53.2 CE, ha de complir els tres esgraons del test de la proporcionalitat: adequació, necessitat i ponderació.

1.2.6 La resolució per unanimitat de les disposicions recorregudes.

Aquesta resolució, precedida de discrepàncies dins del Tribunal, en primer lloc, sobre el manteniment de la suspensió de les mesures impugnades de la present Llei 24/2013 (ATC 69/2014, de 10 de març) i amb posterioritat, els vots dissidents a la sentència del recurs contra el Decret-Llei 6/2013 (STC 93/2015, de 14 de maig), i tenint en compte que quatre anys després, dels cinc magistrats que van emetre el seu vot particular discrepant a l'any 2014, tres d'ells (Roca, Xiol i Valdés), formaven part encara del Tribunal, segurament no podria esperar-se una sentència emesa per la unanimitat dels magistrats com ho és la STC 16/2018, malgrat que el pronunciament que es fa sobre l'expropiació forçosa sobre els habitatges objecte d'execució per protegir famílies

vulnerables és, com es veurà, ben similar en el posicionament que s'havia mantingut amb anterioritat, i que havia provocat els vots particulars. El Ple del Tribunal Constitucional va dictar sentència el 22 de febrer de 2018, sent-ne el ponent el magistrat Sr. Juan José González Rivas, que ja ho havia estat de la STC 93/2015 sobre el Decret-Llei 6/2013 d'Andalusia.

Sobre el primer motiu d'impugnació, el Tribunal assenyala que en el recurs presentat per l'Advocacia de l'Estat, malgrat les diferents referències al dret de propietat i el fet d'al·legar l'afectació al seu contingut essencial quan s'exigeix el deure "encara que sigui de forma tàcita" de destinar l'habitatge a un ús habitacional, en cap moment manté "que imposar un deure d'ocupació efectiva al propietari de l'habitatge desvirtuï el dret de propietat fins a fer-lo irreconeixible com a tal institució". Per tant, el Tribunal entén que el recurs està realment plantejat, no tant en considerar inconstitucional el "nou" contingut del dret de propietat, sinó que aquest, com a dret constitucional que és, conté uns vincles que no poden ser vulnerats d'acord amb els elements competencials adduïts, com són les regles 1a i 8a de l'article 149.1 de la CE.

Pel que fa a tots els preceptes del nou article 42 impugnat (en el que es fa la definició d'habitatge deshabitat, s'hi precisen els que seran objecte d'actuacions sancionadores, es detallen els indicis per considerar que un habitatge està en aquesta situació, i se'n determinen les obligacions respecte la informació, declaració i inscripció en un nou "Registre d'Habitatges Deshabitats"), el Tribunal observa que els continguts d'aquest article responen a la regulacions per evitar l'existència d'habitatges deshabitats, i respon així, d'acord amb el nou Títol que introdueix la Llei de Navarra, a establir les coordenades de polítiques de foment per mobilitzar els habitatges buits.

Per tant, diu el Tribunal, "el destí efectiu de l'habitatge a l'ús residencial, al qual es refereix expressament l'article 42 bis. i al qual serveixen la resta de previsions impugnades dels articles 42 bis a 42 sexies, no és un deure del propietari sinó un objectiu que persegueix el poder públic mitjançant la seva política d'habitatge", fins i tot així s'ha de contextualitzar i entendre quan la Llei afirma que l'habitatge cal

considerar-lo com a deshabitat "quan no es destini efectivament a l'ús residencial previst per l'ordenament jurídic".

Per tant, pel que fa a aquest article, el Tribunal conclou, amb fermesa, que els diferents apartats de l'article 42

"no preveuen, ni tan sols d'una manera tàcita, que el deure de destinar l'habitatge d'una manera efectiva a habitació formi part del contingut essencial d'aquest tipus de dret de propietat com a manifestació de la seva funció social. Rebutgem, per tant, la premissa de l'argument amb el qual l'advocat de l'Estat sosté que aquests preceptes han envaït l'espai competencial reservat a l'Estat per l'article 149.1.1 i 8 CE, el que ens condueix necessàriament a desestimar aquesta impugnació en relació a ells".

La resolució de la competència territorial per modular el dret de propietat des de la definició de la seva funció social, vindrà de la diferent consideració que fa el Tribunal, en la concreció amb les que es desenvolupen les previsions dels nous articles, 52.2.a), 66.1 i 72.2, també recorreguts, pels quals s'estableixen actuacions coercitives (sancionadores i expropiatòries), davant les persones jurídiques que tinguin habitatges deshabitats. En aquest punt, el Tribunal no dubta a afirmar que si bé no hi ha cap previsió en l'articulat de la Llei (a diferència del Preàmbul) que literalment estableixi el 'deure' per part dels propietaris de mantenir en ocupació els seus habitatges, sí que en el cas dels articles esmentats, la no habitació dels habitatges, quina propietat en són les persones jurídiques, pot comportar conseqüències que podríem definir com a sancionadores, i per tant se'n desprèn que 'obliga' a la propietat a destinar-lo efectivament a l'ús residencial.

S'arriba al punt que es desitjava resoldre, doncs aquesta exigència d'efectiva habitació com a manifestació de la funció social de la propietat obliga el Tribunal a pronunciar-se finalment sobre si hi ha o no invasió competencial pel que fa a la delimitació del dret de propietat a través de la disciplina de la funció social.

El Tribunal es mostra clar i concís a l'hora de resoldre aquesta situació troncal, en afirmar i concloure, en particular per a la Llei 24/2013, però que es pot fer extensiva en la seva interpretació per a la totalitat de les normes emeses, que les comunitats autònomes que tinguin assumit en el seu Estatut la competència sectorial en matèria

d'habitatge, podran, mitjançant els instruments legals oportuns, i dins del marc constitucional, intervenir "en la delimitació del dret de propietat" i concretament, "en la definició de la seva funció social."

A aquesta conclusió hi arriba el Tribunal per l'analogia que fa, a la present situació fàctica, de la doctrina que es desprèn de la STC 37/1987, de la que n'extreu els elements que són essencials per a la resolució, fonament que per la seva importància es reproduïx novament en aquesta investigació:

"la incorporació d'una vessant institucional al dret de propietat privada fa que la funció social que aquest dret ha de satisfer no és ni pot ser igual en relació amb tot tipus de béns ... [A]quella dimensió institucional del dret de propietat privada no pot deslligar-se de la regulació dels concrets interessos generals que imposen una delimitació específica del seu contingut. En conseqüència, correspon a qui té atribuïda la tutela d'aquests interessos -o, el que és el mateix, la competència en relació amb cada matèria que pugui incidir sobre el contingut de la propietat- establir, en el marc de la Constitució, les limitacions i deures inherents a la funció social de cada tipus de propietat".

Per tant, l'única obligació de qui tingui la competència per a regular la disciplina de la funció social de la propietat per a cada tipus de bé, en aquest cas, sobre l'habitatge, li caldrà contrastar, tan sols, que els deures i limitacions que s'hi estableixin estiguin dins del marc constitucional.

I això és el que fa la sentència: analitzar que aquests tres articles pels quals es considera que la deshabitació d'un habitatge durant dos anys per part d'una persona jurídica és considerada una infracció molt greu, que pot comportar actuacions coactives per revertir la situació, com les multes, o de caràcter més radical, com l'expropiació de l'ús, si es troben dins del marc de la Constitució o vulneren els apartats 1r i 8è de l'article 149.1 CE., tal i com al·lega el recurrent.

El Tribunal resol també aquesta qüestió basant-se en doctrina anterior. Així, determina que no pot al·legar-se un "traspàs del límit constitucional" en els casos en què l'Estat no hagi dictat una llei en els àmbits concrets de recurs, i en aquest cas no pot identificar-se una llei estatal que determini les condicions bàsiques en les que han d'operar la totalitat dels ens territorials. La regla 1a. de l'article 149.1, el TC l'ha interpretat en el sentit que

"més que delimitar un àmbit material exclouent de tota intervenció de les comunitats autònomes, el que conté és una habilitació perquè l'Estat condicioni -mitjançant, precisament, l'establiment d'unes 'condicions bàsiques' uniformes- l'exercici d'aquestes competències autonòmiques amb l'objecte de garantir la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels seus drets i en el compliment dels seus deures constitucionals" (STC 173/1998, de 23 de juliol, FJ 9, 178/2004, de 21 d'octubre, FJ 7), el que converteix l'enjudiciament d'una llei autonòmica a la llum de l'article 149.1.1 CE en una anàlisi de constitucionalitat mediata (STC 94/2014, de 12 de juny), que comença amb la identificació de la llei estatal que, dictada en exercici de la competència atribuïda per l'article 149.1.1 CE, ha d'actuar com a paràmetre de constitucionalitat".

Efectivament, fins a la data (juliol 2019), no hi ha cap llei estatal que defineixi el que cal entendre per habitatge deshabitat o que l'ocupació de l'habitatge sigui una obligació vinculada a la funció social de la propietat, i se'n derivin, per tant, obligacions que hagin de comportar l'emissió d'una normativa autonòmica delimitada precisament per aquests criteris bàsics per garantir aquesta igualtat que cita l'apartat primer de l'article 149.1 CE. És així que el al FJ 8 conclou: "No havent el legislador estatal exercit l'habilitació que l'article 149.1.1 CE li atorga, resulta necessari afirmar que el legislador autonòmic en matèria d'habitatge, en el moment en què vam realitzar aquest enjudiciament, no troba límits des d'aquesta perspectiva constitucional".

El Tribunal analitza la competència per regular la disciplina de la funció social de la propietat des de la perspectiva de l'apartat 8 de l'article 149.1 CE en el que l'Advocacia de l'Estat entén que la regulació dels elements essencials del dret de propietat li correspon en exclusiva a l'Estat al tractar-se d'una institució civil. I és en aquest sentit que, d'una forma més congruent, el TC torna a recórrer a la STC 37/1987 i reitera, com ho fa també aquesta investigació, per segon cop, la distinció dins del dret de propietat, de dues vessants:

"una vessant individual i una altra institucional i va precisar que 'el dret a la propietat privada que la Constitució reconeix i protegeix té una vessant institucional, precisament derivada de la funció social que cada categoria o tipus de béns sobre els quals s'exerceix el senyoriu dominical està cridat a complir, el que suposa [...] la definitiva incorporació de l'interès general o col·lectiu al costat del pur interès individual del titular en la pròpia definició de cada dret de propietat [...] Com és lògic, aquesta delimitació no opera ja només en la legislació civil, sinó també en aquelles altres lleis que tenen cura principalment dels interessos públics als quals es vincula la propietat privada'.

En altres paraules, segons el criteri exposat en la STC 37/1987, la regulació de la dimensió institucional del dret de propietat privada, atès que no pot deslligar-se de la regulació dels concrets interessos generals que la justifiquen, incumbeix al titular de la competència sectorial per a tutelar aquests interessos i no al que ho és en matèria de legislació civil ex article 149.1.8 CE".

Per tant, el primer motiu d'impugnació, queda descartat, des de la perspectiva competencial de les regles 1a. i 8a. de l'article 149.1 CE.

ARIAS MARTÍNEZ (2019) destaca "el TC en aquestes resolucions limita la *vis expansiva* de la competència estatal ex art. 149.1.1 i 149.1.8 en atenció al repartiment competencial dissenyat pel bloc de la constitucionalitat en un Estat descentralitzat on la uniformitat en la regulació de la funció social de la propietat cedeix pas, en atenció al principi d'autonomia, a l'interès general que es pretén tutelar pel titular de la competència sectorial concreta (en aquest cas l'habitatge)".⁶⁴⁴

Sobre el segon motiu d'impugnació, el Tribunal desestima el recurs, sense entrar a valorar els principis d'arbitrarietat o de presumpció d'innocència i culpabilitat, perquè, com ja s'ha analitzat, els diferents apartats del nou article 42 cal emmarcar-los en els requisits i característiques que s'han de complir per a poder aplicar les mesures de foment per a la mobilització d'habitatges deshabitats, com explicita l'article 42 *septies* de la Llei ("Polítiques i actuacions de foment per promoure l'ús social dels habitatges"), i per això no pot entendre's que aquestes mesures tinguin a veure, com diu la sentència, "amb les mesures de gravamen que es regulen en altres preceptes de la llei. En no revestir aquests preceptes cap eficàcia en el règim sancionador previst en aquesta llei foral no és possible lligar a ells la vulneració dels principis invocats en aquesta al·legació".

Per resoldre la desestimació del tercer motiu d'impugnació, el Tribunal recorre novament a la seva pròpia doctrina, precisant d'acord amb sentències anteriors que l'aplicació diferenciada de la norma sobre les persones jurídiques caldrà analitzar-se en

⁶⁴⁴ Arias Martínez, M.A., "Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional". Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Núm. 11, abril-setembre 2019. p. 117-118

Disponible a:

<https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10602>

virtut de si aquesta diferenciació es fa fora de tota explicació racional, i si existeix aquesta justificació, no resulta necessària una anàlisi a fons de totes les causes i dels seus possibles efectes.

El Tribunal atén, per argumentar la desestimació, al Preàmbul de la Llei foral i considera que pot justificar-se aquesta diferent aplicació de les actuacions de caràcter sancionador sobre les persones jurídiques perquè aquestes utilitzen els habitatges com a béns d'inversió, mentre que habitualment la utilització dels habitatges per les persones físiques és per a satisfer la seva necessitat d'habitatge, i tan sols aquesta qüestió serveix per a "justificar raonablement" les conseqüències diverses a la situació de deshabitació d'un habitatge en funció de qui en sigui el propietari. De la mateixa manera, en el cas d'instar l'interès social per a l'expropiació de l'ús dels habitatges de persones incurses en processos d'execució hipotecària, per aquesta argumentació no hi cap la inconstitucionalitat, doncs el que serà habitual és que siguin determinades persones jurídiques vinculades al prestador, quan no el mateix prestador, qui tramitin els procediments de desnonament que afectin a aquestes persones vulnerables.

Per tant, "constatat que no es pot afirmar que el diferent tracte definit en els preceptes legals recorreguts no tingui tota explicació racional, no es pot acollir aquest motiu impugnant, que ha de ser desestimat".

El quart motiu d'impugnació, que es fonamenta en l'impacte que sobre el sistema financer, i concretament la vulneració de les regles 11a., -sobre l'ordenació del crèdit i la banca- i 13a. -sobre la planificació general de l'activitat econòmica- de l'article 149.1 CE. és, conjuntament amb el primer motiu d'impugnació, ambdós de caràcter competencial, al que el Tribunal hi presta més extensió en la seva anàlisi, de tal manera que el raona en els FJ 11 a FJ 16 de la sentència.

I això és així, en primer lloc, perquè l'advocat de l'Estat l'al·lega contra la totalitat dels preceptes recorreguts de la Llei foral. En segon lloc, no pot oblidar-se que la STC 93/2015 va acollir l'apartat 13 de l'article 149.1 CE com a argument bàsic per a declarar la vulneració de la Constitució del precepte allà analitzat.

Finalment, tampoc pot passar per alt que el Tribunal va accedir a no aixecar la suspensió de cap de les mesures de la Llei foral precisament per la major ponderació dels 'danys' que les mesures causaven en els interessos públics.

Per tant, salvades les altres causes de constitucionalitat, l'argumentació en aquesta causa passa a ser clau, per concloure si la norma entrava dins dels cànons constitucionals o en quedava fora.

El Tribunal fa en primer lloc anàlisi de la mesura de la Llei foral comparable a l'anul·lada pel Constitucional del Decret-Llei 6/2013, en la que també es declarava d'interès social obtenir la necessitat d'habitatge a canvi d'expropiar-ne el seu l'ús a favor de persones vulnerables que estiguin incurses en procediments de desnonament per execució hipotecària.

La Llei Foral 24/2013 preveu que aquesta expropiació de l'ús pugui ser per a un període de fins a cinc anys, des de la data de llançament acordada o des de que finalitzi el termini de suspensió del llançament, si la família ha pogut acollir-se a la moratòria regulada per l'Estat.

El Tribunal verifica que encara que hagin passat tres anys des de l'anterior sentència (93/2015), el context respecte de les mesures estatals per "protegir" les persones en situació de dificultats per a fer front als préstecs hipotecaris segueixen vigents, i no tan sols això, sinó que s'ha ampliat aquesta protecció per part de l'Estat, tant des del punt de vista d'aplicació temporal, com des d'altres punts de caràcter "objectiu i subjectiu", i per tant persisteixen les dues mesures que ja va posar de relleu el Tribunal en la seva STC 93/2015; la suspensió dels llançaments i el *Fondo Social de Viviendas*.

Des d'aquest punt de vista, segurament, valorar el per què l'Estat havia optat "explícitament per conservar aquestes mesures de política econòmica després de la STC 93/2015, i fins i tot ampliar la seva vigència temporal i l'abast de la seva protecció", no havia de servir al Tribunal tan sols per constatar, com diu la sentència,

"els sacrificis que s'imposen als creditors hipotecaris per alleugerir la situació dels seus deutors", sinó, probablement, hagués pogut convertir-se en un bon pretext per corregir la doctrina majoritària de la sentència sobre el Decret-Llei d'Andalusia, norma que cal recordar que no estava vigent, ja que havia estat substituïda per la Llei 4/2013, pendent de sentència a l'hora d'emetre'n sobre la llei foral, i sentència aquella que havia tingut fins a 3 vots particulars discrepants sobre la fórmula per determinar l'argumentari de la inconstitucionalitat de la Disposició Addicional segona del Decret-Llei 6/2013.

La sentència de la llei foral s'aferra però, al criteri que les mesures establertes per l'Estat són les que aquest considera que d'una manera homogènia, per a tot l'Estat, són compatibles amb "l'adequat funcionament del mercat hipotecari", i, per tant, com ja es va afirmar -aleshores de forma 'sorprenent' per una sèrie de magistrats- a la STC 93/2015, això "impedeix que les comunitats autònomes en exercici de les seves competències pròpies adoptin disposicions que, amb aquest mateix propòsit de tutela, afectin d'una manera més intensa a aquest mercat".

L'anàlisi de la persistència de les actuacions per part de l'Estat, i en especial, la contínua ampliació de la moratòria dels llançaments i de l'ampliació dels supòsits de llars considerades com a vulnerables per a poder-se acollir a les mesures de l'Estat, hauria de portar a una conclusió diferent. Resulta notori que aquestes constants correccions no són fruit de la recerca de la màxima modulació possible dels esforços dels creditors respecte de les famílies en dificultats per poder mantenir el seu habitatge, sinó més aviat la constatació de la ineficàcia i les erràtiques actuacions sobre moltes famílies que no podien acollir-se a les mesures per quedar-se fora dels topalls de vulnerabilitat, i la incapacitat per a trobar una solució per resoldre la moratòria de llançaments, en una situació de cronificació de la vulnerabilitat i un risc real d'exclusió social residencial per a moltes d'aquestes famílies. Contra la cronificació de la vulnerabilitat, no hi ha lloc per a la cronificació de la moratòria dels llançaments, i resulta evident que no s'ha adoptat una solució real, ni tan sols en un marc de context econòmic exposat com a més favorable des de l'any 2014.

El Tribunal té declarat que davant de situacions d'emergència tots els poders que tinguin capacitat legislativa poden dictar les normes que creguin oportunes per donar resposta a aquesta situació, i que l'Estat hagués aprovat mesures legislatives per a donar sortida a aquestes situacions no és raó suficient per impedir que altres institucions amb la mateixa capacitat competencial sobre la matèria ho facin també.

Les raons suficients, per evitar aquesta legislació autonòmica, s'han basat en l'equilibri del mercat hipotecari, com si les mesures autonòmiques fossin de caràcter simultani o successiu, o de pitjor condició, que la mesura estatal, i per tant "afectin d'una manera més intensa a l'esmentat mercat", qüestió que cal refutar.

No cal oblidar que des de que va iniciar-se la suspensió dels llançaments, aquesta ha estat una veritable 'expropiació' no compensada econòmicament als creditors, fins que el Reial Decret-Llei 5/2017 ha introduït la possibilitat d'obtenir un lloguer per part dels qui s'han acollit a aquesta moratòria perenne.

No obstant això, sobre aquest quart motiu d'impugnació, el Tribunal, al FJ 16, analitza si

"la resta de preceptes forals impugnats [...] interfereixen significativament, o el que és el mateix "despleguen una eficàcia incisiva" (STC 37/1987), en l'efectivitat de les mesures estatals de política econòmica exposades", el Tribunal conclou que les previsions sobre la definició, identificació i registre dels habitatges deshabitats (articles 42 bis a 42 sexies), "no revesteixen entitat suficient per interferir substancialment en l'assoliment efectiu dels objectius estatals de política econòmica que estem considerant".

I els articles 52.2 a), 66.1 i 72.2, sobre la infracció que suposa no donar una efectiva habitació, i la nova causa d'expropiació que pot donar-se en cas de la persistència de l'habitatge deshabitat, el Tribunal, si bé reconeix pel que fa a la infracció de deshabitació, destaca que la

"reacció sancionadora prevista en l'article 66.1 és apta per produir una certa incidència negativa en la solvència de les entitats de crèdit perquè redueix el valor dels seus actius immobiliaris [...] l'eficàcia espacial del precepte limitada al territori foral determina que la quantia dels actius immobiliaris afectats sigui extraordinàriament reduïda. D'altra banda, el major o menor valor d'aquests actius immobiliaris dependrà de tot un seguit de factors econòmics i no només de la reacció sancionadora prevista en l'article 66.1."

I pel que fa a la reacció expropiatòria,

“que es puguin derivar dels articles 52.2 a) i 72.2, mentre vagin acompanyades de la indemnització corresponent, no tenen aptitud suficient per perjudicar substancialment la solvència de les entitats de crèdit, ni tampoc per minvar significativament els resultats del procés de desinversió confiat a la SAREB. En cas que la pròpia llei foral impedis, mitjançant algun dels preceptes que no han estat recorreguts, que les esmentades previsions expropiatòries no fossin seguides d'una indemnització proporcional al valor real de l'habitatge, serien els preceptes que neguessin o configurassin d'una altra manera el dret a indemnització els que produirien l'obstacle rellevant en la competència estatal”.

Amb aquestes conclusions del FJ 16 es permet, definitivament, per part de les comunitats autònomes “l'adopció de mesures sancionadores i expropiatòries sobre habitatges deshabitats, amb incompliment de la funció social, sense que puguin oposar-se, sense major argumentació, el seu potencial de negativa incidència sobre la solvència del sistema financer”.⁶⁴⁵

El darrer dels fonaments jurídics de la sentència, el 17è., es posiciona sobre la proporcionalitat de les mesures.

En la demanda es considera que “No es pot admetre la constitucionalitat de la limitació imposada en tant les mesures restrictives del dret de propietat en què es concreta no resulten indispensables en existir altres mesures més moderades per subvenir a la situació d'emergència social que es tracta d'afrontar, ni tampoc resulten ponderades o equilibrades al derivar-se de les mateixes més perjudicis sobre altres béns o valors en conflicte que beneficis per a l'interès general”. Per tant, es defensa la “inobservància” de dos (necessitat i ponderació) dels tres elements essencials de la proporcionalitat.

Es dedueix que l'argumentació de la des-proporcionalitat en el recurs ho és sobre la totalitat de les mesures coactives, quan en el dictamen del Consell d'Estat aquesta des-proporcionalitat ni tan sols es valora i en tot cas consta en els seus antecedents, tan sols sobre el mecanisme de l'expropiació que s'articula a l'article 7 de la llei. Concretament el dictamen exposa que l'informe del *Ministerio de Fomento* que

⁶⁴⁵ Tejedor Bielsa, J., “A vueltas con las competencias sobre vivienda y la estabilidad del sistema Financiero”. Práctica urbanística. Revista mensual de urbanismo. Núm. 151. Any. 2018.

acompanya l'expedient, entre altres qüestions, considera que l'article 7 de la Llei 24/2013, que introdueix la nova disposició addicional desena a la Llei 10/2010, vulnera el principi de proporcionalitat. No sembla, diu l'informe, que l'expropiació "presenti avantatges proporcionades respecte de la provisió per la comunitat autònoma d'habitatges de lloguer social".

Aquesta extensió de la demanda, sobre la des-proporcionalitat a la totalitat de les mesures, la resol el Tribunal afirmant que "el legislador del dret de propietat, a part del necessari respecte al seu contingut essencial que predica l'article 53.1 CE, [...] no troba un altre límit que el de no sobrepassar l' 'equilibri just' o 'relació raonable entre els mitjans emprats i la finalitat pretesa', [...] tenint en compte que en les decisions d'índole social i econòmica es reconeix al legislador un ampli marge d'apreciació sobre la necessitat, les finalitats i les conseqüències de les seves disposicions".

I en raó a aquesta argumentació, considera innecessari examinar aquest motiu d'impugnació respecte l'expropiació, perquè ja ha determinat la seva inconstitucionalitat per la via de la infracció de l'article 149.1. Les actuacions previstes a l'article 42 bis a 42 sexies, les considera "previsiones accessòries de les actuacions de foment en matèria d'habitatge", tan sols "l'article 42 quater imposa veritables obligacions al propietari, que en ser d'informació i col·laboració no desborden en cap cas l'equilibri just entre l'interès públic perseguit i el sacrifici exigut al propietari".

I finalment, els nous articles 52.2 a), 66.1 i 72.2 de la Llei Foral 10/2010, (infracció/sanció i possible expropiació per deshabitació), "tot i que sí que contenen rellevants restriccions per al titular del dret de propietat, el legislador diu adoptar-les en funció d'una finalitat de rellevància constitucional, com és garantir el dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat (article 47.1 CE), al que s'uneix que una anàlisi d'aquestes mesures, respectuosa de l'ampli marge d'apreciació que incumbeix al legislador en aquest àmbit, condueix a aquest Tribunal a concloure que amb elles no es desborda el just equilibri entre els mitjans emprats i la finalitat pretesa".

Una part de la doctrina ha criticat el mètode que s'ha utilitzat per analitzar la proporcionalitat de les mesures. Així, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2018) afirma que el Tribunal ha optat per no analitzar el principi de proporcionalitat com a "cànon de l'examen dels límits, (o les càrregues i obligacions) que el legislador imposa a la propietat [...] aquest cànon és substituït per un altre, clarament menys intens i més deferent amb el legislador ("equilibri just" o "relació raonable")", que implica en definitiva examinar tan sols "la idoneïtat o adequació" de la mesura coactiva per veure si aquesta respon a la "consecució d'un interès general que es deixi reconduir cap a un bé de rellevància constitucional".⁶⁴⁶

Deixar d'analitzar els altres dos esgraons, els de la necessitat i la ponderació, que són expressament els al·legats a la demanda, sembla, diu, "una mala solució", malgrat podia fer-ho, i arribar al mateix resultat.

1.2.7 Conclusió.

PONCE SOLÉ (2018), en una primera valoració de la sentència, es pregunta si amb aquesta resolució el Tribunal 'retorna' les competències en matèria d'habitatge a les CCAA. De la seva anàlisi, entén que aquesta sentència marca "un positiu punt d'inflexió [...] en la línia de trobar un raonable equilibri entre el repartiment competencial entre els distints nivells de poder i el dret a l'habitatge dels ciutadans".⁶⁴⁷

I és que res feia pensar que de forma unànime podria resoldre's de forma similar a com ho va fer la STC 93/2015, la inconstitucionalitat sobre l'expropiació de l'habitatge

⁶⁴⁶ Rodríguez de Santiago, J.M., "*Una revolución silenciosa (i): la propiedad privada*". Almacén de derecho. 15 de juny de 2018.

Disponible a:

<https://almacenederecho.org/una-revolucion-silenciosa-i-la-propiedad-privada/>

⁶⁴⁷ Ponce Solé, J., "*¿Ha devuelto el Tribunal Constitucional a las Comunidades Autónomas su competencia sobre vivienda?. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de febrero de 2018*". Blog Transjus. 28 de febrer de 2018.

Disponible a:

<https://transjusblog.wordpress.com/2018/02/28/ha-devuelto-el-tribunal-constitucional-a-las-comunidades-autonomas-su-competencia-sobre-vivienda-comentario-a-la-sentencia-del-tribunal-constitucional-de-22-de-febrero-de-2018/>

per dotar de solució habitacional les famílies vulnerables sotmeses a un procediment d'execució hipotecària, i, a la vegada, dotar d'arguments per considerar com a conforme amb la Constitució la resta de preceptes impugnats en la norma foral de Navarra.

La regulació de diferents instruments coactius, en forma de multes i expropiació d'habitatges propietat de persones jurídiques, semblava que podia posar en safata al Tribunal continuar en la seva línia de raonament sobre el desequilibri que podien comportar aquestes mesures en l'esquema de reestructuració del sector bancari, element nuclear que va servir de raonament, o si es vol 'excusa', per determinar la inconstitucionalitat del precepte expropiatori del Decret-Llei 6/2013.

En canvi, la causa d'expropiació contra les persones jurídiques per mantenir l'habitatge deshabitat que preveu la Llei 24/2013, tal i com posa de manifest la sentència, no té entitat suficient per fer desestabilitzar el sistema configurat per a rescatar i reestructurar el sistema financer, especialment perquè l'expropiació ve acompanyada de compensació.

Si la compensació resulta element nuclear per no pertorbar el sistema financer, sembla evident que qui el va pertorbar o posar al límit va ser l'Estat adoptant mesures com la moratòria dels llançaments sense compensació, i, per tant, l'argument de la desestabilització pel plantejament d'una expropiació temporal degudament indemnitzada no pot ser argument per declarar-ne la inconstitucionalitat. Fer-ho suposa, com va passar amb la Sentència 93/2015, atorgar de forma innecessària una major protecció al sistema financer que al ciutadà en situació de vulnerabilitat.

Però si ja resultava imprevist aquest gir argumental respecte de l'expropiació, el gir encara agafa més identitat quan s'analitza la infracció de la deshabitació, bé en forma de multes coercitives, bé en forma de sanció econòmica. Res sembla impedir, d'acord amb el que s'estableix a l'article 72.1 de la Llei, que com a infracció molt greu, la deshabitació pugui comportar sancions d'entre 30.000 i 300.000 euros (d'acord amb l'article 67). L'impacte econòmic, clarament, és molt rellevant, qüestió que reconeix el

Tribunal en la sentència (FJ 16.c), segurament molt més que una expropiació degudament compensada o una moratòria temporal -gratuïta- del llançament, però per la seva escassa afectació geogràfica i l'escassa quantia d'immobles possiblement afectats, el Tribunal considera que pot 'suportar-se' aquesta mesura.

1.3. ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 32/2018, DE 12 D'ABRIL, SOBRE LA LLEI 4/2013, DE L'1 D'OCTUBRE, DE MESURES URGENTS PER ASSEGURAR EL COMPLIMENT DE LA FUNCió SOCIAL DE L'HABITATGE. (ANDALUSIA).

1.3.1 Relació dels preceptes impugnats en el recurs i decisió sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.

El recurs interposat pel president del Govern contra la Llei 4/2013, d'1 d'octubre, de mesures per a assegurar el compliment de la funció social de l'habitatge, ho és contra els mateixos preceptes que havia impugnat tot just cinc mesos abans en el Decret-Llei 6/2013, amb l'excepció obligada pel canvi d'ubicació de la Disposició addicional (ara primera) per la qual es regulava l'expropiació forçosa d'habitatges de famílies vulnerables incurses en procediments d'execució hipotecària.

Quadre 3.29. Taula de les disposicions impugnades de la Llei 4/2013

Article Impugnat	Contingut, relacions i argumentacions.	Acords ATC 115/2014 i STC 32/2018
1.1 (modifica article 1.3 Llei 1/2010)	Element essencial del dret de la propietat, destinar l'habitatge a ús habitacional.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
1.5 (afegeix article 25 Llei 1/2010)	Definició d'habitatge deshabitat i determinació dels indicis de la deshabitació, excepcions i delimitació de la potestat sancionadora sobre les persones jurídiques.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
1.5 (afegeix article 53.1.a Llei 1/2010)	Infracció habitatge deshabitat per a propietaris que siguin persones jurídiques.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
5 (afegeix disposició addicional. 1a. a Llei 1/2010)	Expropiació forçosa de l'ús d'habitatges en situació de procediment de desnonament vinculat a una execució hipotecària.	ATC / Manté suspensió. STC / Inconstitucional per vulnerar l'article 149.1.13a. CE.

La Llei 4/2013 d'Andalusia deriva, doncs, de la tramitació parlamentària del Decret-Llei 6/2013, un cop aquell va quedar convalidat, però amb el mandat de la cambra de representants de la seva tramitació legislativa, pel tràmit d'urgència, per a 'millorar-ne' el contingut.

Les modificacions que conté la Llei 4/2013 respecte del Decret-Llei 6/2013 anterior són mínimes. Així, s'incorpora un nou Títol que té com a propòsit obtenir informació del *Parc Públic Residencial a Andalusia*,⁶⁴⁸ i com a diferència més destacada, cal esmentar l'ampliació de l'àmbit subjectiu de les persones que podrien veure's beneficiades per l'expropiació de l'ús en el cas d'execució hipotecària. Així, a més de declarar-se l'interès social, a efectes d'expropiació de l'ús i obtenció d'habitatge, per aquelles persones vulnerables sotmeses a procediments de desnonaments per execució hipotecària, també podran ser susceptibles d'acollir-se a aquesta mesura, dos col·lectius més:

En primer lloc, aquelles persones que, reunint les condicions de vulnerabilitat, tinguin la condició d'avaladors de préstecs hipotecaris, i hagin de respondre amb l'habitatge habitual.

I el segon grup que també afegeix la llei a la mesura és la dels autònoms, que, complint els requisits de vulnerabilitat, hagin utilitzat l'habitatge habitual com a garantia per a l'activitat professional.

La sincronia dels procediments entre la Llei 24/2013, de 2 de juliol, de Navarra, i la 4/2013, de l'1 d'octubre, d'Andalusia, és constant. La presentació dels recursos, el pronunciament del Tribunal sobre la suspensió, i, fins i tot, quatre anys més tard, la sentència, presenten marcs temporals diferenciats en l'adopció dels acords entre ambdues lleis, d'entre tan sols un i dos mesos. És per això que la reiteració argumental és freqüent, i per tant resulta innecessari redundar en aquest treball sobre aquells aspectes d'idèntic posicionament en les decisions del Tribunal.

En el dictamen 1.188/2013, de 21 de novembre⁶⁴⁹, del Consell d'Estat, previ a la interposició del recurs, es reiteren els arguments apreciats en els dictàmens 706/2013 i 1.031/2013, elaborats en ocasió del Decret-Llei 6/2013 i la Llei 24/2013. Constatar una

⁶⁴⁸ Es tracta del Títol VIII, que afegeix els nous articles 69, 70 i 71 a la Llei 1/2010.

⁶⁴⁹ Disponible a:
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-1188>

diferència en l'acord del Consell de Ministres en el que demana al president del Govern de l'Estat que promogui el recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 4/2013, i és que hi afegeix la petició -respecte de la que havia fet en el Decret-Llei de la que deriva la nova norma-, que s'interposi recurs sobre l'article 1.5 que incorpora l'article 39.2⁶⁵⁰ a la Llei 1/2010, aquest precepte preveu el trasllat als ajuntaments dels assentaments dels registres d'habitatges deshabitats perquè aquests puguin aplicar el recàrrec de l'Impost de Béns Immobles que preveu la legislació estatal.

En aquest sentit, encara que el Consell d'Estat entén (FJ 3.4) que la comunitat andalusa

"incorre en un excés competencial en permetre el recàrrec sense tenir en compte el que disposa a aquest efecte la normativa estatal [...] considera, en canvi, que no es produeix en aquest cas la vulneració pretesa, tota vegada que l'article la constitucionalitat del qual es qüestiona remet expressament al que disposa la Llei reguladora de l'impost -això és, la Llei estatal-, deixant així fora de perill el que aquesta Llei i, per tant, la seva normativa de desenvolupament, puguin establir en relació amb els requisits que han de concórrer perquè els immobles tinguin la consideració de desocupats. D'altra banda, lluny d'imposar als ajuntaments una aplicació automàtica de l'esmentat recàrrec, el precepte autonòmic condiona la seva aplicació als supòsits en què es pugui exigir, com es desprèn de l'ocupació de la locució adverbial 'si escau', i la virtualitat és precisament la de limitar tal aplicació als supòsits en què sigui procedent, és a dir, a aquells en què s'hagi d'aplicar de conformitat amb el que disposa la regulació estatal".

La recomanació del Consell d'Estat que no s'interposi recurs contra aquest precepte és atesa, i no consta la seva impugnació en el recurs interposat.

1.3.2 El manteniment de la suspensió dels instruments impugnats.

No havia passat un mes des de l'adopció de l'acord sobre el no aixecament de la suspensió dels preceptes impugnats sobre la Llei 24/2013 de Navarra (Resolució TC 69/2014), que el Tribunal Constitucional també es pronunciava en contra de l'aixecament de la suspensió de la totalitat d'instruments regulats per les disposicions impugnades de la Llei 4/2013, a través de la Interlocutòria 115/2014 de 8 d'abril⁶⁵¹, tot

⁶⁵⁰ En el Decret-Llei 6/2013, aquest nou article 39.2, és el numerat com a 38.2, i en aquell cas, no hi ha petició al Consell d'Estat que analitzi la seva viabilitat per a ser impugnat davant el Tribunal Constitucional.

⁶⁵¹ Disponible a:
<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/23931>

reiterant els posicionaments ja defensats, tot i que resulta cert que aquest cop, i a diferència del procediment de la Llei de Navarra, apareixen en la motivació elaborada pel Tribunal, tota una sèrie de dades sobre quin podria arribar a ser l'impacte econòmic d'algunes de les actuacions coercitives que preveu la Llei.

Així, el govern de l'Estat exposa que entre els habitatges que estan en mans de les entitats financeres i la SAREB a Andalusia, que superen les 23.400 unitats, si estiguessin en la seva totalitat deshabitats de forma continuada durant més de sis mesos, i per tant poguessin estar sotmeses a una sanció per infracció molt greu podria suposar un cost que superaria els 200 milions d'euros.

La interlocutòria reitera, tant en l'argumentació com en el resultat, la majoria dels fonaments que ja ha estat exposat en el present treball per al cas de la Llei Foral de Navarra 23/2014, i fins i tot en el cas dels vots particulars, els mateixos cinc magistrats que havien discrepat, en aquella Interlocutòria 69/2014, reiteren, amb els mateixos arguments als quals fan remissió en el seu vot particular, la seva posició per al cas de la llei andalusa.

1.3.3 Motius d'impugnació de l'Estat.

La sentència dóna resposta un a un als tres motius d'impugnació que es presenten en el recurs.

La primera impugnació, analitzada en els FJ 5 i FJ 6 de la sentència, ho és sobre la totalitat dels articles impugnats per infracció de la competència estatal prevista a la regla 13a. de l'article 149.1 CE.

El segon motiu d'impugnació, estudiat en el FJ 9, s'ocupa de la possible vulneració de diferents preceptes constitucionals dels nous articles 1.3, 25 i 53.1 de la Llei 1/2010. Els articles constitucionals que es consideren vulnerats pel nou article 1.3. són el 53.1 CE, per no respectar el contingut essencial del dret de propietat i la vulneració dels

títols competencials dels apartats 1r. i 8è. de l'article 149.1 CE, i, per connexió, considera el recurrent que els mateixos preceptes d'impugnació han de comportar la inconstitucionalitat dels nous articles 25 i 53.1, i a aquests dos articles, a més, també els imputa la vulneració dels preceptes constitucionals que contenen els articles 14, 25 i 149.1.18a. de la CE.

El tercer motiu d'impugnació versa sobre l'arbitrarietat i la falta de proporcionalitat de la mesura de l'expropiació de l'ús de la nova Disposició addicional primera, que també considera inconstitucional, per la vulneració de les regles 1a., 6a., 11a., 13a i 18a de l'article 149.1 CE., però com sigui que en el FJ 5 de la sentència ja s'ha estimat el recurs presentat, el Tribunal ja no ha entrat a valorar l'arbitrarietat i les altres imputacions que s'argumentaven en el darrer motiu d'inconstitucionalitat que consta a la demanda.

1.3.4 La resolució de les disposicions recorregudes.

El Ple del Tribunal Constitucional va dictar sentència sobre la Llei 4/2013, el 12 d'abril de 2018.

Les remissions a les argumentacions ja adoptades en les STC 93/2015 i STC 16/2018 són constants, al llarg de tota la sentència.

En tot cas, aquesta norma, derivada del Decret-Llei 6/2013, conté els mateixos elements a analitzar que consten al recurs presentat contra aquella norma i que va donar com a resultat la STC 93/2015. Cal recordar, però, un cop més, que en aquella sentència no va produir-se un control de la seva constitucionalitat pel seu contingut, perquè bona part de l'articulat impugnat va anul·lar-se, no pel que s'hi deia, sinó per com va decidir-se que es digués. Això és, la utilització incorrecta de la promulgació d'un Decret-Llei que contravenia l'article 86.1 CE. L'únic element sobre el qual va entrar-se a fons en la seva valoració, declarant la seva inconstitucionalitat pel seu contingut, va ser l'instrument de l'expropiació forçosa per a proveir habitatge a llars vulnerables sotmeses a un procediment d'execució hipotecària.

Salvat aquest cop, el 'vici d'inconstitucionalitat', el Tribunal pot entrar a valorar els preceptes impugnats pel seu contingut, i valorar la seva adequació a la Constitució.

Per valorar aquests articles 'pendents', el Tribunal no fa altra cosa que relacionar el seu contingut amb els pronunciaments de la STC 16/2018, adoptada tot just tres mesos abans que aquesta. I això és així perquè, com ja s'ha dit, la Llei 24/2013, de la qual en resulta aquella Sentència 16/2018, forma part d'un primer conjunt de normes que amb redactats molt similars, regulen els mateixos instruments.

El següent quadre relaciona la impugnació invocada per suposada infracció de la Constitució dels diferents articles de la Llei 4/2013, amb la solució que s'atorga indicant el Fonament Jurídic de les Sentències precedents.

Quadre 3.30. Resum dels articles de la Llei 4/2013 impugnats i equivalència respecte els FJ de les SSTC 16/2018 i 93/2015

Article Impugnat	Anàlisi STC 32/2018	Relació amb STC 16/2018 o 93/2015
1.1 (modifica article 1.3 Llei 1/2010)	<p>Al·legació vulneració article 149.1.13 CE: - Fonament Jurídic 6</p> <p>Al·legació vulneració article 33 CE - Fonament Jurídic 7</p> <p>Al·legació vulneració principi proporcionalitat -Fonament Jurídic 7</p> <p>Al·legació vulneració article 149.1.1 CE - Fonament Jurídic 8</p> <p>Al·legació vulneració article 149.1.8 CE - Fonament Jurídic 8</p>	<p>Al·legació vulneració article 149.1.13 CE: - Fonament Jurídic 16.b). STC 16/2008</p> <p>Al·legació vulneració article 33 CE - Fonament Jurídic 5. STC 16/2008</p> <p>Al·legació vulneració principi proporcionalitat -Fonament Jurídic 17. STC 16/2018</p> <p>Al·legació vulneració article 149.1.1 CE - Fonament Jurídic 8.a). STC 16/2018</p> <p>Al·legació vulneració article 149.1.8 CE - Fonament Jurídic 7 i 8. STC 16/2018</p>
1.5 (afegeix article 25 Llei 1/2010)	<p>Al·legació vulneració article 149.1.13 CE: - Fonament Jurídic 6</p> <p>Al·legació vulneració article 149.1.1 CE - Fonament Jurídic 8</p> <p>Al·legació vulneració article 149.1.8 CE - Fonament Jurídic 8</p> <p>Al·legació vulneració articles 24 i 25 CE - Fonament Jurídic 9</p>	<p>Al·legació vulneració article 149.1.13 CE: - Fonament Jurídic 16.a). STC 16/2008</p> <p>Al·legació vulneració article 149.1.1 CE - Fonament Jurídic 8.a). STC 16/2018</p> <p>Al·legació vulneració article 149.1.8 CE - Fonament Jurídic 7 i 8. STC 16/2018</p> <p>Al·legació vulneració articles 24 i 25 CE - Fonament Jurídic 9. STC 16/2018</p>
1.5 (afegeix article	Al·legació vulneració article 149.1.13 CE:	

53.1.a Llei 1/2010)	- Fonament Jurídic 6 Al·legació vulneració article 149.1.1 CE - Fonament Jurídic 8 Al·legació vulneració article 149.1.8 CE - Fonament Jurídic 8 Al·legació vulneració articles 24 i 25 CE - Fonament Jurídic 9 Al·legació vulneració articles 9.3 i 14 CE - Fonament Jurídic 9	Al·legació vulneració article 149.1.13 CE: - Fonament Jurídic 16.a) i b). STC 16/2008 Al·legació vulneració article 149.1.1 CE - Fonament Jurídic 8.a). STC 16/2018 Al·legació vulneració article 149.1.8 CE - Fonament Jurídic 7 i 8. STC 16/2018 Al·legació vulneració articles 24 i 25 CE - Fonament Jurídic 9. STC 16/2018 Al·legació vulneració articles 9.3 i 14 CE - Fonament Jurídic 10. STC 16/2018
5 (afegeix Disposició Addicional. 1a. a Llei 1/2010)	Al·legació vulneració article 149.1.13 CE: - Fonament Jurídic 5	Al·legació vulneració article 149.1.13 CE: - Fonament Jurídic 18 (STC 93/2015)

Finalment, donada la identitat de continguts entre el Decret-Llei 6/2013 i la Llei 4/2013, convé establir una darrera relació entre les disposicions que per qüestions de procediment en la seva aprovació van quedar sense analitzar en la Sentència 93/2015 (article 1.3, 25 i 53.1), i que són es van examinar en la Sentència 32/2018.

Quadre 3.31. Comparativa de contingut, relacions i argumentacions de les disposicions impugnades del DL 6/2013 i la Llei 4/2013 de la CA d'Andalusia

Article Impugnat	Contingut, relacions i argumentacions.	Decret-Llei 6/2013	Llei 4/2013
article 1.3 Llei 1/2010	Element essencial del dret de la propietat, destinar l'habitatge a ús habitacional.	Inconstitucional per vulnerar l'article 86.1 CE. Sentència TC 93/2015, de 14 de maig.	Constitucional . Sentència TC 32/2018, de 12 d'abril.
article 25 Llei 1/2010	Definició d'habitatge deshabitat i determinació dels indicis de la deshabitació, excepcions i delimitació de la potestat sancionadora sobre les persones jurídiques.	Parcialment Inconstitucional per vulnerar l'article 86.1 CE. Sentència TC 93/2015, de 14 de maig.	Constitucional . Sentència TC 32/2018, de 12 d'abril.
article 53.1.a Llei 1/2010	Infracció habitatge deshabitat per a propietaris que siguin persones jurídiques.	Inconstitucional per vulnerar l'article 86.1 CE. Sentència TC 93/2015, de 14 de maig.	Constitucional . Sentència TC 32/2018, de 12 d'abril.
Disposició addicional. 2a / 1a.	Expropiació forçosa de l'ús d'habitatges en situació de procediment de desnonament vinculat a una execució hipotecària.	Inconstitucional per vulnerar l'article 149.1.13a. CE. Sentència TC 93/2015, de 14 de maig.	Inconstitucional per vulnerar l'article 149.1.13a. CE. Sentència TC 32/2018 de,12 d'abril.

En definitiva, la STC 32/2018, al resoldre tot allò que havia quedat pendent de la STC 93/2015, i fer-ho en el mateix sentit que dos mesos abans havia concretat la STC

16/2018, acaba per confirmar la nova doctrina constitucional, al voltant de les capacitats limitatives de la disponibilitat del dret de propietat, mitjançant la regulació d'instruments coercitius, especialment adreçats a entitats financeres, les seves filials immobiliàries i les gestores d'actius. "Encara que sigui a passos petits, hem d'aplaudir aquests avenços, perquè sense cap dubte les recents sentències Núm. 16/2018 i Núm. 32/2018 del Tribunal Constitucional segueixen sent un autèntic alè d'aire fresc per a l'entrada de mesures d'intervenció en el reconeixement de la funció social de la propietat i en les mesures de caràcter coercitiu que necessàriament es necessiten per aconseguir-la real i efectiva aplicació de les polítiques públiques d'habitatge."⁶⁵²

⁶⁵² Torró Soler, R., Hervás Mas, J. "*La constitucionalidad de la expropiación forzosa y la potestad sancionadora en referencia al uso de viviendas deshabitadas*". *Práctica urbanística. Revista mensual de urbanismo*. Núm. 152. Any 2018. p.3

1.4. ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 43/2018, DE 26 D'ABRIL, SOBRE 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 A GARANTIR EL DRET A L'HABITATGE.

1.4.1 Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.

Quadre 3.32. Disposicions impugnades de la Llei 2/2014 (Canàries) i resultat

Article Impugnat	Contingut, relacions i argumentacions.	Acords ATC 135/2015 i STC 43/2018
1.1 (modifica article 1.2 Llei 2/2003)	Objecte de la llei, en la que s'estableix, que forma part del contingut essencial del dret de propietat privada, i d'acord amb la seva funció social, el deure de destinar de forma efectiva l'habitatge a un ús habitacional.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
1.4 (modifica article 4.g Llei 2/2003)	Defineix com les competències de la Comunitat Autònoma per evitar l'existència d'habitatges deshabitats, -declaració, inspecció i sanció-.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
1.6 (modifica article 8 apartats l),m),n) Llei 2/2003)	Estableix com a competències i funcions de l'Institut Canari de l'habitatge, els plans d'inspecció, declaració i sanció sobre habitatges deshabitats, i la instrucció d'expedients d'expropiació de l'ús dels habitatges en processos d'execució, amb famílies vulnerables.	ATC / Manté suspensió. STC / Inconstitucional per vulnerar l'article 149.1.13a. CE.
1.7 (afegeix article 18.8 Llei 2/2003)	Destinació dels recursos obtinguts per a destinar-los a sufragar expropiació de l'ús, llogar habitatges deshabitats i rehabilitació.	ATC / Manté suspensió. STC / Inconstitucional per vulnerar l'article 149.1.13a. CE.
1.23 (afegeix article 77.bis Llei 2/2003)	L'ocupació efectiva dels habitatges com a element de la seva funció social.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
1.24 (modifica article 78.f Llei 2/2003)	Vetllar per l'ús habitacional efectiu, la conservació i la rehabilitació dels habitatges.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
1.26 (modifica Títol VIII articles 80 a 98 Llei 2/2003)	Mesures per evitar l'existència d'habitatges deshabitats. Definició, acreditació, declaració, i mesures de foment.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
1.27 (afegeix Títol IX, articles 106.i) i 99.e) Llei 2/2003)	Inspecció i règim sancionador. En especial la qualificació com a infracció molt greu no donar ús habitacional efectiu durant més de sis mesos, si el propietari és una persona jurídica.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
DA.2a.	Sobre la tramitació electrònica del procediment de declaració d'habitatge deshabitat.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
DA.4a.	Declaració de l'interès social a efectes d'expropiació forçosa del dret d'ús, per donar cobertura de necessitat d'habitatge a persones en especials circumstàncies d'emergència social.	ATC / Manté suspensió. STC / Inconstitucional per vulnerar l'article 149.1.13a. CE.

Amb 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 la habitatge es tanca un primer bloc de normes aprovades entre els anys 2013 i 2014, que tenen una estructura i uns continguts similars. Malgrat aquesta semblança, l'articulació de la llei canària fa que siguin múltiples els articles que l'Advocacia de l'Estat considera que contravenen la Carta Magna. Així, el recurs s'adreça contra els apartats primer, quart, sisè, setè, vint-i-tresè, vint-i-quatrè, vint-i-sisè i l'últim, de l'article 1, que modifiquen els articles 1.2, 4.g), 8.l), 8.m), 8.n), 78.f), el Títol vuitè, i afegeix nous articles 18.8, 77.bis, 99.e) i 106.i), a la Llei 2/2003, i també contra les disposicions addicionals segona i quarta de l'esmentada Llei 2/2014, de 20 de juny.

Per tant, com en els anteriors casos analitzats d'Andalusia i Navarra, la Llei 2/2014 de 20 de juny, de les Illes Canàries, bàsicament modifica i afegeix diferents articles a la llei canària sobre el dret a l'habitatge, en la línia d'introduir com a element essencial del dret de propietat, i com a incompliment de la seva funció social, el deure de destinar els habitatges de manera efectiva a l'ús habitacional. L'incompliment és considerat com una infracció molt greu quan el propietari és una persona jurídica.

El recurs es dirigeix també contra totes les competències declarades com a pròpies de l'administració canària, sobre la definició, acreditació i declaració d'habitatges deshabitats, l'obtenció dels recursos i l'encàrrec que fa per a l'execució a l'Institut Canari de l'Habitatge d'aquestes competències, per a la tramitació dels expedients corresponents i, com no, també sobre les expropiacions de l'ús que també contempla aquesta llei en els casos de procediments de desnonament procedents d'execució hipotecària.

1.4.2 La correspondència dels raonaments per mantenir la suspensió i resoldre el recurs.

Com en els dos darrers casos, a la Interlocutòria TC 135/2015, de 21 de juliol,⁶⁵³ tampoc va aixecar-se la suspensió de cap de les mesures, i va seguir la posició particular i dissident de diferents magistrats⁶⁵⁴, amb la reiteració dels mateixos posicionaments que en les ocasions anteriors.

S'observa en aquest cas, també, que la identitat dels preceptes impugnats amb els de les normes anteriors consta en la sentència, pel que fa al posicionament en el recurs del mateix advocat de l'Estat, en què manifesta:

"de la mateixa manera que en el cas del Decret-Llei de la Junta d'Andalusia 6/2013, de 9 d'abril (recurs núm. 4286-2013), i de la Llei Foral 24/2013, de 2 de juliol, de mesures urgents per garantir el dret a l'habitatge a Navarra (recurs núm. 6036-2013), amb el qual aquesta norma guarda una similitud evident, el recurs d'inconstitucionalitat es fonamenta en la infracció per la Llei impugnada de la Constitució per vicis de constitucionalitat, de caràcter tant material com competencial.

Tals motius es sintetitzen com segueix:

- a) Afectació al contingut essencial del dret de propietat sense tenir competència per a això. La norma impugnada afecta la regulació del dret de propietat, concretament a la seva funció social, en atribuir una sèrie de conseqüències sancionadores i expropiatòries pel fet de no utilitzar els habitatges lliures a l'ús habitacional, competència que correspon a l'Estat, tant per l'article 149.1.1 CE com per l'article 149.1.8, en relació amb l'article 33, tots ells de la Constitució.
- b) Infracció de l'article 25.1 CE i de l'article 9.3 CE, respecte del règim sancionador, ja que la norma estableix un règim sancionador de caràcter objectiu, sense tenir en compte el principi de culpabilitat o les raons que poden justificar la desocupació de l'habitatge.
- c) Infracció de l'article 14 CE, ja que el règim sancionador així com l'expropiació i l'aplicació de la disposició addicional quarta es dirigeix a les persones jurídiques i, dins d'elles, només a les entitats de crèdit.
- d) Infracció del principi de proporcionalitat, ja que hi ha alternatives d'actuació més proporcionades per fer front a la situació a què es refereix l'exposició de motius de la llei impugnada, de manera que la llei canària no respecta la necessitat o caràcter indispensable de la mesura i la seva proporcionalitat en sentit estricte.
- e) Vulneració de les competències estatals dels articles 149.1.11 i 13 CE, en la mesura que les disposicions impugnades interfereixen i afecten negativament la política econòmica i al sistema

⁶⁵³ Disponible a:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/24596>

⁶⁵⁴ En aquest cas, van ser quatre els magistrats que van formular el vot particular, de forma conjunta, per l'òbit, tres mesos abans d'aquesta resolució, del magistrat Sr. Luis Ignacio Ortega Alvarez, que havia participat dels vots particulars anteriors.

bancari i creditici, el que es predica de tota la norma impugnada i , especialment, de la disposició addicional quarta. Es dóna suport per a això en els informes que s'adjunten del Banc d'Espanya i de la Societat de Gestió d'Actius procedents de la Reestructuració Bancària (SAREB)".

Aquesta correspondència amb les normes anteriors fa que el Tribunal es posicioni en el mateix sentit, i que la ponent, en aquest cas, una de les magistrades *dissidents* en la interlocutòria prèvia, i en general en totes les resolucions adoptades entre el 2013 i 2015, la Sra. Encarnación Roca Trias, fa que s'assoleixi la unanimitat del Tribunal per aconseguir resoldre, en tan sols cinc fonaments de dret, la totalitat de les cinc impugnacions plantejades.

En el cas de la Llei 2/2014 de la Comunitat Autònoma de Canàries, la declaració per part de la sentència de més preceptes com a inconstitucionals no respon a cap altra qüestió que a la connexió de determinats articles de la norma amb la Disposició addicional 4a. de la llei canària 2/2014, on l'expropiació d'ús que s'hi regula és de la mateixa naturalesa -la declaració d'interès social, a efectes d'expropiació de l'ús dels habitatges, en mans de famílies en situació d'emergència- que les disposicions declarades inconstitucionals del Decret-Llei 6/2013, la Llei Foral 24/2013, i la Llei 4/2013 conseqüència del Decret-Llei 6/2013 esmentat. És per aquest motiu que no tan sols la disposició addicional quarta queda declarada nul·la, sinó que també queda sense efecte l'article 8 n) de la Llei 2/2003, en la redacció que en fa de l'article 1.6 de la Llei 2/2014, i l'article 18.8 de la Llei 2/2003, afegit per l'article 1.7 de la Llei 2/2014, ja que el seu contingut té relació amb aquesta mateixa expropiació d'ús.

Com en el cas de la norma anterior, el més apropiat per aquesta investigació resulta establir un quadre de relació argumental entre les diferents sentències que són cridades com a doctrina, per raonar el posicionament del Tribunal en aquesta resolució.

Quadre 3.33. Quadre comparatiu entre articles impugnats i posició FJ a SSTC 32 i 16 de 2018 i 93/2015.

Article Impugnat	Anàlisi STC 43/2018	Relació amb STC 32/2018 16/2018 o 93/2015
1.1 (modifica article 1.2 Llei 2/2003)	<p>Al·legació vulneració article 149.1.13 CE: - Fonament Jurídic 4</p> <p>Al·legació vulneració article 33 CE - Fonament Jurídic 5.a)</p> <p>Al·legació vulneració article 149.1.1 CE - Fonament Jurídic 5.a)</p> <p>Al·legació vulneració article 149.1.8 CE - Fonament Jurídic 5.a)</p>	<p>Al·legació vulneració article 149.1.13 CE. - Fonament Jurídic 16. STC 16/2018. - Fonament Jurídic 6. STC 32/2018.</p> <p>Al·legació vulneració article 33 CE. - Fonament Jurídic 5. STC 16/2008 - Fonament Jurídic 7. STC 32/2018</p> <p>Al·legació vulneració article 149.1.1 CE. - Fonament Jurídic 8. STC 16/2018 - Fonament Jurídic 8. STC 32/2018</p> <p>Al·legació vulneració article 149.1.8 CE - Fonament Jurídic 7 i 8. STC 16/2018 - Fonament Jurídic 8. STC 32/2018</p>
1.4 (modifica article 4.g Llei 2/2203)	<p>Al·legació vulneració article 149.1.13 CE - Fonament Jurídic 4</p> <p>Al·legació vulneració article 149.1.1 CE - Fonament Jurídic 5.a)</p> <p>Al·legació vulneració article 149.1.8 CE - Fonament Jurídic 5.a)</p>	<p>Al·legació vulneració article 149.1.13 CE: - Fonament Jurídic 16. STC 16/2018 - Fonament Jurídic 6. STC 32/2018</p> <p>Al·legació vulneració article 149.1.1 CE. - Fonament Jurídic 8. STC 16/2018 - Fonament Jurídic 8. STC 32/2018</p> <p>Al·legació vulneració article 149.1.8 CE - Fonament Jurídic 7 i 8. STC 16/2018 - Fonament Jurídic 8. STC 32/2018</p>
1.6 (modifica article 8 apartats l),m),n) Llei 2/2003)	<p>Al·legació vulneració article 149.1.13 CE - Fonament Jurídic 4</p> <p>Al·legació vulneració articles 9.3 i 14 CE - Fonament Jurídic 5.c)</p>	<p>Al·legació vulneració article 149.1.13 CE: - Fonament Jurídic 16. STC 16/2018 - Fonament Jurídic 6. STC 32/2018</p> <p>Al·legació vulneració articles 9.3 i 14 CE - Fonament Jurídic 10. STC 16/2018 - Fonament Jurídic 9. STC 32/2018</p>
1.7 (afegeix article 18.8 Llei 2/2003)	<p>Al·legació vulneració article 149.1.13 CE - Fonament Jurídic 4</p>	<p>Al·legació vulneració article 149.1.13 CE: - Fonament Jurídic 16. STC 16/2018 - Fonament Jurídic 6. STC 32/2018</p>
1.23 (afegeix article 77.bis Llei 2/2003)	<p>Al·legació vulneració article 149.1.13 CE - Fonament Jurídic 4</p> <p>Al·legació vulneració article 149.1.1 CE - Fonament Jurídic 5.a)</p> <p>Al·legació vulneració article 149.1.8 CE - Fonament Jurídic 5.a)</p>	<p>Al·legació vulneració article 149.1.13 CE: - Fonament Jurídic 16. STC 16/2018 - Fonament Jurídic 6. STC 32/2018</p> <p>Al·legació vulneració article 149.1.1 CE. - Fonament Jurídic 8. STC 16/2018 - Fonament Jurídic 8. STC 32/2018</p> <p>Al·legació vulneració article 149.1.8 CE - Fonament Jurídic 7 i 8. STC 16/2018 - Fonament Jurídic 8. STC 32/2018</p>
1.24 (modifica article 78.f Llei 2/2003)	<p>Al·legació vulneració article 149.1.13 CE - Fonament Jurídic 4</p>	<p>Al·legació vulneració article 149.1.13 CE: - Fonament Jurídic 16. STC 16/2018</p>

	<p>Al·legació vulneració article 149.1.1 CE - Fonament Jurídic 5.a)</p> <p>Al·legació vulneració article 149.1.8 CE - Fonament Jurídic 5.a)</p>	<p>- Fonament Jurídic 6. STC 32/2018</p> <p>Al·legació vulneració article 149.1.1 CE. - Fonament Jurídic 8. STC 16/2018 - Fonament Jurídic 8. STC 32/2018</p> <p>Al·legació vulneració article 149.1.8 CE - Fonament Jurídic 7 i 8. STC 16/2018 - Fonament Jurídic 8. STC 32/2018</p>
1.26 (modifica Títol VIII articles 80 a 98 Llei 272003)	<p>Al·legació vulneració article 149.1.13 CE - Fonament Jurídic 4</p> <p>Al·legació vulneració articles 24 i 25 CE - Fonament Jurídic 5.b)</p> <p>Al·legació vulneració articles 9.3 i 14 CE - Fonament Jurídic 5.c)</p>	<p>Al·legació vulneració article 149.1.13 CE: - Fonament Jurídic 16. STC 16/2018 - Fonament Jurídic 6. STC 32/2018</p> <p>Al·legació vulneració articles 24 i 25 CE - Fonament Jurídic 9. STC 16/2018 - Fonament Jurídic 9. STC 32/2018</p> <p>Al·legació vulneració articles 9.3 i 14 CE - Fonament Jurídic 10. STC 16/2018 - Fonament Jurídic 9. STC 32/2018</p>
1.27 (afegeix Títol IX, articles 106.i) i 99.e) Llei 2/2003)	<p>Al·legació vulneració article 149.1.13 CE - Fonament Jurídic 4</p> <p>Al·legació vulneració articles 24 i 25 CE - Fonament Jurídic 5.c)</p> <p>Al·legació vulneració articles 9.3 i 14 CE - Fonament Jurídic 5.c)</p>	<p>Al·legació vulneració article 149.1.13 CE: - Fonament Jurídic 16. STC 16/2018 - Fonament Jurídic 6. STC 32/2018</p> <p>Al·legació vulneració articles 24 i 25 CE - Fonament Jurídic 9. STC 16/2018 - Fonament Jurídic 9. STC 32/2018</p> <p>Al·legació vulneració articles 9.3 i 14 CE - Fonament Jurídic 10. STC 16/2018 - Fonament Jurídic 9. STC 32/2018</p>
DA.2a.	<p>Al·legació vulneració article 149.1.13 CE - Fonament Jurídic 4</p> <p>Al·legació vulneració articles 24 i 25 CE - Fonament Jurídic 5.b)</p>	<p>Al·legació vulneració article 149.1.13 CE: - Fonament Jurídic 16. STC 16/2018 - Fonament Jurídic 6. STC 32/2018</p> <p>Al·legació vulneració articles 24 i 25 CE - Fonament Jurídic 9. STC 16/2018 - Fonament Jurídic 9. STC 32/2018</p>
DA.4a.	<p>Al·legació vulneració article 149.1.13 CE - Fonament Jurídic 4</p>	<p>Al·legació vulneració article 149.1.13 CE: - Fonament Jurídic 18 (STC 93/2015) - Fonament Jurídic 13 (STC 16/2018) - Fonament Jurídic 5 (STC 32/2018)</p>

1.5. ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 54/2018, DE 24 DE MAIG, SOBRE LA LLEI 20/2014, DE 29 DE DESEMBRE, DE MODIFICACIÓ DE LA LLEI 22/2010, DE 20 DE JULIOL, DEL CODI DE CONSUM DE CATALUNYA, PER A LA MILLORA DE LA PROTECCIÓ DE LES PERSONES CONSUMIDORES EN MATÈRIA DE CRÈDITS I PRÉSTECES HIPOTECARIS, VULNERABILITAT ECONÒMICA I RELACIONS DE CONSUM.

1.5.1 Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.

Quadre 3.34. Disposicions impugnades de la Llei 20/2014 (Catalunya) i resultat

Article Impugnat	Contingut, relacions i argumentacions.	Resultat ATC 72/2016 i STC 54/2018
8 (afegeix art. 132-4.3 Llei 22/2010)	Mediació o arbitratge obligatori abans de reclamació administrativa o demanda judicial sobre execució hipotecària.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Inconstitucional per processos judicials per vulnerar l'article 149.1.6 CE
13 (afegeix art. 251-6.4 Llei 22/2010)	Determinació de clàusules abusives vinculades als tipus d'interès.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Inconstitucional per vulnerar l'article 149.1.8 CE
20 (afegeix art. 262-6.2 Llei 22/2010)	Validesa de l'oferta vinculant del prestador.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Inconstitucional per processos judicials per vulnerar l'article 149.1.6 i 149.1.8 CE
20 (afegeix art. 262-8.3 Llei 22/2010)	Dret del prestatari de consultar amb anticipació el document notarial	ATC / Suspensió aixecada. STC / Constitucional
20 (afegeix art. 262-9 Llei 22/2010)	Sobre pràctiques combinades i pràctiques vinculades.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Constitucional
20 (afegeix art. 263-2.4 Llei 22/2010)	Denegació de finançament en el cas de insolvència insuficient.	ATC / Manté suspensió. STC / Inconstitucional per vulnerar l'article 149.1.8 CE

L'Estat va plantejar la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat sobre diferents apartats de sis articles de la Llei 20/2014. La relació d'aquests articles permetien separar-los en dos blocs principals. Per una banda, aquells que en la llei pretenien

protegir situacions de pobresa energètica⁶⁵⁵, i per l'altra, les disposicions que tenien incidència en la protecció dels consumidors en l'àmbit material dels crèdits i préstecs hipotecaris⁶⁵⁶.

D'aquest segon bloc d'impugnació, el Consell d'Estat, en el seu dictamen previ a la interposició del recurs, fa girar tota l'argumentació de forma àmplia en la transgressió que entén que es produeix de la "legislació de l'Estat bàsica en matèria de protecció del consumidor financer aprovada en l'exercici de les competències previstes als articles 149.1.6 ("legislació mercantil"), 8 ("legislació civil"), 11a. ("bases de l'ordenació del crèdit, banca i assegurances") i 13a. ("bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica")".

El Consell d'Estat, en el seu Dictamen 443/2015, de 10 de setembre,⁶⁵⁷ exposa que tal com es desprèn de la jurisprudència constitucional, "la defensa de consumidors i usuaris és una matèria transversal i multidisciplinària, és a dir, que "concita una àmplia varietat de matèries", essent així que aquestes matèries "han estat directa i expressament preses en consideració per l'article 149.1 de la Constitució a l'efecte de concretar les competències de l'Estat "; en altres paraules, "l'Estat disposa a priori de diversos títols competencials, constitucionalment indisponibles per a totes les comunitats autònomes."

Per tant, les comunitats autònomes, encara que tinguin competencialment de forma exclusiva assumides les competències, sobre defensa de consumidors i usuaris hauran de tenir en compte el context normatiu en què s'inscriu la legislació corresponent. Així, el recurrent arriba a concloure que en matèria de "protecció del consumidor financer", li correspon a l'Estat dictar la legislació bàsica, que és possible desenvolupar per part de les CCAA.

⁶⁵⁵ articles 3, 17, 18 i DA 1a.

⁶⁵⁶ articles, 7, 8, 13 i 20. També l'article 5, tot i que les competències que es vulneren en aquest article tenen relació amb la determinació de l'estatut jurídic dels notaris. 149.1.8 CE i 149.1.18 CE (ordenació dels registres i instruments públics, i bases del règim estatutari dels funcionaris públics).

⁶⁵⁷ Disponible a:
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-443>

1.5.2 La regulació de la mediació obligatòria com a mesura inconstitucional.

Si es focalitza l'atenció en la mesura desenvolupada en els articles 7 i 8 de la Llei, que estableixen un sistema alternatiu de resolució de les situacions conflictives fora de l'àmbit judicial, el Consell d'Estat tan sols aprecia vicis d'inconstitucionalitat a l'apartat 3r de l'article 8.

L'article 8 de la Llei 20/2014, modificava la Llei 22/2010, del 20 de juliol del Codi de Consum de Catalunya per la qual introduïa un nou article 132-4 per garantir una mediació extrajudicial prèvia, en els casos d'impagaments del deutor, per intentar evitar les conseqüències d'una execució hipotecària sobre l'habitatge habitual i resoldre per aquesta via prèvia a la intervenció notarial o judicial la possible confrontació.

Concretament, en el seu apartat 3, s'especificava:

“Les parts en conflicte, abans d'interposar qualsevol reclamació administrativa o demanda judicial, han d'acudir a la mediació o poden acordar de sotmetre's a l'arbitratge. Una vegada transcorregut el termini de tres mesos a comptar de la notificació de l'acord d'inici de la mediació sense haver assolit un acord satisfactori, qualsevol de les parts pot acudir a la reclamació administrativa o a la demanda judicial”.

El Consell d'Estat considera que els articles 7 i 8 de la Llei 20/2014 constitueixen "una transposició de facto de l'article 39 de la Directiva 2014/17/UE [...] i, per tant, considera que a la Comunitat Autònoma de Catalunya li manca la competència per efectuar l'esmentada transposició [...] el sistema de resolució extrajudicial de conflictes en matèria de préstec o crèdit hipotecari han de ser dissenyats pel legislador estatal."

D'aquesta voluntat de transposició, diu el mateix Consell d'Estat, no hi ha dubte, perquè està expressada en el mateix preàmbul de la Llei, i fa la consideració que és l'Estat qui té competències bàsiques, com ja s'ha dit, per a la protecció del

"consumidor financer", i per tant, encara que no s'hagi fet la transposició de la Directiva⁶⁵⁸ "no pot alterar-se el règim de distribució de competències previst a la CE".

El Consell d'Estat ressalta també que l'apartat tercer de l'article 8 vulnera la competència estatal exclusiva en matèria de legislació processal que proclama l'article 149.1.6 de la CE, i considera que la transgredeix pel fet de convertir "la mediació en un pressupòsit obligatori de la interposició d'una demanda judicial, de forma que no pot plantejar-se aquesta sense haver acudit abans a aquella".

Finalment fa un recordatori de la mediació com a un procediment voluntari, i, tot i que sense aprofundir en quina és la intenció de l'afirmació, sembla voler indicar que convertir en obligatori l'inici d'un procediment de mediació va en contra d'un dels fonaments característics de qualsevol modalitat de mediació.

El recurs interposat per part de l'Advocacia de l'Estat, en representació del president del Govern, recull literalment, com és habitual, bona part dels pressupòsits elaborats pel Consell d'Estat, i en aquest sentit fonamenta el recurs en el caràcter competencial, perquè "la regulació autonòmica contravé normativa de caràcter estatal bàsic de manera insalvable i incorre, per tant en inconstitucionalitat mediata". De forma general, en destaca la inadequada, per incompetent, transposició per part d'una comunitat autònoma de la Directiva 2014/17/UE.

Pel que fa a la mediació obligatòria, en recalca la transgressió de la legislació processal, per entendre que el nou tràmit forma part del procediment, i vulnera la doctrina constitucional sobre la competència exclusiva en matèria processal de l'Estat, també assenyalava la contravenció de la voluntarietat com a una característica de la mediació, dues qüestions a les que ja s'ha referit aquesta investigació a l'hora d'analitzar breument el dictamen del Consell d'Estat.

⁶⁵⁸ El termini de transposició finalitzava el 21 de març de 2016. Aquesta directiva ha estat finalment incorporada per la legislació espanyola amb l'aprovació de la Llei 5/2019, de 15 de març, reguladora dels contractes de crèdit immobiliari, que ha entrat en vigència el passat 16 de juny de 2019.

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/2019/03/16/pdfs/BOE-A-2019-3814.pdf>

Diu, finalment, que a aquest precepte és aplicable també "la vulneració de les competències exclusives en matèria de crèdit i banca (149.1.11a. CE) i ordenació general de l'economia (149.1.13a. CE)" tot i que sense fer-ne cap desenvolupament argumental.

En aquest sentit, considera que el termini de tres mesos per a realitzar el procediment de mediació constitueix una demora que "pot comportar perjudicis de difícil reparació, especialment a les entitats de crèdit, en la mesura que afecti les seves previsions sobre la resolució de conflictes, sense oblidar que tota dilació en aquests procediments judicials té impacte financer per a ambdues parts, també per als consumidors obligats a complir-les".

1.5.3 L'aixecament de la suspensió.

El Tribunal Constitucional, després d'admetre a tràmit el recurs sobre 7 de les disposicions de la llei, i acordada la seva suspensió en base a la invocació de l'article 161.2 de la CE, va procedir a escoltar les alegacions pel Govern de la Generalitat de Catalunya i del Parlament de Catalunya que demanaven l'aixecament immediat de la suspensió, argumentant la representació processal de la Generalitat que l'aplicació de les mesures incloses en el bloc de preceptes impugnats de defensa dels consumidors sobre els crèdits o préstecs hipotecaris "havien suposat una millor claredat i seguretat" en la seva protecció, sense que en el termini de sis mesos en què aquests articles havien estat vigents⁶⁵⁹, fins a la seva suspensió, "no s'havia provocat perjudicis de cap tipus".

En resposta, l'advocat de l'Estat, més enllà de reiterar argumentacions competencials sobre la incidència de mesura sobre la procedibilitat de les execucions, i el recordatori de la voluntarietat de la mediació, fa noves consideracions al bloc de preceptes que

⁶⁵⁹ De l'1 d'abril de 2015 fins al 30 de setembre de 2015.

incideixen en l'àmbit material dels crèdits i préstecs hipotecaris des de la perspectiva de la protecció al consumidor. En aquest sentit, accepta que

"cadascuna de les mesures impugnades, si es consideren aïlladament, no produeixi per si sola un perjudici d'impossible o difícil reparació; però la veritat és que la suma de totes sí que afecta l'estabilitat del sistema financer, en la mesura que incideix en l'actuació de les entitats de crèdit i als interessos dels particulars.

Per això, d'aixecar la suspensió s'ocasionarien necessàriament uns efectes d'impossible o molt difícil reparació, especialment per l'asimetria del règim jurídic aplicable en matèria de concessió del crèdit a Catalunya en relació amb la resta d'Espanya, que afectaria el règim de funcionament de les entitats de crèdit [...] l'alteració d'aquest mínim comú denominador per al conjunt de l'Estat, que es produiria amb l'aixecament de la suspensió, pot generar una distorsió en el funcionament i estabilitat dels mercats financers, especialment a la Comunitat Autònoma de Catalunya, però també en el conjunt d'Espanya."

Finalment, el Tribunal, després d'analitzar tots els pressupòsits impugnats, acorda en la seva Interlocutòria 72/2016, de 12 d'abril, aixecar la suspensió de pràcticament tot el bloc de mesures relacionades amb l'àmbit material dels préstecs hipotecaris.

S'aixeca també la suspensió del termini de tres mesos per intentar una mediació per solucionar el conflicte a què obliga l'article 8 de la llei, doncs el Tribunal considera que no constitueix element suficient per justificar el manteniment de la suspensió "la dilació en l'accés a la jurisdicció que pugui implicar el termini de tres mesos, davant la possibilitat d'una més ràpida solució del conflicte per via extrajudicial", tot recordant la seva pròpia doctrina sobre que la dilació no resulta motiu suficient per mantenir la suspensió,⁶⁶⁰ ni tampoc, diu el Tribunal, ha quedat suficientment concretat per part de l'Advocacia de l'Estat, ni el perjudici que s'al·lega, ni la seva gravetat. En aquests casos, preval la presumpció de constitucionalitat d'una norma adoptada per una cambra legislativa autonòmica, d'acord amb la doctrina que recorda explícitament el TC.

⁶⁶⁰ ATC 103/1994, de 22 de març. Fonament de Dret: 2

Disponible a:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/16225>

1.5.4 Inconstitucionalitat de la mediació obligatòria en els procediments judicials.

La sentència, però, respecte al punt que interessa especialment en aquesta investigació és contundent respecte de la inconstitucionalitat de la mediació obligatòria prèvia a la interposició d'un procediment d'execució hipotecària. Així, al Fonament Jurídic 7è, conclou:

"el precepte ara impugnat incorre en inconstitucionalitat en la mesura que si institueix la mediació en pressupost processal per a l'exercici de la jurisdicció, desbordant així l'àmbit del que constitucionalment admissible. La imperativa redacció del precepte ("Les parts en conflicte ... han d'acudir a la mediació o poden acordar sotmetre a l'arbitratge") impedeix acollir la interpretació que se'ns proposa per la representació processal del Govern de Catalunya, i que relaciona aquest precepte amb l'article 132.2 del Codi de consum de Catalunya, segons el qual "[d] i acord amb el principi de voluntarietat, les parts són lliures d'acollir-se a la mediació i també de desistir-ne en qualsevol moment". Davant dues determinacions antitètiques, cal purgar la qual, havent estat impugnada, resulta incompatible amb l'ordre constitucional de distribució de competències, en envair la competència estatal en matèria de legislació processal (art. 149.1.6 CE), d'acord amb la doctrina recollida a la STC 47/2004, de 25 de març, FJ 4.

Per això ha d'estimar la impugnació, si bé acotada als incisos "o demanda judicial" i "o la demanda judicial" de l'apartat tercer de l'article 132-4 del Codi de consum de Catalunya, ja que no apareix argumentada per l'advocat de l'Estat la vulneració de les competències estatals de l'article 149.1.11 i 13 CE que, addicionalment, s'imputa al precepte.

Per tant, en base a la competència processal exclusiva de la què disposa l'Estat declara inconstitucional l'obligació de procedir a una mediació o arbitratge prèviament a la interposició d'un procediment d'execució hipotecària.

1.6. ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 97/2018, DE 19 DE SETEMBRE, SOBRE LA LLEI 3/2015, DE 18 DE JUNY, D'HABITATGE DEL PAÍS BASC.

1.6.1 Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.

Quadre 3.35. Disposicions impugnades de la Llei 3/2015 (País Basc) i resultat

Article Impugnat	Contingut, relacions i argumentacions.	Acords ATC 144/2016 i STC 97/2018
3.t	Definició de conceptes. Ús adequat d'un habitatge.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
3.x	Definició de conceptes. Habitatge deshabitat.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
4.1	Obligació de compliment de la funció social dels habitatges i els edificis.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
4.2.b)	Incompliment de la funció social per desocupació injustificada.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
6.1.	Acció pública davant l'Administració i els Jutjats per exigir compliment de la present llei i altres normes de desenvolupament.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Parcialment Inconstitucional per vulnerar article 149.1.6 CE
9.4	Satisfacció i requisits del dret subjectiu a l'habitatge per a persones en procediments de desnonament per execució hipotecària o per impagaments de l'arrendament, mitjançant l'expropiació temporal de l'ús.	ATC / Manté suspensió. STC / Inconstitucional per vulnerar l'article 149.1.13a. CE.
56.1	Consideració d'habitatge deshabitat.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
56.2	Causes justificatives d'habitatge deshabitat.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
56.3	Competència i procediment per a declarar un habitatge com a deshabitat.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.

59	El lloguer forçós de l'habitatge deshabitat. Procedència i tramitació.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
63.2. (a,b,c,d,f,g,)	Instruments públics d'intervenció administrativa en habitatges que no compleixen la funció social.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
64	Acreditació de l'ús inadequat dels habitatges.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
72.1	Expropiació forçosa d'habitatges i annexos no protegits, en casos de falta de conservació, rehabilitació, i incompliment de la funció social.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
72.3.c)	Expropiació forçosa d'habitatges i annexos no protegits per desocupació injustificada.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
74	Expropiació forçosa de l'ús temporal d'habitatges per a persones immerses en procediments de desnonament per execució hipotecària o arrendament, sense solució habitacional.	ATC / Manté suspensió. STC / Inconstitucional per vulnerar l'article 149.1.13a. CE.
75	Procediment expropiatori i declaració d'urgència.	ATC / Manté suspensió. STC / Parcialment Inconstitucional 75.3 per vulnerar l'article 149.1.13a. CE.
83.d	Règim sancionador. Infracció molt greu per sobreocupació, infrahabitatge, o ús inadequat. Afectació a persones.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
84.d	Règim sancionador. Infracció greu per sobreocupació, infrahabitatge, o ús inadequat. Sense afectació a persones.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
DA.1a.3.	Agents que intervenen en la prestació de serveis immobiliaris.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Constitucional. Segons interpretació. FJ.7.c)

1.6.2 Una Llei pel dret subjectiu aprovada en un moment de màxima confusió competencial.

La Llei 3/2015 va ser aprovada pel Parlament Basc just el dia abans que es publicués la STC 93/2015 sobre el Decret-Llei 6/2013 d'Andalusia. Però malgrat que la Llei basca conté mesures d'intervenció, alguna d'elles amb característiques molt similars a la que acabava d'anul·lar el Tribunal Constitucional, la norma basca no és comparable als textos que s'han estat analitzant d'Andalusia, Navarra o Canàries, que bàsicament modificaven la seva pròpia legislació sobre habitatge, afegint una sèrie de mesures per reforçar el dret del ciutadà a disposar d'un habitatge, dret especialment en risc des de la crisi iniciada al 2008.

La norma basca es caracteritza per ser una norma integral, doncs el País Basc no s'havia dotat fins a la data d'una norma amb rang de Llei que regulés la competència estatutària en matèria d'habitatge. Aquesta norma, malgrat havia estat treballada des del govern basc -en una anterior legislatura- per a ser promoguda com a projecte de Llei⁶⁶¹. Finalment, va ser presentada com a proposició de Llei al Parlament. La Llei 3/2015 és una norma àmplia que precisa de diferents normes reglamentàries de desenvolupament, en la qual es poden identificar clarament elements de connexió amb la norma catalana de la Llei del dret a l'habitatge de 2007, però que inclou, també, instruments, la majoria de caràcter coercitiu, de normes posteriors.

De la mateixa manera que pot afirmar-se que el País Basc, al llarg de tota l'etapa democràtica, encara que no tingués una legislació pròpia d'habitatge, ha estat un referent per la seva línia prioritària de compromís pressupostari, urbanístic, i d'aprovació d'una gran diversitat de programes de suport i foment per fer efectiu el dret a l'habitatge, ara, amb la Llei 3/2015, es marca un nou rumb, que deixa fora de

⁶⁶¹ Veure el avantprojecte de Llei aprovat per Ordre, de 17 de gener de 2011, del Conseller de Vivienda, Obras Públicas y Transportes.

Disponible a:

http://www.euskadi.eus/contenidos/nota_prensa/nptv_20110121_ley_vivienda/es_nptv/adjuntos/ant_ley_vivienda.pdf

tota discussió (almenys al País Basc) sobre si el dret a l'habitatge és un dret que des de les administracions públiques no s'ha protegit adequadament. I és que segurament la gran novetat de la llei basca és la voluntat explícita de l'acolliment del dret subjectiu a l'habitatge, i, per tant, que el seu incompliment sigui oposable davant els tribunals i l'administració. Tal i com afirma l'exposició de motius de la llei, "una previsió inèdita a la legislació espanyola fins aquest moment".

També cal asseverar que la llei no resol de forma perfecta l'instrument a partir del qual farà possible aquest dret subjectiu, però és evident que marca un camí per intentar solucionar de forma integral el "problema" de l'accés i permanència per part de la ciutadania a l'habitatge. Una necessitat que ni en moments de crisi ni en moments d'expansió econòmica cal carregar o deixar en mans dels agents privats, sinó que cal que qui estigui al davant de les dificultats que es generen a l'hora d'accedir a un habitatge o d'evitar-ne la seva pèrdua, sigui l'administració pública, que en tot cas ha de garantir, amb instruments d'intervenció, que els privats hagin optimitzat la funció social dels recursos residencials que estan a les seves mans.

La garantia legislativa del dret subjectiu a l'habitatge prevista als articles 6 a 9 de la norma basca també va ser qüestionada. El president del Govern de l'Estat, com a promotor del recurs, va al·legar vulneració competencial a l'article 149.1.6 i 149.1.18 CE, a la possibilitat de l'exercici de l'acció pública davant els òrgans jurisdiccionals, qüestió que va rebre estimació parcial, i per tant, en resulta que l'oponibilitat ha de tenir com a base l'interès legítim de qui consideri que no ha rebut resposta adequada de l'administració a la seva sol·licitud.

1.6.3 Els elements de resolució del Tribunal als preceptes impugnats.

Cal fer dues referències al Dictamen del Consell d'Estat 108/2016, de 17 de març. Per una banda, és el primer dictamen que pot acoblar als seus arguments sobre els mecanismes coercitius en base al que ja ha resolt el TC en la seva Sentència 93/2015, de 14 de maig, sobre el Decret-Llei 6/2013, i per tant no dubta, en establir el paral·lelisme entre l'article 74 de la llei basca (que regula l'expropiació en casos de llançament/desnonament, de famílies en risc, si aquesta acció es fruit d'una execució hipotecària o d'un contracte d'arrendament), amb l'instrument anul·lat del Decret-Llei 6/2013, malgrat una configuració diferenciada, encara que realment no essencial, de l'eina basca.

Per l'altra banda, cal fer menció d'una altra qüestió que serà objecte d'anàlisi en una norma posterior. De tots els preceptes que l'acord en el qual el Consell de Ministres sol·licita al president del Govern que promogui recurs d'inconstitucionalitat contra la llei basca, el Consell d'Estat coincideix en motivar la inconstitucionalitat de totes les disposicions contingudes en l'acord, llevat en el cas de l'article 57 de la Llei, pel qual s'estableix un cànon als habitatges deshabitats.

I això és així perquè considera que no hi ha suficient equivalència com per entendre que es dona una situació d'identitat entre el cànon de la llei basca i el recàrrec de l'IBI (en aquest cas, el que fa és comparar-ho amb el recàrrec previst per la Diputació Foral de Guipúscoa)⁶⁶². Si bé la disposició sobre el cànon no és objecte de recurs, sí es va recórrer la definició d'habitatge deshabitat, i amb l'acceptació del recurs i la suspensió sol·licitada, al no poder-se acreditar que hi ha habitatges buits durant el període de dos anys, ha fet inviable portar a la pràctica la imposició d'aquest cànon.

La Sentència 97/2018 s'adopta per unanimitat, sent-ne Ponent el magistrat Sr. Andrés Ollero Tassara. I com a norma extensa que regula per primer cop legislativament el

⁶⁶² Dictamen del Consell d'Estat 108/2016, del 17 de març. Fonament IV.

Disponible a:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2016-108>

dret a l'habitatge al País Basc, el recurs d'inconstitucionalitat a la norma basca va referir-se a les múltiples disposicions impugnades contingudes en tretze articles i una disposició addicional.

Els motius d'impugnació que el president del Govern de l'Estat va presentar finalment, tenen com a base, en general, els mateixos criteris que les anteriors disposicions normatives analitzades.

Així, pel que fa a aquells preceptes que modifiquen elements essencials del dret de propietat (limitant-ne la seva lliure disposició a través de la modificació de la seva funció social) i que es vinculen al deure de donar ús habitacional a un habitatge, amb les consegüent declaració d'habitatge deshabitat i possible aplicació d'instruments d'intervenció administrativa, la vulneració competencial que es reclama és la ja reiterada de l'article 149.1.1a i 149.1.8a. CE. En aquest sentit, s'estaria referint als articles 3, t) i x), 4.1 i 4.2.b), 6.1, 9.4, 56.1, 56.2, 56.3, 59, 63.2.a), b), c), d), f), g) i h); 64, 72.1, 72.3.c), 83.d) i 84.d).

Les definicions i mesures que fan referència a l'ús inadequat d'un habitatge, i a les conseqüències sancionadores que d'aquestes situacions poden derivar-se, dels articles 64, 83.d) y 84.d) de la llei, s'al·lega la transgressió dels articles 24.2 i 25 CE. En aquest cas, estem davant d'al·legació de vulneració.

La gran majoria de preceptes que contenen mesures d'intervenció administrativa previstes als articles 59, 63.2.a), b), c), d), f), g) y h), 64, 72.1 i 72.1.3 c), generarien, segons el recurs, una transgressió del principi de proporcionalitat i la vulneració competencial de l'article 149.1.13a. CE.

La mesura de l'article 74 (i articles que la demanda vincula de forma genèrica als articles 9.4 i 75) sobre l'expropiació forçosa de l'ús temporal d'habitatges incursos en procediments de desnonament per execució hipotecària a favor de persones en situacions d'emergència social, l'Estat al·lega la infracció dels articles 9.3, 14 i 33 CE i a més una invasió competencial estatal en matèria de dret processal (149.1.6a. CE), civil

(149.1.8a. CE), d'ordenació del crèdit i la banca (149.1.11a. CE), de bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (149.1.13a. CE) i de legislació sobre expropiació forçosa (149.1.18a. CE).

Respecte de la possibilitat d'exercir l'acció pública per a exigir el compliment dels preceptes davant òrgans administratius i judicials, possibilitat que conté la llei en el seu article 6.1, s'al·lega la contravenció de les competències estatals sobre la regulació de les condicions bàsiques d'igualtat de tots els ciutadans en l'exercici dels drets i deures constitucionals, de l'article 149.1.1a. CE, de la legislació civil i processal (149.1.6a. i 8a. CE) i de les bases del règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú (149.1.18a. CE).

Finalment, sobre diferents requisits per al correcte exercici de l'activitat dels agents immobiliaris, s'invoca també la vulneració de les competències estatals establertes a les regles ja esmentades, 1a., 13a. i 18a., de l'article 149.1 CE.

La sentència, en el seu FJ 4, fulmina, basant-se en la doctrina que emana de les sentències emeses amb anterioritat, la possibilitat que la gran majoria de preceptes recorreguts continguin cap tipus d'inconstitucionalitat. Així,

(i) Els articles 3, lletres t) i x); 4, apartats primer i segon b); 56, apartats primer, segon i tercer; 59; 63.2, lletres a), b), c), d), f), g) i h); 64; 72, apartats primer -pel que fa a l'incompliment de la funció social de l'habitatge-, i 3 c); 83, lletra d), i 84, lletra d), de la llei basca 3/2015 no vulnereu l'article 33 CE ni la competència estatal per regular 'les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals' (art. 149.1.1 CE), d'acord amb les STC 16/2018, FJ 5, 7, 8 i 17, i 32/2018, FJ 6 i 8.

(ii) Els articles 59; 63.2, lletres a), b), c), d), f), g) i h); 64; i 72, apartats primer i tercer c), no vulnereu el principi de proporcionalitat ni la competència estatal de 'bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica' (article 149.1.13 CE), d'acord amb les STC 16/2018 , FJ 14 a 17, i 32/2018, FJ 6 i 7.

(iii) Els articles 64; 83 d); i 84 d) no vulnereu els principis constitucionals del Dret administratiu sancionador (art. 24.2 i 25 CE), segons raonen les STC 16/2018, FJ 9, i 32/2018, FJ 9.

Pel que fa als aspectes d'inconstitucionalitat de la llei que la sentència acull, afecten a dos preceptes. El primer instrument declarat nul és l'expropiació temporal de l'ús de l'habitatge per a proveir sostre a persones en especials circumstàncies d'emergència social incurses en procediments de desnonament per execució hipotecària, i ho fa també remetent al text de les sentències adoptades amb anterioritat per la similitud

del mecanisme regulat a la llei basca amb el de la legislació, andalusa, navarresa, canària i valenciana, i que ja havia estat declarat inconstitucional en resolucions anteriors. I si en el recurs aquesta qüestió havia estat plantejada contra els articles 9.4, 74 i 75, en resulta que la sentència que ja ha havia desestimat la inconstitucionalitat respecte la utilització de l'instrument expropiatori com a element d'intervenció administrativa (article 63.2.b) en aquells casos que s'aplica a l'expropiació per 'incompliment de la funció social', és a dir, per a casos d'habitatges declarats com a deshabitats (article 56), els casos d'infrahabitatge (article 60) o sobreocupació (article 63), o per inobservança dels deures de conservació, manteniment, rehabilitació o situació d'abandonament (article 72), el que fa és protegir el procediment a utilitzar per les diferents AAPP, que s'estableix en els apartats 75.1 i 75.2, i per tant, de l'article 75 tan sols declara la inconstitucionalitat de l'apartat 3, que és el que afecta explícitament al mecanisme declarat nul i inconstitucional.

L'altre element que ha quedat anul·lat ha estat la possibilitat d'exigir davant dels tribunals el compliment dels preceptes de la llei en exercici de l'acció pública que s'hi preveu. L'argumentació d'aquesta anul·lació és per remissió a la STC 80/2018 que resol el recurs d'inconstitucionalitat de la llei valenciana, per a la qual, tot i ser una llei posterior a la basca, la resolució del Tribunal és anterior. Però en tot cas, aquella sentència tan sols resol la impossibilitat de l'acció pública davant els tribunals, doncs tan sols aquell incís de la llei valenciana va impugnar-se, i no com en aquest cas, que la impugnació és sobre el conjunt de l'apartat 1, de l'article 6, i per tant obliga al Tribunal a pronunciar-se sobre la possibilitat d'exercir l'acció pública davant els òrgans administratius per part de qualsevol ciutadà, amb o sense interès legítim.

En tot cas, de l'article 6.1 el TC deixa indemne la possibilitat que qualsevol ciutadà exigeixi, davant de l'administració pública, el compliment del que estableix la llei basca, així com "les normes, disposicions, plans i programes que es dictin en el seu desenvolupament i execució", i com exposa el FJ 6 "Qui hagi exercit l'acció popular administrativa prevista en el controvertit article 6.1 tindrà legitimació per a interposar recurs contenciós-administratiu només si compleix els requisits que ha regulat l'Estat a l'empara de l'article 149.1.6 CE".

1.7. ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 4/2019, DE 17 DE GENER, SOBRE LA LLEI 14/2015, DE 21 DE JULIOL, DE L'IMPOST SOBRE ELS HABITATGES BUITS A CATALUNYA.

1.7.1 Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.

Quadre 3.36 Disposicions impugnades de la Llei 14/2015 (Catalunya) i resultat

Article Impugnat	Contingut, relacions i argumentacions.	Acords ATC 157/2016 i STC 4/2019
1	Naturalesa i objecte de l'impost.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Constitucional.
4	La desocupació permanent com a fet imposable	ATC / Suspensió aixecada. STC / Constitucional.
9.1	Les persones jurídiques com a subjecte passiu.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Constitucional.
11	Descripció de la base imposable de l'impost de pisos buits.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Constitucional.
12	Determinació de l'escala per a calcular la quota íntegra.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Constitucional.

1.7.2 La importància dels motius d'impugnació no contemplats en el recurs.

En la impugnació de l'impost sobre els habitatges buits regulat a la Llei 14/2015, de 21 de juliol, s'haguessin pogut objectar altres preceptes constitucionals, però es veurà que finalment la confrontació de la norma autonòmica respecte del seu encaix amb la Constitució es concreta en el principi de la prohibició de la duplicitat del fet imposable entre un impost autonòmic i un impost local.

Les principals disconformitats legals que van considerar-se per part de diferents actors al llarg de la tramitació de la Llei van estar relacionades amb els següents principis recollits a la Constitució Espanyola:

- la vulneració de l'article 24 CE per la configuració de l'obligació com a sancionadora i no com a una obligació tributària.
- l'incompliment dels principis d'igualtat i no discriminació dels articles 14 i 31.1 de la CE, al recaure l'impost exclusivament sobre les persones jurídiques, i el fet que no s'apliqui a la totalitat de municipis.
- la inobservança dels articles 33 CE i 149.1.1 CE al regular-se des d'una comunitat autònoma la funció social de la propietat, qüestió competencial pròpia de l'Estat.

i finalment,

- la transgressió dels límits per a la creació de tributs propis, per una situació de doble imposició prohibida per l'article 6.3 de la Llei Orgànica de Finançament de les CCAA, i el desenvolupament de les normes vinculades a l'IBI que estableix la DF 1a. de la mateixa llei. Doble imposició que es produiria entre l'impost català establert a la Llei 14/2015, i el recàrrec sobre l'Impost de Béns Immobles, en el cas de pisos buits previst a l'article 72.4 de la *Ley reguladora de las haciendas locales*.

De totes aquestes possibles vulneracions, tan sols la darrera, com ja s'ha avançat, la de l'existència d'una doble imposició, ha estat escollida com a únic element troncal de discussió en la interposició del recurs d'inconstitucionalitat per part del president del Govern contra la llei.

1.7.3 L'aval del Consell d'Estat al recurs per l'existència d'una doble imposició.

Aquesta és una via que avala el Consell d'Estat en el pertinent Dictamen 146/2016, del 14 d'abril,⁶⁶³ i aquest posicionament es fa malgrat que el dictamen emès un mes abans, 108/2016 del 17 de març, havia desestimat l'existència d'una duplictat en el cànon sobre els pisos buits regulat a la Llei 3/2015 del País Basc, quan en va fer la comparació entre el recàrrec de l'IBI establert a Guipúscoa i el cànon que establia la Llei 3/2015 del País Basc, per als habitatges deshabitats.

Per entendre aquesta diferència de criteri del Consell d'Estat, cal exposar que en el cas basc el Consell d'Estat analitza el recàrrec previst pel territori foral de Guipúscoa, i observa que el recàrrec pot recaure en qualsevol habitatge diferent de l'habitual, a excepció que estigui llogat o tingui signat un ús de cessió, i per tant el cànon local que pot aplicar-se al territori foral de Guipúscoa podria recaure, per exemple, sobre les conegudes com a segones residències, utilitzades habitualment pels seus propietaris, però que no constitueixen l'habitatge habitual. Aquest concepte de recàrrec s'allunya del que preveu la llei basca, on l'habitatge deshabitat constitueix el nucli conceptual del cànon a imposar, i per tant les segones residències, no serien objecte de tributació.

Així doncs, el Consell d'Estat considera que en el cas català sí que es dona aquesta doble imposició prohibida, entre l'impost sobre els pisos buits de la Llei 14/2015 i el recàrrec previst a l'IBI, i aquesta la defensa l'advocat de l'Estat en el seu recurs:

"b) L'objecte del recurs d'inconstitucionalitat és la creació, pel Parlament de Catalunya, de l'impost d'habitatges buits, com a tribut propi de la Comunitat Autònoma, en la mesura en què es produeix una identitat de fet imposable amb el local, l'impost sobre béns immobles (IBI, regulat en els arts. 60 a 77 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals), en concret amb el recàrrec previst per aquest impost en l'art. 72.4 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals. I s'al·lega la infracció, pels articles impugnats, del que disposa l'art. 6.3 de la Llei Orgànica de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA), en connexió amb l'art. 133.2 i 157.3 CE. A més, la comunitat autònoma està envaint la competència exclusiva que per al desenvolupament del tribut local de l'IBI té l'Estat d'acord amb la disposició final única del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals".⁶⁶⁴

⁶⁶³ Disponible a:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2016-146>

⁶⁶⁴ Interlocutòria 157/2016, de 20 de setembre, del TC, d'aixecament de la suspensió del recurs d'inconstitucionalitat 2255-2016

Disponible a:

1.7.4 L'aplicació de l'impost malgrat el recurs d'inconstitucionalitat.

Abans d'entrar a analitzar la prohibició de la doble imposició entre un impost autonòmic i un de local en el cas que hi hagi una identitat de fets imposables, cal revisar el recorregut del recurs i de l'aplicació de la Llei, aprovada el 21 de juliol de 2015 (publicada al DOGC de 23 de juliol). L'anunci de la interposició de recurs va comportar la celebració d'una comissió bilateral al mes de març del 2016, sense acord entre les parts. Finalment, el 25 d'abril, darrer dia possible per a fer-ho, es va materialitzar el recurs que va publicar-se en el BOE de 6 de maig.⁶⁶⁵

Aquest període, de nou mesos de marge, entre la publicació de la Llei i el recurs, la Generalitat va fer els passos oportuns per a procedir a recaptar l'impost corresponent a la meritació de 31 de desembre de 2015. Per a fer-ho va aprovar el Decret 183/2016, de 16 de febrer,⁶⁶⁶ pel qual s'aprova el Reglament de la Llei de l'impost dels habitatges buits, que establia el període d'autoliquidació telemàtica de l'impost entre els dies 1 i 20 de març de cada any.

Va ser així com, sense recurs interposat, ni suspensió acordada, va poder-se recaptar l'impost corresponent a l'any 2015, i malgrat el recurs de l'abril de 2016, també va poder procedir-se a la recaptació en la meritació del 31 de desembre d'aquell any, doncs al setembre de 2016 el Tribunal Constitucional va decidir aixecar-ne la suspensió.

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25115>

⁶⁶⁵ Recurs d'inconstitucionalitat núm. 2255-2016, contra els articles 1, 4, 9.1, 11 i 12 de la Llei del Parlament de Catalunya 14/2015, de 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits i de modificació de normes tributàries i de la Llei 3/2012.

Boletín Oficial del Estado, Núm. 109, de 5 de maig de 2016. p.30134

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/2016/05/05/pdfs/BOE-A-2016-4313.pdf>

⁶⁶⁶ Disponible a:

https://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&mode=single&documentId=717826&language=ca_ES

Cal en aquest punt, esmentar PIÑA GARRIDO (2014) que recorda que tal i com està configurat l'impost, si aquest està vigent el dia 31 de desembre, podrà procedir-se a la seva liquidació, al març de l'any següent.

"No és rellevant el que succeeixi durant la resta de l'any, de manera que no podem parlar de període impositiu en aquest tribut [...]. Estem davant un impost -directe, com indica la mateixa exposició de motius del projecte- instantani de liquidació periòdica, però no davant un impost periòdic -amb un període de valoració respecte a cada habitatge, això sí, de dos anys- ".⁶⁶⁷

Per tant, amb l'aixecament de la suspensió s'ha pogut liquidar, fins a la data, l'impost de tots els anys des de que aquest va entrar en vigor.

Com s'ha fet en l'anàlisi d'altres normes autonòmiques, en aquesta cal aturar-se també en la interlocutòria que resol sobre si es manté o s'aixeca la suspensió per part del Tribunal Constitucional. Més enllà de la consideració ja feta, de la presentació del recurs basant-se exclusivament en la qüestió de la doble imposició, crida l'atenció, per posar de relleu el pes de la situació de crisi econòmica a l'hora d'exercir accions davant la jurisdicció constitucional, la singularitat del posicionament de l'administració de l'Estat respecte d'aquest impost.

Entre altres qüestions rellevants, l'advocada de la Generalitat argumenta davant el Tribunal la necessitat d'aixecar la suspensió, donat que l'Estat actua contra els seus propis actes. Així, declara, que l'Estat per una banda

"promou la suspensió de l'impost sobre habitatges buits en el present procés, però, al mateix temps i de forma absolutament contradictòria, quantifica els ingressos que d'ell s'han derivat com a quantia positiva als efectes de reduir el dèficit d'Espanya i així ho relaciona al programa d'estabilitat pressupostària 2016-2019 que ha enviat a la Comissió Europea".⁶⁶⁸

Efectivament, l'actualització del Programa d'Estabilitat per a l'any 2016 conté la següent afirmació:

⁶⁶⁷ Piña Garrido, L. "*¿Un impuesto sobre viviendas desocupadas en Cataluña?*". Crónica Tributaria. Boletín de Actualidad 3/2014. Instituto de Estudios Fiscales. p.46.

⁶⁶⁸ Auto 157/2016 de 20 de setembre, del TC d'aixecament de la suspensió del recurs d'inconstitucionalitat 2255-2016

Disponible a:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25115>

"D'altra banda, l'impacte de les mesures classificades dins de la tipologia d'altres tributs, suposen una quantia positiva de 101 milions d'euros, destacant les derivades de la creació de nous tributs per algunes comunitats autònomes, com ara l'impost sobre els habitatges buits o l'impost sobre allotjament turístic"⁶⁶⁹.

Per tant, des del punt de vista de la necessitat d'estabilitat financera, i a l'efecte de recaptació per recuperar l'equilibri dels comptes públics, es contempla com adequada i de forma positiva la instauració de nous tributs.

Més enllà d'aquesta percepció contradictòria, la fonamentació per considerar l'aixecament de la suspensió, s'argumenta en base a la pròpia doctrina aplicada fins a la data pel Tribunal. Aquesta doctrina, diu, que no hi veu elements d'excepcionalitat, les màximes dificultats estarien centrades en la identificació dels contribuents, o una càrrega excessiva de gestió en la devolució de les quanties liquidades en el cas que el Tribunal acabés considerant com a inconstitucional el nou tribut, però el Tribunal considera que la identificació d'uns subjectes que han efectuat el pagament de l'impost pel sistema d'autoliquidació resulta simple, i pel número de subjectes contribuents i per la quantia recaptada, resulta assequible, si fos necessària per la futura Sentència determinar la devolució dels imports satisfets. A diferència de les consideracions de l'impacte que fa l'Advocacia de l'Estat, la Generalitat ja va poder comparèixer amb el coneixement de l'impacte pel que fa al número de contribuents i l'import de la recaptació realitzada l'any 2016, del tribut meritat el darrer dia de l'any 2015.

Així, mentre l'advocat de l'Estat parla d'un potencial d'afectació superior als 700 milions d'euros (veure antecedents 9 de la Interlocutòria), la Generalitat ja va estimar en poc més de 14,3 milions l'impacte de la recaptació de l'impost (veure FJ 4 de la mateixa resolució).

⁶⁶⁹ Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España. 2016-2019. Medidas Comunidades Autónomas. 2016. p.67

Disponible a:

http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/160509_np_estabilidad.pdf

També de forma reiterada se'n fa esment en el document corresponent a l'any 2017. p.52

Pot consultar-se a:

http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/170503_np_estabilidad.pdf

1.7.5 Es produeix la doble imposició prohibida per la LOFCA?.

L'article 6 la LOFCA, segons el seu darrer redactat⁶⁷⁰, inclou, en els punts 2 i 3, la prohibició de crear tributs autonòmics sobre el mateix fet imposable gravats per l'Estat o els ens locals. No obstant això, a l'apartat 3 es precisa que els tributs autonòmics poden gravar matèries que la legislació de règim local reservi a les corporacions locals, sense perjudici de les mesures compensatòries i de coordinació requerides per evitar una disminució dels recursos locals i de les seves possibilitats de creixement futur.

Tres. Es fa una nova redacció de l'article sisè de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes, que queda redactat de la manera següent:

"Article 6è.

1. Les comunitats autònomes poden establir i exigir els seus propis tributs d'acord amb la Constitució i les lleis.

2. Els tributs que estableixin les comunitats autònomes no poden recaure sobre fets impossibles gravats per l'Estat. Quan l'Estat, en l'exercici de la seva potestat tributària originària, estableixi tributs sobre fets impossibles gravats per les comunitats autònomes, que suposin per a aquestes una disminució d'ingressos, ha d'instrumentar les mesures de compensació o coordinació adequades a favor d'aquestes.

3. Els tributs que estableixin les comunitats autònomes no poden recaure sobre fets impossibles gravats pels tributs locals. Les comunitats autònomes poden establir i gestionar tributs sobre les matèries que la legislació de règim local reservi a les corporacions locals. En tot cas, s'han d'establir les mesures de compensació o coordinació adequades a favor d'aquelles corporacions, de manera que els ingressos de les corporacions locals no es vegin minvats ni reduïts tampoc en les seves possibilitats de creixement futur."

El contingut actual de l'article 6 sobre la prohibició de la doble imposició és diferent de la prohibició del redactat original⁶⁷¹. Així, respecte dels tributs locals, la prohibició de

⁶⁷⁰ Redactat per la Llei Orgànica 3/2009, de 18 de desembre, de modificació de la Llei Orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de Finançament de les Comunitats Autònomes.

Boletín Oficial del Estado de 19 de desembre de 2009. Núm. 305. p.107080-107081

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20374.pdf>

⁶⁷¹ El redactat original de l'article 6.3 de la Llei Orgànica 8/1980, del 22 de setembre, de finançació de les Comunitats Autònomes, vigent entre aquell any i el 2009, era el següent:

"Tres. Les comunitats autònomes poden establir i gestionar tributs sobre les matèries que la legislació de règim local reservi a les corporacions locals, en els supòsits en què aquesta ho prevegi i en els termes que la mateixa contempli. En tot cas, s'han d'establir les mesures de compensació o coordinació adequades a favor de les

creació de nous tributs per part de les comunitats autònomes afectava inicialment tota la matèria. Amb la nova redacció, l'àmbit de prohibició, com ja s'ha esmentat, amplia les possibilitats fiscals de les CCAA, i la doble imposició respecte dels impostos locals està prohibida tan sols si hi ha una identitat de fets imposables, com ja succeïa abans de la modificació operada per la Llei Orgànica 3/2009, de modificació de la Llei Orgànica 8/1980 de Finançament de les Comunitats Autònomes, respecte dels impostos estatals.

Per tant, d'aquesta constatació se'n deriva que qualsevol impost autonòmic és incompatible amb l'existència d'un impost estatal o local que gravi el mateix fet imposable, però en canvi una mateixa matèria imposable pot ser objecte d'un impost autonòmic i a la vegada un impost estatal o local.

"L'apartat b) del mateix FJ 3 de la STC que es comenta reflecteix la rellevància que ha tingut aquesta "ampliació" de la vigent redacció de l'article 6.3 de la LOFCA, ja que, arran de la mateixa, s'han declarat conformes amb el text constitucional figures tan controvertides com l'impost sobre dipòsits en entitats de crèdit d'Extremadura (STC 210/2012), l'impost sobre grans establiments comercials (STC 122/2012, 96 i 200/2013 i 53/2014), el cànon edic de Castella La Manxa (AATC 183 i 185/2016) i l'impost extremeny sobre instal·lacions que incideixen en el medi ambient (STC 120/2018). No cal dir que, almenys aparentment, l'actual límit de contrastació de l'article 6.3 de la LOFCA és més ampli que l'anterior. El que no sembla, però, és que ho sigui tant com per donar acollida a qualsevol impost propi de les CCAA, que és el que està esdevenint des de la seva reforma, com ve a reconèixer el text que s'acaba d'exposar de la STC 4 / 2019 que es comenta. Reflex de la controvèrsia suscitada ho és, per exemple, que, dels esmentats, l'impost sobre dipòsits en entitats de crèdit, abans autonòmic, és ara un impost estatal regulat per la Llei 16/2012, de 27 de desembre; o que l'impost sobre grans establiments comercials de Catalunya hagi estat en part qüestionat i en part declarat contrari a l'ordenament de la UE, per la Sentència del TJUE de 26 d'abril de 2018".⁶⁷²

És reiterada la doctrina que ha marcat el Tribunal Constitucional sobre la matèria. Cal destacar, un cop més, la Sentència 37/1987, que descarta la inconstitucionalitat de la llei andalusa de la reforma agrària, per la qual, entre altres regulacions, implementava un impost a la infrautilització de les terres de la comunitat autònoma. El Tribunal

Corporacions, de manera que els ingressos d'aquestes corporacions locals no es vegin minvats ni reduïts tampoc en les seves possibilitats de creixement futur".

Disponible a:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-21166&b=9&tn=1&p=20091219#asexto>

⁶⁷² Menéndez Moreno, A., "Otra vuelta de tuerca. A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/2019, de 17 de enero, sobre la Ley del Parlamento de Cataluña del impuesto sobre las viviendas vacías." Revista Quincena Fiscal. Núm. 8/2019. p.7

mantenia la necessitat de diferenciar els conceptes de 'matèria imposable' i 'fet imposable', i afirmava que no es podia realitzar "una interpretació extensiva de l'article 6.2 de la LOFCA, notòriament allunyada del veritable abast de la prohibició que la norma conté".

"Per matèria imposable o objecte del tribut s'ha d'entendre tota font de riquesa, renda o qualsevol altre element de l'activitat econòmica que el legislador decideixi sotmetre a imposició, realitat que pertany al pla fàctic.

Per contra, el fet imposable és un concepte estrictament jurídic que, en atenció a determinades circumstàncies, la Llei fixa en cada cas 'per configurar cada tribut i la realització del qual origina el naixement de l'obligació tributària', segons resa l'article 28 de la vigent Llei general tributària.

[...] és obvi que no cap identificar la 'infrautilització' de finques rústiques -fet imposable l'impost andalús- amb la 'propietat' de tot tipus de béns, encara que entre ells es troben les finques rústiques, que és el fet que grava l'impost estatal. De tot això es dedueix que la Llei andalusa no ha infringit l'article. 6.2 de la LOFCA, havent de ser rebutjada, en conseqüència, la imputació d'inconstitucionalitat que per aquest motiu formulen els recurrents".⁶⁷³

I si en aquella legislació sobre la reforma agrària es comparava la doble imposició respecte de l'impost de patrimoni, l'any 2005 el TC no va admetre una qüestió d'inconstitucionalitat sobre la Llei 9/1998 d'Extremadura, de l'impost sobre el sòl sense edificar, en la qual es comparava aquest impost respecte l'IBI. Encara sota la versió més restrictiva de l'apartat 6.3 de la Llei de Finançament de les Comunitats Autònomes, el Tribunal reiterava al FJ 6:

"L'impost sobre sòl sense edificar i edificacions ruïnoses [...] no s'ha configurat com un mitjà per a l'obtenció de recursos dirigits al sosteniment de les despeses públiques (fi fiscal). La seva finalitat no és el mer gravamen d'una manifestació de riquesa, de capacitat econòmica exterioritzada, com ocorre en l'impost sobre béns immobles amb la mera titularitat, sinó [...] es dirigeix a dissuadir l'incompliment de les obligacions que la normativa autonòmica d'Extremadura imposa als titulars dels béns immobles descrits, buscant estimular una utilització racional, eficaç i eficient del sòl, vinculant així a la veritable aptitud de cada subjecte per complir amb les obligacions inherents a la funció social dels béns immobles de la seva propietat. [...] tot i que l'impost articuli el seu gravamen sobre el valor cadastral dels solars o edificacions ruïnoses, no per això fa coincidir el seu veritable objecte o matèria imposable amb l'impost sobre béns immobles, atès que la seva única i exclusiva finalitat és la d'aconseguir determinades conductes dels ciutadans, estimulants la construcció en els solars o la rehabilitació d'edificacions declarades en ruïna. Es tracta, al capdavant, d'un gravamen sobre la "infrautilització" dels solars urbans o edificacions ruïnoses i no de la seva mera titularitat com a font de riquesa susceptible de tributació, el que permet ja apreciar en aquest moment la seva conformitat amb l'article 6.3 LOFCA".⁶⁷⁴

⁶⁷³ STC 37/1987, de 26 de març. (Recurs 685/1984). FJ 14

Disponible a:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/769>

⁶⁷⁴ ATC 417/2005, del 22 de novembre. (Qüestió d'inconstitucionalitat 2346/2005). FJ 6

Disponible a:

En la present sentència sobre l'impost català, el Tribunal recorda al FJ 5 que en aquella ocasió "s'analitzava la duplicitat de 'matèries', segons la redacció de l'article 6.3 LOFCA aplicable *ratione temporis*, és evident que amb més raó s'hauria descartat la duplicitat de fets imposables, tenint en compte que aquest últim límit és menys restrictiu."

Aquests elements previs ens donen les pistes suficients per avançar la possible resolució del Tribunal.

Però cal que s'entri a examinar de quina manera s'ha establert 'el fet imposable' per observar si es produeix la situació prohibida per l'ordenament jurídic, però cal fer-ho des d'un punt de vista ampli. Així ho ha determinat, també, la doctrina constitucional amb posterioritat a la modificació de l'article 6 de la LOFCA. Així, la STC 122/2012, que resol la constitucionalitat de l'impost sobre grans superfícies comercials, determina:

"no és possible afirmar si hi ha una coincidència de fets imposables de dos impostos tan sols perquè la seva definició sigui o no gramaticalment idèntica, ja que serà necessari atendre a les circumstàncies que ha seleccionat el legislador per donar lloc als fets imposables de tots dos impostos [SSTC 37/1987, de 26 de març, FJ 14; i 149/1991, de 4 de juliol, FJ 5 A)]. Així mateix, per analitzar la regulació del fet imposable, hem de prendre en consideració no només el precepte que el legislador ha dedicat nominalment a regular aquest element, sinó abastar també la resta d'elements del tribut que es troben connectats amb el fet imposable, és a dir, els subjectes passius, que constitueixen l'aspecte subjectiu del tribut, la base imposable, que representa la quantificació del fet imposable, la capacitat econòmica gravada, atès que «el fet imposable ha de constituir una manifestació de riquesa» (per totes, STC 194 / 2000, de 19 de juliol, FJ 8; i 276/2000, de 16 de novembre, FJ 4, i ATC 71/2008, de 26 de febrer, FJ 5) o els supòsits de no subjecció i exempció".⁶⁷⁵

Cal fer l'examen corresponent respecte de l'impost local de l'Impost dels Béns Immobles, i de forma especial caldrà centrar-se en el recàrrec, que preveu l'article 72.4 TRLRHL, per comprovar si hi ha una situació de doble imposició.

http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/20523#complete_resolucion&completa

⁶⁷⁵ STC 122/2012, de 5 de juny. (Recurso 1772/2001). FJ 4

Disponible a:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/22967>

Interposat pel President del Govern en relació amb la Llei del Parlament de Catalunya 16/2000, de 29 de desembre, de l'impost sobre grans establiments comercials, i que tracta els límits de la potestat tributària de les comunitats autònomes, i en concret analitza el cas d'un impost autonòmic amb finalitat extrafiscal (com el cas que aquí s'analitza) i la consideració sobre si el fet imposable coincideix, o no, amb fet imposable de l'impost sobre activitats econòmiques.

- Les diferències respecte de l'Impost de Béns Immobles.

Pel que fa a l'IBI, regulat pels article 60 a 77 del TRLRHL, des del punt de vista estricte de comparació dels fets imposables, aquest es configura com un impost directe de caràcter real que grava la simple titularitat de drets sobre un bé immoble d'acord amb el seu valor. Res a veure amb l'impost dels habitatges desocupats regulat a la Llei 14/2015, que grava la desocupació permanent dels habitatges durant més de dos anys sense causa justificada, incomplint així la seva funció social.

Quadre 3.37. Comparativa entre fets imposables de l'IBI i l'impost sobre habitatges buits (Catalunya)

Fet imposable IBI (TRLRHL RDLeg 2/2004). Art.61	Fet imposable IHB (LIHB 14/2015). Art.4
"Constitueix el fet imposable de l'impost la titularitat dels següents drets sobre els béns immobles rústics i urbans i sobre els immobles de característiques especials: a) D'una concessió administrativa sobre els propis immobles o sobre els serveis públics a què estiguin afectes. b) D'un dret real de superfície. c) D'un dret real d'usdefruit. d) Del dret de propietat..."	"Constitueix el fet imposable de l'impost sobre els habitatges buits la desocupació permanent d'un habitatge durant més de dos anys sense causa justificada, per tal com aquesta desocupació afecta la funció social de la propietat de l'habitatge. [...]"

La sentència, en el seu FJ 5, fa una àmplia i minuciosa comparació entre l'impost de la Llei 14/2015 i l'impost de béns immobles del RDL 2/2004, i es constata que es tracta d'impostos clarament diferents.

El Tribunal, en aquesta comparació, tan sols troba certa identitat en els elements temporals, perquè "s'exigeixen a qui sigui titular dels béns a la data de la meritació", a partir d'aquí la diferència és "substancial".

Així, el fet imposable en "sentit estricte" és diferent. En el cas de l'IBI es situa sobre tota la diversitat de béns immobles, independentment que el seu titular sigui persona física o jurídica, i tributa per separat d'acord amb un percentatge que s'aplica en funció de la valoració de cada immoble i independentment de la seva situació i ubicació, mentre que en el cas del l'impost català tan sols tributen determinats béns immobles, els habitatges propietat de persones jurídiques, sempre que estiguin en determinades

localitzacions i sota unes circumstàncies de deshabitació concretes, i la tributació no és en base al seu valor, sinó en base a un import progressiu en funció de la suma de superfície total desocupada dels habitatges d'un mateix titular.

"La desocupació de l'habitatge -i no el seu simple titularitat- es converteix així en la veritable raó del gravamen autonòmic, concebut com un instrument perquè augmenti l'oferta d'habitatges de lloguer, de manera que no es grava la propietat per se, sinó "pel fet de romandre desocupades de manera permanent "(article 1, darrer incís, de la Llei del Parlament de Catalunya 14/2015)."

Així doncs, el Tribunal aprecia diferències importants, en el càlcul de la base imposable, en el càlcul de la quota íntegra, en la seva aplicació geogràfica, i en la seva aplicació subjectiva. Segurament, la darrera de les diferències a remarcar és la finalitat, clarament extrafiscal en el cas de l'impost català, i clarament fiscal en el cas de l'IBI, amb la voluntat de generar ingressos per als ens locals.

Els únics elements comuns del recàrrec de l'IBI i l'IHB són la periodicitat de liquidació, anual, i la data de meritació, el 31 de desembre, elements irrellevants des del punt de vista d'establir les connexions del conjunt d'elements de l'impost.

Per tant, cal descartar respecte de l'IBI l'existència de cap identitat que pugui fer viable el recurs interposat, per falta, pràcticament absoluta, de coincidència i equivalència entre els dos tributs.

- Les diferències respecte del recàrrec sobre l'Impost de Béns Immobles.

El Tribunal, en el FJ 6, analitza si hi ha una duplictat respecte del recàrrec de l'IBI, previst a l'article 72.4 de la Llei d'Hisendes Locals, que és l'aspecte que d'una manera essencial destacava el dictamen del Consell d'Estat, i d'una forma més 'difusa'⁶⁷⁶ també l'Advocacia de l'Estat en la interposició del seu recurs.

⁶⁷⁶ La representació legal de la Generalitat de Catalunya, (antecedents 6) qualifica "el recurs del president del Govern com "un tant difús", sense que del mateix es desprengui amb claredat si la duplictat invocada és amb l'IBI o amb el recàrrec previst en el mateix per habitatges desocupats, de manera que les seves al·legacions han de delimitar el tribut autonòmic amb les dues figures".

La primera conclusió, i que pràcticament tanca el debat de la possible nul·litat de l'impost, és que el recàrrec no és un impost diferent, sinó que el Tribunal el considera "un element més de quantificació de l'IBI", de les que en el FJ 5 el Tribunal ja n'ha destacat les diferències substancials existents. I donat que, perquè pugui donar-se la duplicitat vedada per la LOFCA, resulta necessari poder comparar tributs autònoms, i no obligacions tributàries de caràcter accessori, pot deduir-se també, en aquest sentit, la resolució final, favorable als interessos de la Generalitat de Catalunya.

Evidentment, tota aquesta formulació podria haver creat moltes més incerteses si el recàrrec fos considerat un impost diferenciat de l'IBI. Aleshores s'estaria parlant, certament, no tan sols d'una identitat sobre la matèria, sinó també probablement sobre el fet imposable, encara que aquest element essencial, com s'ha vist, no s'ha definit aïlladament com en la redacció del Text Refós. Fins i tot ALÍAS CANTÓN (2015) que defensa clarament que pot tractar-se d'un impost diferent acaba reconeixent que

"la veritat és que el legislador estatal (en realitat el Govern per delegació de les Corts Generals) ha configurat el 'recàrrec d'habitatges desocupats' com un recàrrec sobre la quota líquida de l'IBI i no com un impost diferent de l'IBI. Això evita que pugui sorgir un futur conflicte per una doble imposició interior, en el cas que una comunitat autònoma decideixi establir un impost sobre habitatges desocupats".⁶⁷⁷

Efectivament en el recàrrec de l'IBI regulat a l'article 72.4 de la Llei d'Hisendes Locals no hi ha definit un nou fet imposable, sinó un recàrrec que potestativament poden sotmetre a tributació els ens locals, en el cas que es produeixin uns requisits determinats de deshabitació, que s'havien de desenvolupar normativament i que no

⁶⁷⁷ Alias 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. gener-març 2015. p.14

Un dels elements sobre el que reflexiona l'autor sobre aquesta singularitat, ve donat perquè:

"mentre l'IBI s'acredita el primer dia del període impositiu (article 75.1 del TRLRHL), el recàrrec de l'IBI sobre els habitatges desocupats es reporta al 31 de desembre (article 72.4 del TRLRHL) i es liquidarà anualment pels ajuntaments, una vegada constatada la desocupació de l'immoble, juntament amb l'acte administratiu pel qual aquesta es declari. En definitiva, un mateix impost (ja que els recàrrecs gaudeixen de la naturalesa de l'impost que recarreguen), es merita l'1 de gener de l'exercici i s'exacciona mitjançant padró, i al seu torn es merita el 31 de desembre i s'exacciona mitjançant liquidació administrativa".

Disponible a:

<https://revista.cemci.org/numero-25/pdf/tribuna-1-a-vueltas-con-el-recargo-de-hasta-un-50-por-cien-en-el-ibi-de-las-viviendas-desocupadas.pdf>

s'han arribat a definir legalment fins l'any 2018, i d'una forma temporal que ha fet inaplicable aquest recàrrec.

En el moment de resoldre, el Tribunal va trobar-se amb la modificació de l'article 72.4 LHL, pel Reial Decret-Llei 21/2018, del 14 de desembre, *de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler*. Una modificació que cal qualificar de temporal, perquè el RDL no va ser convalidat pel Congrés, (tot i que cal indicar que s'ha reiterat la seva aprovació, amb els mateixos termes per la qüestió que aquí ens ocupa, pel Reial Decret-Llei 7/2019 recentment -convalidat i vigent-)

Aquests Reials Decrets-Llei, modifiquen l'article 72.4 de la Llei d'Hisendes Locals i establia el procediment, via ordenança fiscal, per a la recaptació del recàrrec, i la definició d'immoble desocupat amb caràcter permanent, que ho serà

“aquell que romangui desocupat d'acord amb el que s'estableixi en la corresponent normativa sectorial d'habitatge, autonòmica o estatal, amb rang de llei, i d'acord amb els requisits, mitjans de prova i procediment que estableixi l'ordenança fiscal. En tot cas, la declaració municipal com a immoble desocupat amb caràcter permanent exigirà la prèvia audiència del subjecte passiu i l'acreditació per l'Ajuntament dels indicis de desocupació, a regular en aquesta ordenança, dins dels quals podran figurar els relatius a les dades del padró municipal, així com els consums de serveis de subministrament”.⁶⁷⁸

Aquest intent, malmès, de regulació, també permet assegurar dues qüestions prou importants en el sentit del que s'està dirimint.

Per una banda, s'intenta evitar la deslegalització del tribut,⁶⁷⁹ regulant en una norma amb rang de llei (i no en un reglament com preveia el redactat original del 72.4, ara

⁶⁷⁸ Article 4.2 del Reial Decret-Llei 21/2018, del 14 de desembre, i també el mateix article del Reial Decret-Llei 7/2019, de l'1 de març, que modifica el text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals (Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març).

Disponibles a:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-17293>

<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2019/03/01/7>

⁶⁷⁹ Per totes: STC 150/2003, de 15 de juliol. (Qüestió d'inconstitucionalitat 403/1998). FJ 3 Boletín Oficial del Estado de 13 d'agost de 2003. Núm. 193-Suplemento p.61-62

Disponible a:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-2003-16124.pdf>

novament vigent), els elements bàsics del mateix, i resulta evident que en aquest desplegament no es fa la definició d'un nou fet imposable, fet que ratifica que no hi ha un impost nou (la creació del mateix és precisament una matèria de reserva a normativa amb rang de llei). Per tant, s'observa que ni havent fet aquest desplegament, no hi ha cap altra definició de la configuració del recàrrec que la d'una obligació tributària complementària de la quota líquida, i no un impost nou.

Per l'altra, resulta important el reconeixement en aquest Reial Decret-Llei de la validesa de les definicions que sobre habitatge buit/deshabitat, han anat fent els diferents territoris autonòmics al llarg d'aquests anys, i per tant que en la llei de l'impost, com diu la STC al FJ 6, no hi ha una voluntat de "substituir el reglament estatal exigint per l'article 72.4 LHL abans de la seva modificació pel Reial Decret-Llei 21/2018. I amb més motiu cal descartar l'extralimitació competencial a la vista que la nova redacció ja no reserva a l'Estat la definició de l'esmentat concepte."

Per tant, si no hi ha fet imposable nou, perquè no hi ha tribut nou, no hi identitat prohibida perquè aquesta ha quedat descartada quan s'ha analitzat el fet imposable, i altres elements de l'impost català respecte de l'impost de béns immobles, i, segurament la principal diferència del recàrrec, respecte de l'IBI, és que a aquest se li reconeix una clara voluntat extra fiscal⁶⁸⁰, coincident amb la de l'impost català. Però malgrat això, aquesta identitat, per força, perquè no hi ha en el cas del recàrrec una previsió de destinació finalista de la recaptació, que donaria sentit a aquesta

"Hem de recordar la nostra doctrina sobre el principi de reserva de llei tributària. (...) a la STC 185/1995, de 5 de desembre, FJ 5, segons recorda la STC 63/2003, de 27 de març, el següent: 'Aquest Tribunal ha dit ja que la reserva de llei en matèria tributària exigeix que 'la creació ex novo d'un tribut i la determinació dels elements essencials o configuradors del mateix' es durà a terme mitjançant una llei (STC 37/1981, 6/1983, 179/1985, 19/1987). També hem advertit que es tracta d'una reserva relativa en la qual, tot i que els criteris o principis que han de regir la matèria han de contenir-se en una llei, resulta admissible la col·laboració del reglament, sempre que sigui indispensable per motius tècnics o per optimitzar el compliment de les finalitats proposades per la Constitució o per la pròpia llei' i sempre que la col·laboració es produeixi 'en termes de subordinació, desenvolupament i complementarietat' (entre d'altres, SSTC 37/1981, 6/1983, 179/1985, 60/1986, 19/1987, 99/1987) ...'."

⁶⁸⁰ Llei 51/2002, de 27 de desembre de reforma de la Llei 39/1988, Reguladora de las Hisendes Locals. Butlletí Oficial de l'Estat de 28 de desembre de 2002. Núm 311 p. 45728

"Destaca, així mateix, la possibilitat d'aplicar un recàrrec als immobles d'ús residencial que es troben desocupats per facilitar l'accés de tots els ciutadans a gaudir d'un habitatge digne i adequat".

Disponible a:

<https://www.boe.es/boe/dias/2002/12/28/pdfs/A45726-45758.pdf>

extrafiscalitat, i en canvi, sí hi ha aquesta destinació finalista en el cas de l'impost català, pel qual es destinen els recursos obtinguts a les polítiques públiques d'habitatge.

1.7.6 La clarificadora disposició addicional primera de la Llei de l'Impost.

El legislador català va preveure a la Llei, en la seva disposició addicional primera que

"a partir de la data en què l'Estat hagi efectuat el desplegament reglamentari a què fa referència l'article 72.4 del text refós de la Llei d'hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, del 5 de març, i els ajuntaments puguin establir el recàrrec sobre l'impost sobre béns immobles, la Generalitat ha d'adoptar les mesures compensatòries o de coordinació pertinents a favor dels ajuntaments que efectivament hagin aprovat el dit recàrrec en ordenança municipal".

Per tant, sigui via compensació, o via coordinació, la Llei reconeix, amb aquesta regulació, que hi ha una certa ocupació d'un espai fiscal que poder no li és del tot pròpia, i que, de forma genèrica, amb aquesta nova figura impositiva ve a saturar encara més la utilització de l'habitatge com a element principal de recaptació.

Resulta evident que la disposició addicional primera de la Llei de l'impost, sense una referència a l'article 6.3 LOFCA, podria ser aprofitada pels recurrents, interpretant, com ho van fer, que la seva regulació reforça l'argumentació de l'existència dels mateixos fets imposables, resultant una ocupació indeguda de l'espai fiscal local, que la Generalitat pretén reparar.

El Tribunal, en canvi, visualitza clarament quina és, però, la voluntat de l'esmentada disposició addicional. I és que d'acord amb l'article 6.3 LOFCA, en el cas que un impost autonòmic coincideixi en la matèria amb un impost d'àmbit local, caldrà "establir les mesures de compensació o coordinació adequades a favor d'aquelles corporacions, de manera que els ingressos d'aquestes corporacions locals no es vegin minvats ni reduïts tampoc en les seves possibilitats de creixement futur".

Segurament, per evitar aquesta utilització innecessària que es va fer sobre la naturalesa de l'impost català i el seu fet imposable, hagués calgut vincular la regulació d'aquesta compensació de la disposició addicional primera amb allò que es regula a

l'apartat 3 de l'article 6 de la LOFCA, enlloc de fer referència exclusivament a l'article 72.4 del TRLRHL, que n'és el pressupòsit material inicial, però no el que provoca la plasmació d'aquesta disposició addicional.

PIÑA GARRIDO (2014)⁶⁸¹ considera, sobre el problema del doble gravamen, que

"han volgut resoldre aquest problema -al nostre parer inexistent-, ja que els fets imposables del 'recàrrec' de l'IBI i de l'impost autonòmic que ara comentem no són iguals, ni de bon tros, en incloure una disposició addicional primera en la qual s'ordena que, en cas que l'Estat aprovi el reglament a què es refereix l'art. 72.4 LHL i s'activi, d'aquesta manera, el recàrrec en l'IBI sobre habitatges desocupats, la comunitat autònoma ha d'establir anualment les mesures de compensació o coordinació necessàries pel que fa a aquells municipis que ho aprovin i apliquin efectivament -tenint en compte, en exigir l'impost autonòmic, l'import del recàrrec en l'IBI local suportat pels habitatges-."

Per tant, com diu el Tribunal Constitucional en la seva sentència, estableix la relació correcta entre la reiterada disposició addicional de la llei catalana de l'impost, i el precepte de l'article 6.3 de la LOFCA:

"el seu correcte enteniment ens porta a vincular-la amb la càrrega, que aquest precepte imposa a les comunitats autònomes que exerceixin la seva competència d'establir tributs sobre les matèries reservades a les corporacions locals, d'establir "les mesures de compensació o coordinació adequades [...] la disposició addicional primera de la Llei del Parlament de Catalunya 14/2015, de 21 de juliol parteix del fet que, efectivament, l'impost sobre els habitatges buits recau sobre la mateixa "matèria" que l'IBI (inclòs el recàrrec de l'article 72.4 LHL), ja que grava immobles que també estan subjectes a l'impost local, però tots dos tenen un fet imposable diferent, segons hem conclòs en el fonament jurídic cinquè, en vista de la qual cosa la llei autonòmica preveu una mesura de coordinació, tal com li exigeix l'article 6.3 LOFCA".

Així doncs, la llei que estableix un impost sobre els habitatges buits no vulnera la disposició 3a. de l'article 6è de la LOFCA, respecte de l'IBI, ni sobre el recàrrec en el cas d'habitatges buits de l'IBI, regulats a la Llei d'Hisendes Locals, resultant plenament desestimat el recurs d'inconstitucionalitat plantejat.

En definitiva,

"el legislador català va prendre molt bona nota de la inconstitucionalitat d'alguna normativa similar, com és el cas de l'andalusa comentada (Decret llei 6/2013, de 9 d'abril, de mesures per a assegurar el compliment de la Funció Social de l'Habitatge, aprovat pel Consell de Govern de la Comunitat

⁶⁸¹ Piña Garrido, L., "¿Un impuesto sobre viviendas desocupadas en Cataluña?". Crónica Tributaria. Boletín de Actualidad 3/2014. Instituto de Estudios Fiscales. p. 39.

Autònoma d'Andalusia, i, posteriorment, la Llei del Parlament d'Andalusia 4/2013, d'1 d'octubre, amb mateix enunciat), per confeccionar una llei autonòmica necessita que complís, en tots els seus extrems i sense cap mena de dubte, amb els requisits establerts per la Constitució espanyola. [...] Finalment, i sense necessitat de ser visionaris, podem preveure que hi haurà més impostos autonòmics sobre els habitatges buits a Espanya i que, en cas que resulti convalidat el Reial Decret llei 7/2019, d'1 de març, de mesures urgents en matèria d'habitatge i lloguer, coexistiran amb el recàrrec sobre habitatges desocupats de l'IBI de nombrosos ajuntaments. Per tot això, sembla que plana sobre els contribuents, que siguin propietaris d'habitatges buits o desocupats, un panorama gens favorable que els suposarà un major pagament d'impostos, no només a les persones jurídiques afectades per l'impost sobre els habitatges buits de Catalunya, sinó també a les persones físiques i ens sense personalitat, ja que, recordem, el subjecte passiu de l'IBI són tant les persones jurídiques com la resta".⁶⁸²

⁶⁸² Carrion Morillo, D. "La constitucionalidad del polémico impuesto catalán sobre las viviendas vacías. Comentario a la STC 4/2019, de 17 de enero". Diario de La Ley (Estudios doctrinales). Núm. 9401. Any 2019.

1.8. ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 13/2019, DE 31 DE GENER, SOBRE LA LLEI 24/2015, DE 29 DE JULIOL, DE MESURES URGENTS PER AFRONTAR L'EMERGÈNCIA EN L'ÀMBIT DE L'HABITATGE I LA POBRESA ENERGÈTICA. (CATALUNYA)

1.8.1 Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.

Quadre 3.38. Disposicions impugnades de la Llei 24/2015 (Catalunya) i resultat

Article Impugnat	Contingut, relacions i argumentacions.	Acords ATC 160/2016 i STC 13/2019
2.2	Mediació extrajudicial dóna capacitat a les comissions de sobreendeutament.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional. Acceptació desistiment de l'Estat.
3	Establiment de procediment judicial per a la resolució de les situacions de sobreendeutament.	ATC / Manté suspensió. STC / Inconstitucional.
4	Resultat de cancel·lació del passiu al fiador.	ATC / Manté suspensió. STC / Inconstitucional.
5.1,5.2,5.3, 5.4 i 5.9	Regulació del lloguer social obligatori en cas situacions d'impagament de préstec hipotecari o d'arrendament sota determinades circumstàncies.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional. Acceptació desistiment de l'Estat.
7	Cessió obligatòria d'habitatges sota determinades condicions.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional. Acceptació desistiment de l'Estat.
DA.	Condicions que poden establir-se en la cessió de crèdits garantits amb habitatge, en especial respecte del deutor.	ATC / Manté suspensió. STC / Inconstitucional.
DT.2a.	Moment temporal dels procediments d'execució sobre els que es poden aplicar la mesura de l'article 7.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional. Acceptació desistiment de l'Estat.
DF.3a. (modifica article 5.2 i 124.2 Llei 18/2007)	Afegeix noves causes d'incompliment de la funció social, i també noves infraccions al règim disciplinari de la Llei del Dret a l'habitatge.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional. Acceptació desistiment de l'Estat.

1.8.2 Desistiments pre-recurs i post-recurs.

Cal destacar que en la seva voluntat d'impugnar totes aquelles mesures que les comunitats aprovaven per garantir el dret a l'habitatge, l'Estat porta -sorprenentment- a consulta del Consell d'Estat la possibilitat d'impugnar, fins i tot, la mesura prevista a l'article 5.5 de la Llei, que conté el reconeixement que "les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial que no puguin afrontar el pagament del lloguer de l'habitatge habitual" han de tenir un "dret a gaudir d'ajuts que evitin el llançament". Ho fa, el govern estatal, en base a una presumpta inconstitucionalitat per no garantir-se les condicions bàsiques per a "'la igualtat de tots els espanyols' en l'exercici del dret de propietat (article 149.1.1a, en relació amb l'article 33 CE) i sobre la 'legislació processal' (article 149.1.6a de la CE)". Així consta en el FJ V.3a, del dictamen del Consell d'Estat.⁶⁸³

Sortosament, el mateix Consell d'Estat considera que "el dret de les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial a gaudir d'ajudes que evitin el llançament en un procediment de desnonament es configura com un dret subjectiu de caràcter públic i, per tant, que pot ser exercit davant aquelles administracions que ostenten competències en matèria d'habitatge a la Comunitat Autònoma de Catalunya, és a dir, les administracions autonòmica i local. Per això, el reconeixement d'aquest dret a la legislació autonòmica catalana no vulnera cap precepte constitucional d'ordre substantiu o competencial", i en el recurs de l'Advocacia de l'Estat, en representació del president del Govern, aquest desisteix d'interposar recurs sobre aquest article 5.5.

Però no és l'únic desistiment. De la mateixa manera que ha passat amb altres sentències dictades en el darrer tram de l'any 2018 i inici de 2019, i en base als acords subscrits entre el Govern de l'Estat i el de diferents governs autonòmics, s'ha desistit

⁶⁸³ Dictamen 149/2016, de 21 d'abril.

Disponible a: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2016-149>

del recurs sobre aquells articles que d'acord amb la recent doctrina del TC s'intuïa un pronunciament de desestimació.

Així, en aquest cas, després de l'acord subscrit per totes les parts, i després de manifestar el Tribunal, en el text de la sentència, que no creu necessari pronunciar-se al no advertir-se un interès sobre la constitucionalitat dels preceptes sobre els que s'ha demanat el desistiment, tan sols quedava pendent el posicionament en 3 dels 8 preceptes sobre els que s'havia presentat recurs. Concretament, sobre les mesures regulades als articles 3 i 4 i a la disposició addicional de la llei.

Aquestes mesures, -llevat en el cas del procediment judicial per a la resolució del sobreendeutament, regulat a l'article 3-, no eren prioritàries pels impulsors de la Iniciativa Legislativa Popular, que va donar lloc a aquesta norma, doncs la proposta inicial girava al voltant d'actuacions més coactives, que han quedat validades pel desistiment de les parts, com el lloguer social obligatori i la cessió obligatòria d'habitatges, regulats als articles 5 i 7 de l'articulat definitiu de la llei. És conegut, fins i tot, que les mesures de l'article 4 i la de la disposició addicional de la llei són proposta de la comissió de normativa del Col·legi de l'Advocacia de Barcelona i del Consell de Col·legis d'Advocats de Catalunya (ICAB/CICAC).

1.8.3 La inconstitucionalitat del procediment judicial per resoldre el sobreendeutament.

L'article 3, sota la denominació de "Procediment judicial per a la resolució de situacions de sobreendeutament" regula un procediment "simplificat" en seu judicial per intentar resoldre el conflicte entre les parts, quan aquest no s'ha pogut solucionar extrajudicialment. Resulta evident que tal i com estava articulat i formulat el mecanisme, esdevenia inqüestionable la vulneració de la regla 6a de l'article 149.1 de la CE. El Tribunal constata, al FJ 2, que "l'article 3 de la Llei 24/2015 és una regulació processal, segons resulta inequívocament del seu contingut i rètol ('procediment

judicial per a la resolució de situacions de sobreendeutament') [...] (que) envaeix la competència general en matèria processal que correspon a l'Estat”.

1.8.4 La inconstitucionalitat de les mesures proposades pels col·legis d'advocats.

SÁNCHEZ GARCIA (2015) destaca en aquesta Llei conté "dues novetats importants, que són fruit de les aportacions que s'han fet des de la Comissió de Normativa de l'ICAB / CICAC, canalitzades per Martí Batllori i acceptades per unanimitat pel Parlament de Catalunya".⁶⁸⁴

Les dues mesures, estan analitzades en la sentència de forma conjunta. La primera (article 4) disposa que si els deutors obtenen la cancel·lació del passiu pendent - obtingut segons mecanismes de l'article 2 i 3 de la Llei-, el fiador, si està unit amb el deutor amb un grau de parentiu de fins al tercer grau, també gaudirà d'aquesta mesura.

Per altra banda, la disposició addicional articula la "Cessió de crèdits garantits amb l'habitatge". SÁNCHEZ GARCIA (2015) diu que es "pretenia regular el dret de recompra quan es produeix la cessió d'un crèdit, en la mateixa línia que el regula la Llei 511, de la Llei Foral 1/1973, d'1 de març, per la qual s'aprova la Compilació de Navarra, que estableix que 'el creditor pot cedir el seu dret contra el deutor; però, quan la cessió sigui a títol oneros, el deutor queda alliberat abonant al concessionari el preu que aquest va pagar més els interessos legals i les despeses que li hagi ocasionat la reclamació del crèdit"⁶⁸⁵.

En definitiva, aquesta fórmula permetia que el deutor hipotecari es pogués alliberar del deute recomprant, pel mateix import que ho hagués fet una entitat financera, inversora o fons de titulització, el seu préstec hipotecari.

⁶⁸⁴ Sánchez García, J. "Mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica". *Món Jurídic*. Núm. 300. Setembre 2015. p.12

⁶⁸⁵ *Ibid.* p.12-13

Les dues mesures ja són àmpliament qüestionades pel Consell d'Estat, en el seu dictamen previ al recurs, tant per l'extensió del benefici de la cancel·lació del deute al fiador (article 4), com per l'alliberament del deute per la compra del préstec cedit (disposició addicional). El Consell d'Estat considera, amb argumentacions similars respecte de l'article 4, que "la regulació dels efectes del contracte de fiança es conté en el Codi Civil i la Llei concursal [...] altera aquesta regulació en atribuir a la cancel·lació extrajudicial i judicial del deute uns efectes no previstos en el Codi Civil i la Llei concursal".(FJ IV.4), i, de la disposició addicional, considera que si bé no introdueix disposicions diferents del que preveu el Codi Civil, "guarda silenci sobre dos aspectes regulats per l'article 1.535 del Codi Civil [...] Aquest silenci només pot respondre al propòsit del legislador català d'apartar-se en tals extrems del que disposa l'article 1.535 del Codi Civil." (FJ VIII).

La sentència, en el seu FJ 3, acull aquestes argumentacions, afirmant que "totes dues disposicions responen amb tota evidència a la finalitat de protegir els consumidors. Ara bé, produeixen amb la mateixa claredat 'un *novum* en el contingut contractual, és a dir, introdueixen drets i obligacions en el marc de les relacions contractuals privades' [STC 54/2018, FJ 6 c) i 9, citant les STC 88/1996, d'1 de juliol, FJ 5, i 157/2004, de 21 de setembre, FJ 11]. De manera que aquesta regulació (art. 4 i disposició addicional), igual que la declarada inconstitucional i nul·la per la STC 54/2018, 's'ha endinsat a regular àmbits reservats a la competència exclusiva de l'Estat per l'article 149.1.6 i 8 CE', pel que n'hi ha prou 'per a concloure en la seva inconstitucionalitat'."

1.8.5 La veu discrepant. Vot particular a la sentència.

La sentència compta amb un vot particular del magistrat Sr. Xiol Rius, que no comparteix que no s'hagi abordat suficientment si les disposicions incorporades per la Comissió de Normativa dels advocats (article 4 i disposició addicional) 'queden incloses dins de l'excepció de l'article 149.1.8 CE, que determina la competència exclusiva de l'Estat en matèria de legislació civil 'sense perjudici de la conservació, modificació i desenvolupament per les comunitats autònomes dels drets civils, forals o especials,

allà on n'hi hagi'. El magistrat, no tan sols està convençut de la possible acollida d'aquesta excepció, si no que, a més a més, manifesta:

"considero que les dues disposicions no només estan emparades en les competències autonòmiques en matèria de consum i d'habitatge, sinó que, a més, tot i tractar de normativa de caràcter civil, queden també enquadrades, pels [...]antecedents històrics del dret civil especial català, en la competència establerta a l'article 129 EAC, en relació amb l'article 149.1.8 CE. No obstant això, tot i haver estat sotmesa a deliberació aquesta posició, l'opinió majoritària no ha considerat necessari considerar-la, privant al Parlament de Catalunya d'una resposta raonada sobre aquest plantejament de la connexió immediata d'aquesta regulació amb el dret civil especial català".

1.9 ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 5/2019, DE 17 DE GENER, SOBRE EL DECRET-LLEI 3/2015, DE 15 DE DESEMBRE, DE MESURES URGENTS D'EMERGÈNCIA EN MATÈRIA DE PRESTACIONS ECONÒMIQUES DE CARÀCTER SOCIAL, POBRESA ENERGÈTICA I ACCÉS A L'HABITATGE. (ARAGÓ).

1.9.1 Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.

Quadre 3.39. Disposicions impugnades del Decret-llei 3/2015 (Aragó) i resultat

Article Impugnat	Contingut, relacions i argumentacions.	Acords ATC 18/2017 i STC 5/2019
9	Suspensió de llançaments relacionats amb execucions hipotecàries.	ATC / Manté la suspensió. STC / Constitucional. Segons interpretació FJ 4.
12	Cessió obligatòria d'habitatges de les EEFF i altres persones jurídiques.	ATC / Manté la suspensió. STC / Constitucional. Acceptació desistiment de l'Estat.
DA. 4a.	Mediació hipotecària obligatòria per als casos en que sigui d'aplicació el "Código de Buenas Prácticas".	ATC / Manté la suspensió. STC / Inconstitucional per vulnerar l'article 149.1.6a.CE.
DT. 2a.	Aplicabilitat de la suspensió dels llançaments als procediments iniciats.	ATC / Manté la suspensió. STC / Constitucional. Segons interpretació FJ 4.

Encara que el recurs que es presenta és en relació amb els articles 1, 9 i 12, les disposicions transitòries segona i tercera, i la disposició addicional quarta del Decret-llei del Govern d'Aragó 3/2015, de 15 de desembre, s'han referenciat en el quadre anterior exclusivament les disposicions que fan al·lusió a mesures relacionades amb la matèria d'habitatge.

1.9.2 Desistiments pre-recurs i post-recurs.

Hi ha diferents elements de la Sentència 5/2019 sobre el recurs presentat contra diferents articles del Decret-Llei 3/2015, del 15 de desembre, d'Aragó, que precisen de la seva anàlisi per les seves singularitats. També cal ressaltar que aquesta Sentència 5/2019, de 17 de gener, és adoptada per unanimitat, però la Sentència 21/2019, de 14 de febrer, que resol la llei que deriva del present Decret-Llei, no obté el mateix resultat unànime per les diferències que s'incorporen en el tràmit d'aprovació i 'millora' del text legal.

De forma similar a com s'ha relatat en l'anàlisi del recurs anterior (Llei 24/2015, de 29 de juliol, de Catalunya), en aquest àmbit sectorial, el govern espanyol, en el tràmit de consultes al Consell d'Estat, pretenia també una impugnació més extensa. Així, pretenia portar al Tribunal Constitucional els preceptes de la norma que regulaven la definició d'habitatge deshabitat, la creació del seu Registre, o fins i tot, el mecanisme de comunicació amb els òrgans judicials que permeti a l'administració conèixer les demandes de desnonament de lloguer i d'execucions hipotecàries per poder atendre millor, a través dels serveis socials, les possibles necessitats habitacionals de la població. En el seu informe⁶⁸⁶, el Consell d'Estat desaconsella la impugnació sobre aquests articles i, sortosament, l'Advocacia de l'Estat desisteix d'aquestes pretensions.

Novament s'ha de fer referència, de forma prèvia a la sentència, que, a l'igual com s'ha vist també en la resolució sobre el recurs de la Llei anterior (24/2015 de Catalunya), hi ha el desistiment per part del govern de l'Estat del recurs plantejat contra l'article 12 del Decret-Llei on s'articula la cessió obligatòria a favor de la Comunitat d'Aragó dels habitatges desocupats, provinents d'un procediment d'execució hipotecària o de pagament de deutes amb garantia hipotecària i que siguin propietat de les entitats financeres, les societats immobiliàries sota el seu control i la SAREB, perquè puguin ser posades a disposició de persones en situació de vulnerabilitat.

⁶⁸⁶ Dictamen 641/2016, de 8 de setembre.

Disponible a:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2016-641>

Les sentències de 17 de gener de 2019, que resolen els recursos interposats contra aquesta norma aragonesa i la Llei 4/2016 de Catalunya, són les primeres que incorporen, de tot el grup de lleis que s'estan analitzant, aquesta decisió de desistiment com a conseqüència de la doctrina de les sentències sobre els mecanismes de mobilització d'habitatges buits, on s'ha considerat conforme al text constitucional l'expropiació d'habitatges deshabitats de persones jurídiques, com es va veure ja en l'anàlisi de la STC 16/2018 sobre la Llei foral 24/2013 de Navarra, en la qual va arribar-se a la conclusió que, sempre que hi hagués una contrapartida econòmica adequada, i l'habitatge objecte de mobilització estigués efectivament buit, es podia considerar que l'afectació al sistema no era suficientment 'incisiva' per a considerar d'aplicació la regla 13a. de l'article 149.1 CE.

Però per al desistiment no era suficient la doctrina emesa, i aquest s'ha d'entendre també com a fruit del procés de diàleg obert entre el nou govern de l'Estat (que va sorgir al prosperar la moció de censura contra l'anterior president del Govern) i les diferents comunitats autònomes que havien sol·licitat la revisió dels recursos interposats.

En tot cas resulta important destacar que en cap moment la norma aragonesa preveia que aquesta cessió fos a títol gratuït, ja que "l'entitat titular de l'habitatge està obligada a atorgar títol suficient [...] garantint la corresponent contraprestació", diu la norma, que afegeix que "la diferència entre la renda màxima que abonarà la persona o unitat de convivència i l'aplicable a l'habitatge de què es tracti l'abonarà l'administració".

L'acord subratlla, però, que el desenvolupament reglamentari reconegui un "just-i-preu" adequat per al propietari.

1.9.3 La in/constitucionalitat de les singularitats que introdueix la norma.

Un instrument singular que conté el Decret-llei manté paral·lelismes amb el de la mediació obligatòria que va establir de forma prèvia als procediments d'execució hipotecària la Llei 20/2014, de modificació de la Llei 22/2010, del Codi de Consum de Catalunya.

En aquest cas, la peculiaritat de la proposta aragonesa és que la mesura es regula amb la voluntat de complementar i incrementar l'eficàcia del *Código de Buenas Prácticas*, i per tant, disposa la norma, que les mesures del *Código de Buenas Prácticas* es "negociaran" dins l'àmbit del sistema de mediació hipotecària de les administracions aragoneses.

La regulació preveu que si no hi ha acord, en l'àmbit del sistema de mediació sobre alguna de les mesures previstes de reestructuració, quitament o 'dació', l'entitat financera obtindria un document de l'administració que acrediti davant el sistema judicial que s'ha complert amb el *Código de Buenas Prácticas*.

S'observa en el recurs un defecte en l'argumentació contra aquesta disposició addicional quarta del Decret-llei. L'Advocacia de l'Estat l'articula al voltant de la regla 13a. de l'article 149.1 de la Constitució. Així, el FJ 5 de la sentència ara analitzada "l'Advocat de l'Estat considera que això suposa un menyscabament de la competència atribuïda a l'Estat per l'article 149.1.13 CE, atès que les entitats de crèdit s'adhereixen a l'esmentat codi voluntàriament i assumint un règim jurídic determinat, de manera que tota modificació suposa una alteració de les regles de l'acord, i la necessitat de tornar a comptar amb l'adhesió d'aquestes entitats".

Resulta com a mínim sorprenent que no s'hagi centrat la controvèrsia en base a la regla 6a. de l'article 149.1 CE, regla que és esmentada com a contravinguda per altres articles de la mateixa norma.

En tot cas, el Tribunal, tot i fer referència a l'argumentació de l'Advocat de l'Estat, obvia aquesta circumstància errònia en l'al·legació, i recorda que els procediments extrajudicials de mediació que poden regular els territoris autonòmics, sobre matèries de la seva competència, entre altres han de respectar la voluntarietat, i per tant no hi pot haver cap element de "submissió obligatori al procediment, és a dir que ni el deutor ni els creditors estiguin constrets a seguir-lo a instància de l'altra banda".

Així doncs, en el FJ 5, declara "la inconstitucionalitat i nul·litat dels apartats 1, 2 i 3 de la disposició addicional quarta, en els quals es regula la inclusió imperativa en el codi de bones pràctiques del sistema de mediació hipotecària d'àmbit autonòmic, configurat com a requisit previ a l'exercici de l'acció judicial, per vulneració de l'article 149.1.6 CE".

En darrer lloc, quan el govern aragonès dicta aquest Decret-Llei és perfectament coneixedor de la STC 93/2015, del 14 de maig, sobre el Decret-Llei 6/2013 d'Andalusia. Es cita aquest fet perquè en el present Decret-Llei s'articula un mecanisme de suport a les famílies vulnerables incurses en un procediment d'execució hipotecària, per intentar evitar la pèrdua del seu habitatge habitual.

Concretament, a l'article 9 es proposa la suspensió dels llançaments (judicials o extrajudicials) d'aquestes persones fins que l'administració pugui oferir una alternativa habitacional, i els col·lectius de vulnerabilitat seran almenys els dels supòsits que preveu la legislació de l'Estat en la seva normativa de protecció als deutors hipotecaris, a partir de l'article 1 de la Llei 1/2013.

La sentència afirma, al FJ 4, que les dues normes –l'estatal i l'autonòmica- atenen la mateixa situació, als mateixos subjectes, i comparteixen el mateix pressupòsit fàctic (que l'habitatge se l'hagi adjudicat el creditor o persona proposada per aquest).

Per tant, es considera que el govern aragonès, amb aquesta mesura, no distorsiona la normativa estatal bàsica, donat que no es tracta d'un mecanisme nou, addicional, que trenqui la coherència del model dissenyat per l'Estat. És més, recorrent a la STC

93/2015, considera que el que fa el Decret-Llei es pot encabir dins del que es denomina “simples modificacions o correccions en funció del títol competencial autonòmic en matèria d'habitatge”.

La voluntat, però, del govern aragonès, anava més enllà de la interpretació a la que subjecta la sentència l'aplicació d'aquesta mesura.

Per una banda, el termini màxim de suspensió del llançament, i per tant, el de trobar una alternativa habitacional ha de quedar emmarcat dins del termini màxim de suspensió fixat amb caràcter bàsic per la legislació estatal. Cosa diferent és que l'Estat hagi estat incapaç d'articular, des del 2013, cap altra mesura que la pròrroga constant del termini inicial de la suspensió dels llançament, que era per un període de dos anys.

Per l'altra banda, si bé la norma aragonesa ja preveu que els col·lectius potencialment beneficiaris d'aquesta mesura han de ser, com a mínim, els que estableix la Llei 1/2013, el Tribunal no permet que s'hi incorporin grups que no guardin vinculació amb els supòsits a què es refereix l'article 1.2 de la Llei estatal 1/2013.

Finalment, l'emissió d'informe administratiu a l'efecte de l'acreditació de la situació d'especial vulnerabilitat que preveu l'apartat tercer de l'article 9 del Decret-Llei s'interpreta pel Tribunal com una competència executiva conforme a la interpretació que en fa l'article 2 de la Llei 1/2013.

Per tant, respectant aquestes interpretacions, clarament limitatives respecte de la voluntat que s'interpreta perseguia la norma aragonesa, el Tribunal considera que:

“no es pot entendre contrari a les directrius estatals sobre la política econòmica, perquè el mateix Estat regula un mecanisme similar i perquè les mesures de desenvolupament adoptades per la norma autonòmica tenen un abast limitat i poden considerar-se, en els termes de la jurisprudència constitucional ressenyada, com mesures complementàries de les previstes en la legislació estatal, dictades en exercici de la competència autonòmica en matèria d'habitatge, i que no impedeixen o menyscaben l'exercici de les competències estatals derivades de l'article 149.1.13 CE”.

1.10 ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 102/2018, DE 4 D'OCTUBRE, SOBRE LA LLEI 10/2016, DE 7 DE JUNY, DE REFORMA DE LA LLEI 6/2015, DE 24 DE MARÇ, DE L'HABITATGE DE LA REGIÓ DE MÚRCIA, I DE LA LLEI 4/1996, DE 14 DE JUNY, DE L'ESTATUT DELS CONSUMIDORS I USUARIS DE LA REGIÓ DE MÚRCIA.

1.10.1 Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.

Quadre 3.40. Disposicions impugnades de la Llei 10/2016 (Múrcia) i resultat

Article Impugnat	Contingut, relacions i argumentacions.	Acords ATC 118/2017 i STC 102/2018
1.10 afegeix article 59 bis Llei 6/2015) i 1.11 afegeix article 59 ter Llei 6/2015)	Procediment de mediació extrajudicial de consumidors en situació de sobreendeutament relacionat amb l'habitatge habitual.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
2.2 (afegeix article 19 bis Llei 4/1996)	Procediment de mediació extrajudicial de consumidors en situació de sobreendeutament que es substanciaran davant les comissions creades a l'efecte.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Constitucional.

La interposició de recurs d'inconstitucionalitat és contra els apartats desè i onzè de l'article 1, que reformen, afegint un article 59.bis i 59.ter a la Llei 6/2015, de 24 de març, de l'habitatge de la Regió de Múrcia, i contra l'apartat 2n. de l'article 2 de la Llei 10/2016, de 7 de juny, que afegeix l'article 19.bis a la Llei 4/1996, de 14 de juny, de l'Estatut dels consumidors i usuaris de la Regió de Múrcia.

1.10.2 La constitucionalitat de les mesures no coactives.

En aquesta llei es regulen procediments de suport tant per a famílies sobreendeutades i en risc de perdre l'habitatge com per a llars en situació de pobresa energètica. Els diferents preceptes no tenen un caràcter directament coactiu, sinó que estan vinculats a la signatura i adhesió, voluntària i prèvia, de les EEFF a un conveni amb la Regió per a que siguin d'aplicació. El preàmbul de la llei exposa que aquesta actua "introduint nous principis rectors així com incorporant mesures d'adhesió voluntària que estableixin obligacions expresses als anomenats grans tenidors

d'habitatge, és a dir, les entitats financeres, les filials immobiliàries d'aquestes entitats, els fons d'inversió i les entitats de gestió d'actius, inclosos els procedents de la reestructuració bancària".

Precisament per aquesta adhesió voluntària s'ha d'entendre que no hi ha recurs sobre un mecanisme que podria assimilar-se al lloguer social obligatori que ha estat qüestionat en altres normes autonòmiques. En aquest sentit, la redacció d'un nou article 59 quàrter de la Llei 6/2015, diu:

"Abans d'adquirir un habitatge resultant de la consecució d'acords de compensació o dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge habitual, o abans de la signatura de la compravenda d'un habitatge que tingui com a causa de la venda la impossibilitat per part del prestatari de tornar el préstec hipotecari, l'adquirent gran tenidor d'habitatges adherit al conveni regional amb grans tenidors d'habitatge ha d'oferir als afectats una proposta de lloguer social si l'adquisició o la compravenda afecta a persones o unitats familiars que no tinguin una alternativa pròpia d'habitatge i que estiguin dins dels paràmetres de risc d'exclusió residencial definits per aquesta llei. El deure de comprovar aquestes circumstàncies recau sobre l'adquirent, que ha de requerir prèviament la informació als afectats. [...] La realització de l'oferta obligatòria de lloguer social [...]s'ha de comunicar, en el termini de tres dies hàbils des de la realització de l'oferta, a l'ajuntament del municipi en què es troba ubicat l'habitatge".

Però malgrat que aquesta mesura de sotmetre's voluntàriament a un 'lloguer social obligatori' es va escapar del recurs, i aquest cop ni tan sols va sotmetre's a la consulta del Consell d'Estat, sí que es qüestiona, i el dictamen⁶⁸⁷ considera que hi ha fonamentació jurídica suficient per a fer-ho, una sort de procediment especial de mediació hipotecària que es regula a la llei.

La norma preveu la possibilitat que aquelles persones 'consumidores' en situació de sobreendeutament, que no es trobin en una situació de procediment concursal, i que no puguin fer front al pagament de l'habitatge habitual, puguin iniciar un procediment extrajudicial de mediació, sota la supervisió d'unes 'comissions de sobreendeutament', amb àmplies facultats de decisió per a la recerca d'acords que poden incloure "un pla de pagaments o un pla de reestructuració del deute [...] que quedarà subjecte a la revisió del jutge competent".

⁶⁸⁷ Dictamen 152/2017, de 2 de març.

Disponible a:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2017-152>

El Consell d'Estat, en el seu Dictamen 152/2017⁶⁸⁸, considera que l'instrument s'ajusta i conté els elements propis de la mediació extrajudicial voluntària. Malgrat això, diu el Consell d'Estat, l'ampli ventall de facultats de decisió que la llei dota a les comissions de sobreendeutament impedeix

"considerar que el procediment extrajudicial per a la resolució de situacions de sobreendeutament regulat en aquest precepte sigui un autèntic procediment de mediació. Els òrgans de mediació, tant en l'àmbit del consum com en qualsevol altre, no tenen facultats de decisió: la seva intervenció se circumscriu -com assenyalava el Consell d'Estat en el dictamen abans citat- a ajudar les parts i facilitar l'obtenció per elles mateixes d'un acord satisfactori, limitant-se la seva funció a deixar constància o adreçar els assolits per les parts. Així mateix, els acords adoptats per les parts que se sotmeten a una mediació no estan subjectes a cap tipus de revisió jurisdiccional".

L'Advocacia de l'Estat, en el recurs d'inconstitucionalitat, recull de forma expressa aquest mateix plantejament⁶⁸⁹, considerant que la voluntarietat i la inexistència d'un procediment concursal són dues característiques que validen el procediment com a una mediació extrajudicial.

El Tribunal, sobre aquest qüestió, amb posterioritat a la presentació del recurs ha mantingut dues posicions totalment diferenciades.

En la Interlocutòria 118/2017, del 6 de setembre,⁶⁹⁰ al FJ 4, descarta que sigui un sistema voluntari:

"Convé advertir finalment, que en el cas que ara examinem, el procediment de mediació no és voluntari per les dues parts, ja que es podrà iniciar a instància d'una d'elles en els termes dels nous

⁶⁸⁸ Dictamen 152/2017, del 2 de març. Consideració IV.

"s'està regulant un procediment extrajudicial de mediació, al qual les parts poden sotmetre de manera voluntària i que només pot ser aplicat en tant no s'hagi produït la declaració judicial de concurs de creditors, es podria afirmar que la regulació continguda en els apartats deu i onze de l'article primer de la Llei 10/2016 s'adequa a l'ordre constitucional de competències".

Disponible a:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2017-152>

⁶⁸⁹ Consta al FJ 4 de la STC 102/2018, del 4 d'octubre.

"l'Advocat de l'Estat admet expressament que si s'entén que s'està regulant un procediment extrajudicial de mediació, al qual les parts poden sotmetre de manera voluntària i que només pot ser aplicat en tant no s'hagi produït la declaració judicial de concurs de creditors, es podria afirmar que la regulació continguda en els nous articles 59 bis i 59.ter de la Llei d'habitatge s'adequa a l'ordre constitucional de distribució de competències."

Disponible a:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25764>

⁶⁹⁰ Disponible a:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25444>

articles 59 bis.3 i 59 ter.1 de la Llei 6/2015, la qual cosa fa que es tracti d'un supòsit de mediació similar a l'establert en la disposició addicional quarta del Decret-Llei 3/2015, de 15 de desembre, del Govern d'Aragó, la suspensió es va mantenir en virtut del que raonat en el ATC 18/2017, FJ 4 c)."

En canvi, en la posterior sentència mostra, al FJ 4, la seva conformitat amb aquests elements. En especial destaca la voluntarietat del procediment (negada, com s'ha dit, en la Interlocutòria 118/2017), distanciant-se dels mecanismes dissenyats de forma 'similar' però amb un caràcter obligatori que constaven a normes com la Llei 20/2014 de modificació del Codi de Consum de Catalunya, o el Decret-Llei 3/2015 del Govern d'Aragó, en les quals el Tribunal ha invalidat el mecanisme de mediació per contenir precisament elements d'obligatorietat.

“La norma no fixa expressament que el creditor estigui obligat a acceptar el procediment, que pot ser iniciat per "els consumidors que es trobin o puguin trobar-se en una situació d'insolvència derivada del pagament de l'habitatge" (art. 59 bis.3). Al contrari, el caràcter voluntari del procediment per a ambdues parts de la relació es pot deduir del que disposa l'article 59 ter.1, segons el qual, tant els consumidors com qualsevol dels seus creditors podran sol·licitar l'inici del procediment de mediació que estableix l'article 59 bis, ja que en cap cas els preceptes que examinem prescriuen que la decisió d'una de les parts sigui d'obligat compliment per a l'altra”.

A banda de la qüestionada voluntarietat, en el recurs presentat, acollint el raonament del dictamen del Consell d'Estat, s'exposa que el mètode de mediació de la Llei 10/2016 de la Regió de Múrcia, queda desvirtuat quan es dota de capacitat de decisió a les "comissions de sobreendeutament".

En la sentència (FJ 4), el Tribunal no acull aquest argumentari perquè considera que proposar un pla de pagaments o reestructuració, o la solució que finalment resulti com a proposta de la comissió de sobreendeutament, precisa de la prèvia acceptació de les dues parts participants en la mediació, “ja que no s'atribueix a les comissions de sobreendeutament la capacitat de decidir en defecte d'acord entre les parts i sense ulterior revisió judicial”, i per tant el Tribunal, malgrat acull que la fórmula dissenyada no és exactament la que cal per entendre que estem davant un procediment íntegre de mediació, descarta que existeixi una superació dels límits competencials autonòmics, contravenint les regles 1a., 6a., i 8a. de l'article 149.1 CE, competències al·legades en el recurs com a vulnerades per la Llei.

1.11 ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 21/2019, DE 14 DE FEBRER, SOBRE LA LLEI 10/2016, DE L'1 DE DESEMBRE, DE MESURES D'EMERGÈNCIA EN RELACIÓ AMB LES PRESTACIONS ECONÒMIQUES DE CARÀCTER SOCIAL, POBRESA ENERGÈTICA I ACCÉS A L'HABITATGE. (ARAGÓ).

1.11.1 Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.

Quadre 3.41. Disposicions impugnades de la Llei 10/2016 (Aragó) i resultat

Article Impugnat	Contingut, relacions i argumentacions.	Acords ATC 12/2018 i STC 21/2019
20	Suspensió de llançaments de persones amb vulnerabilitat procedents d'execució hipotecària, i de determinats processos de desnonament per impagament dels arrendaments.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
24	Cessió obligatòria d'habitatges de determinats propietaris, per a posar-los en lloguer.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional. Acceptació desistiment de l'Estat.
DA.5a.	Mediació hipotecària obligatòria per als casos en que sigui d'aplicació el " <i>Código de Buenas Prácticas</i> ".	ATC / Recurs no demana aplicació 161.2 CE / 30 LOTC STC / Inconstitucional.
DT.2a.	Aplicabilitat de la suspensió dels llançaments als procediments iniciats.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.

La interposició de recurs d'inconstitucionalitat per part del president del Govern és contra l'article 3, els apartats 1 a 4 de l'article 5, els articles 20 i 24, la disposició addicional primera (parcialment), la disposició addicional cinquena i les disposicions transitòries segona i tercera de la Llei 10/2016, d'1 de desembre, de mesures d'emergència en relació amb les prestacions econòmiques del sistema públic de serveis socials i amb l'accés a l'habitatge a la Comunitat Autònoma d'Aragó. S'han referenciat en el quadre anterior exclusivament les disposicions que fan al·lusió a mesures relacionades amb la matèria d'habitatge.

1.11.2 Les variacions respecte del Decret-Llei 3/2015.

Per analitzar adequadament la sentència i els vots particulars que conté, a diferència de la unanimitat que va assolir la resolució sobre el Decret-Llei previ a aquesta norma, cal examinar les variacions en els instruments impugnats que sorgeixen de la tramitació parlamentària. Per a fer-ho resulta necessari determinar en primer lloc les equivalències entre l'articulat del Decret-Llei 3/2015, i la Llei 10/2016.

Quadre 3.42. Equivalències entre el DL 3/2015 i la Llei 10/2016 (Aragó)

Contingut, relacions i argumentacions.	Decret-Llei 3/2015	Llei 10/2016
Suspensió de llançaments de persones vulnerables, amb risc d'exclusió residencial.	Article 9	Article 20.
Cessió obligatòria d'habitatges de determinats propietaris, per a posar-los en lloguer.	Article 12	Article 24.
Mediació hipotecària obligatòria per als casos en que sigui d'aplicació el " <i>Código de Buenas Prácticas</i> ".	Disposició addicional 4a.	Disposició addicional 5a.
Aplicabilitat de la suspensió dels llançaments als procediments iniciats.	Disposició transitòria 2a.	Disposició transitòria 2a.

Les variacions de contingut són en algun cas de certa entitat.

En l'instrument de la suspensió de llançaments, destaca l'ampliació de la cobertura que es produeix. Així, la suspensió regulada acabarà beneficiant en primer lloc les llars en especial vulnerabilitat sotmeses a procediments d'execució hipotecària (article 9.1 del Decret-Llei, i 20.1 de la Llei), mentre que en el text legal que sorgeix de la tramitació parlamentària s'afegeixen com a beneficiaris de la suspensió els afectats per desnonaments en els processos que es portin a terme per impagament de lloguer (article 20.2 de la Llei). En aquest cas, sempre que es donin uns requisits determinats del promotor del procediment (gran tenidor o persona jurídica que hagi adquirit l'habitatge procedent d'execució, dació, o compravenda per sobreendeutament).

En el mecanisme de la cessió obligatòria d'habitatges, el principal canvi fa referència als subjectes obligats a realitzar la 'cessió'. Així, a més de les entitats financeres o la SAREB, s'incorpora també com a obligats els grans tenidors (article 20.1 de la llei), definits com aquells propietaris, persona física o persona jurídica amb més de quinze habitatges (article 25 de la llei). S'incorpora la definició d'habitatge desocupat en el text legal (article 26), per evitar, com feia l'article 12.1 del Decret-Llei, una remissió de la seva concreció en un futur reglament, situació aquesta que hagués pogut comportar una situació de nova inconstitucionalitat al tractar-se d'un element essencial que caldria que tingués un recolzament d'una norma amb rang de llei.

No hi ha més variacions, ni respecte del sistema de mediació (disposició addicional quarta i cinquena dels texts legals), ni en l'aplicabilitat de la suspensió dels llançaments en els processos d'execució hipotecària ja iniciats (disposició transitòria segona en ambdós casos).

1.11.3 La resolució sobre les disposicions recorregudes.

Sobre l'ampliació de la suspensió dels llançaments als desnonaments per impagament de lloguer, la sentència refereix que "l'advocat de l'Estat admet que és un supòsit de suspensió 'molt semblant' al de l'article 9 del Decret-Llei aragonès 3/2015 i, de fet, no addueix cap argument específic sobre els desnonaments per impagament de lloguer".

És raonant bàsicament aquest 'desinterès' que sembla mostrar l'advocat de l'Estat en el recurs, que el Tribunal simplement trasllada 'el mateix judici' que va fer en la FJ 4 de la Sentència 5/2019, de l'article 9 del Decret-Llei 3/2015. I per tant considera que "aquesta mesura no trenca l'article 149.1.13 CE, sempre que s'interpreti que l'administració autonòmica ha d'oferir l'alternativa habitacional dins el termini màxim de suspensió i que l'habitatge s'adjudiqui al creditor o a un tercer per ell proposat, en els termes que preveu la norma estatal (article 1.1 de la Llei 1/2013), interpretació que, per remissió a aquell precedent normatiu d'Aragó, es durà a la part dispositiva de la sentència".

El Tribunal considera, en el FJ 6, que la finalitat de la suspensió del desnonament per impagament de lloguer de la Llei aragonesa és

"salvaguardar el dret a l'habitatge de persones en situació d'especial vulnerabilitat [...] per tant, es tracta d'una norma protectora, dictada per la Comunitat Autònoma en exercici de la seva competència en matèria d'habitatge, [...] que no menyscaba les competències estatals derivades de l'article 149.1.13 CE, ja que no afecta el mercat hipotecari ni, per tant, pertorba l'estabilitat d'aquest subsector decisiu per al sector financer i per a l'activitat econòmica general (STC 93/2015, FJ 17).

La mesura analitzada tampoc infringeix l'article 149.1.6 CE, ja que configura un mecanisme substantiu de protecció de determinades situacions d'especial necessitat [SSTC 80/2018, FJ 5 b) i 5/2019, FJ 4], vinculat a les actuacions que ha de desplegar l'Administració per oferir una alternativa habitacional, a través d'algun dels instruments que preveu la Llei 10/2016, tot això amb base en les competències autonòmiques en matèria d'habitatge."

Sobre la cessió obligatòria, com ja va passar en el mateix instrument regulat per l'article 12 del Decret-Llei que precedeix aquesta norma, l'advocat de l'Estat va sol·licitar el desistiment en relació amb el mateix mecanisme, regulat ara, a l'article 24 de la Llei 10/2016. El Tribunal Constitucional considera que, a banda de no haver-hi oposició de les 'restants parts personades', no hi concorre cap interès constitucional que aconselli un pronunciament del Tribunal, i per tant admet l'acord a què s'ha arribat entre les parts, pel qual, sempre que s'acordi un just-i-preu amb el propietari de l'habitatge, caldrà entendre la mesura conforme a la Constitució.

Sobre la mediació obligatòria en l'aplicació del codi de bones pràctiques, la sentència simplement exposa (FJ 7) que "l'advocat de l'Estat recorre la disposició addicional cinquena, que [...] coincideix amb la disposició addicional quarta del Decret-Llei 3/2015, declarada inconstitucional per la STC 5/2019, FJ 5 per vulneració de l'article 149.1.6 CE. En conseqüència, per remissió al que raonat allà, hem de declarar inconstitucionals i nuls els apartats 1, 2 i 3 de la disposició addicional cinquena, excloent d'aquesta declaració l'apartat 4, que es contreu a preveure que el govern autonòmic fomentarà els convenis amb altres administracions públiques aragoneses per implantar un sistema coordinat de mediació hipotecària."

1.11.4 Les veus discrepants. Vots particulars a la sentència.

La plàcida interpretació amb què la majoria del Tribunal accepta homologar la suspensió del desnonament en un procediment d'impagament de rendes de lloguer, amb el llançament que es produeix en una situació d'execució hipotecària, provoca l'emissió del vot particular, subscrit per dos magistrats, perquè consideren que no s'analitza el mecanisme d'acord amb la diferent naturalesa que tenen els dos procediments que es porten a un mateix raonament. Així, mentre que l'execució hipotecària 'es basa en un títol executiu', el desnonament per impagament de lloguer 'és la conseqüència del resultat d'un procés judicial previ', i especifica, per marcar la diferència respecte de l'anàlisi d'aquest precepte, en la seva versió inicial del Decret- llei 3/2015, -que cobria exclusivament als llançaments hipotecaris- que:

"la STC 5/2019 va descartar la vulneració de l'article 149.1.6 CE perquè la norma autonòmica no introduïa innovació o especialitat processal en el procediment judicial d'execució hipotecària. En aquest cas, per contra, estimo que la norma autonòmica introdueix una especialitat de naturalesa processal que suposa una alteració del règim comunament aplicable a tot el territori nacional en els procediments de desnonament per falta de pagament de la renda pactada en l'arrendament.

[...] En conseqüència, s'ha envaït la competència exclusiva de l'Estat en matèria processal, reconeguda a l'article 149.1.6 CE.

Aquesta situació no és similar a les examinades en decisions anteriors d'aquest Tribunal a les que la Sentència fa referència. El cas de la STC 80/2018, de 5 de juliol, FJ 5 b), es referia a l'obligació imposada per una norma autonòmica d'establir un contracte d'arrendament amb opció de compra, el que no té res a veure amb el que aquí discutit, i la STC 5/2019, FJ 4, com la mateixa Sentència ha reconegut abans, no es refereix als desnonaments sinó només a la suspensió dels llançaments en determinades execucions hipotecàries.

Aquesta visió del precepte afecta no tan sols a l'article 20, sinó que, diu el vot particular, també a la disposició transitòria segona, declarada també constitucional, perquè en regula l'aplicabilitat de la suspensió dels llançaments.

1.12 ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 8/2019, DE 17 DE GENER, SOBRE LA LLEI 4/2016, DE 23 DE DESEMBRE, DE MESURES DE PROTECCIÓ DEL DRET A L'HABITATGE DE LES PERSONES EN RISC D'EXCLUSIÓ RESIDENCIAL.

1.12.1 Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.

Quadre 3.43. Disposicions impugnades de la Llei 4/2016 (Catalunya) i resultat

Article Impugnat	Contingut, relacions i argumentacions.	Acords ATC 26/2018 i STC 8/2019
8.e	Funció de la Comissió d'Habitatge i Assistència per a situacions d'Emergència Social: Denunciar situacions o clàusules contractuals abusives a les autoritats competents.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Constitucional. Acceptació desistiment de l'Estat.
10.1	Mediació obligatòria prèvia a actuacions administratives o de demanda judicial.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional. Acceptació desistiment de l'Estat.
14.8	Les resolucions de mediació de la Comissió d'Habitatge i Assistència per a situacions d'Emergència Social poder ser objecte de recurs davant l'ordre jurisdiccional contenciós-administratiu.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional. Acceptació desistiment de l'Estat.
15	Expropiació temporal de l'ús d'habitatges buits, per atendre necessitats de famílies vulnerables.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Constitucional. Acceptació desistiment de l'Estat.
16	Lloguer social obligatori.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional. Acceptació desistiment de l'Estat.
17 (excepte 17.1 i 17:2)	Expropiació de l'ús en determinats casos en que es produeix compensació de deutes o dació en pagament..	ATC / Suspensió aixecada. STC / Parcialment inconstitucional apartats 3,4 i 5 per vulnerar l'art. 149.1.13 CE
17.1/17.2	Mediació i coordinació entre afectats i AAPP per pal·liar els efectes de la sortida de l'habitatge habitual segons acord de dació o compensació de deutes pendents.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
DF.3a.3	Règim sancionador de mesures relacionades amb la llei.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional. Acceptació desistiment de l'Estat.
DF.6a.	Encàrrec a l'Executiu de la regulació de determinats aspectes dels arrendaments urbans.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Constitucional. Acceptació desistiment de l'Estat.

1.12.2 L'objectiu d'aquesta llei i l'ampli desistiment acordat.

La Llei 4/2016, del Parlament de Catalunya, neix com a resposta del govern a la suspensió de la pràctica totalitat dels preceptes de la Llei 24/2015, del 29 de juliol, del Parlament de Catalunya.

La resposta de l'Estat també és àmplia, i, com pot observar-se, el ventall de preceptes impugnats davant el Tribunal Constitucional és extens, discutint la constitucionalitat d'un total de vuit disposicions, els articles 8.e), 10.1, 14.8, 15, 16, 17, disposició final tercera (punt 3r.), i disposició final sisena.

Conjuntament amb la Sentència 5/2019, emesa el mateix dia 17 de gener, i després de l'acord entre el govern autonòmic i el nou govern de l'Estat, s'accepta per part del Tribunal el desistiment sobre pràcticament la totalitat dels preceptes impugnats.

Tant és així que els articles, 8.e), 10.1, 14.8, 15, 16, disposició final tercera (punt 3r.), i disposició final sisena, queden validats com a conformes a la Constitució, per la recent doctrina del Tribunal Constitucional sobre la matèria d'habitatge. Queda, doncs, exclusivament pendent el que disposa l'article 17 de la llei.

Cal examinar el desistiment sobre la mediació obligatòria al qual fa referència l'article 10.1, segons consta en la taula de resum dels principis impugnats, però cal veure que la redacció del precepte legal diu literalment que:

“1.- En els casos de consumidors que es troben en una situació de sobreendeutament derivada d'una relació de consum o que estan en risc de trobar-s'hi, s'ha d'aplicar l'article 132-4.3 del Codi de Consum de Catalunya”.

Com sigui que la STC 54/2018, del 24 de maig, ja va “escapçar” l'article 132-4.3, deixant una mediació obligatòria tan sols en l'àmbit administratiu i no el judicial, que el precepte faci una remissió a l'article en concret del Codi de Consum comporta també que aquest cal interpretar-lo en el sentit del seu redactat actual. És a dir, que aquesta

mediació serà tan sols 'obligatòria' quan el procediment no tingui un caràcter judicial. En paraules del Tribunal, al FJ 2, "precepte ja depurat d'inconstitucionalitat".

No ha impressionar tampoc el desistiment sobre l'article 15, que preveu una expropiació de l'ús durant un període d'entre quatre i deu anys "per causa d'interès social, d'acord amb la normativa d'expropiacions, a l'efecte de dotar-se d'un parc social d'habitatges assequibles de lloguer per a atendre les necessitats d'habitatge de les persones que es troben en situació d'exclusió residencial o que estan en risc de trobar-s'hi...". I es pot considerar que ho hauria de sorprendre perquè en el text de la norma no es relaciona de forma literal o explícita l'expropiació amb la situació de sobreendeutament d'una família que l'ocupi, sinó que es tracta d'habitatges inscrits al registre d'habitatges buits, i per tant, aquesta fórmula ja s'ha validat com a constitucional en sentències anteriors.

Això, però, no succeeix a l'article 17, que acaba regulant una expropiació de l'ús dels habitatges adquirits per acord de compensació de deutes o dació en pagament, a famílies sense alternativa habitacional i en risc d'exclusió, sempre que el titular de l'habitatge tingui habitatges inscrita en el *Registre d'Habitatges buits i habitatges ocupats sense títol habilitant*, i a més l'habitatge que es pretengui expropiar estigui ubicat en un municipi de demanda acreditada.

El Tribunal fa una remissió a totes les sentències en què s'ha dictat la inconstitucionalitat de tots els instruments que s'han dissenyat de forma similar i que ja han rebut l'oportuna consideració jurídica del Tribunal

"El contingut dels apartats 3, 4 i 5 de l'article 17 és, en efecte, similar al de la disposició addicional segona del Decret-Llei d'Andalusia 6/2013, declarada inconstitucional i nul·la per la STC 93/2015. Han tingut la mateixa sort altres previsions autonòmiques que regulaven, també en termes semblants, l'expropiació temporal d'ús d'habitatges incurses en procediments de desnonament: les disposicions addicionals desena, apartats primer i segon, de la Llei foral 10/2010 (afegida per la Llei foral 24/2013), primera de la Llei andalusa 4/2013 i quarta de la Llei canària 2/2014, l'article 13 de la Llei valenciana 2/2017, els articles 9.4, 74 i 75.3 de la Llei basca 3/2015 i l'article 2 i la disposició transitòria primera de la Llei extremeña 2/2017 declarats inconstitucionals i nuls per, respectivament, les STC 16/2018, FJ 12; 13; 32/2018, FJ 5; 43/2018, FJ 4; 80/2018, FJ 3; 97/2018, FJ 5, i 106/2018, FJ 2 c).

Per tant, procedeix remetre a aquestes Sentències i, consegüentment, ha de declarar-se la inconstitucionalitat i nul·litat dels apartats 3, 4 i 5 de l'article 17 de la Llei del Parlament de Catalunya 4/2016".

1.13 ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 80/2018, DE 5 DE JULIOL, SOBRE LA LLEI 2/2017, DE 3 DE FEBRER, PER LA FUNCIÓ SOCIAL DE L'HABITATGE DE LA COMUNITAT VALENCIANA.

1.13.1 Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.

Quadre 3.44. Disposicions impugnades de la Llei 2/2017 (Comunitat Valenciana) i resultat

Article Impugnat	Contingut, relacions i argumentacions.	Acords ATC 30/2018 i STC 80/2018
5.3.b	Incompliment de la funció social per als habitatges desocupats permanentment de forma injustificada.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Constitucional. Segons interpretació FJ 4.
6.1	Acció pública davant l'Administració i els Jutjats per exigir compliment de la normativa d'habitatge.	ATC / Suspensió aixecada. STC / parcialment inconstitucional. incís. ("i jurisdiccionals")
12	Lloguer obligatori amb opció de compra per a les persones vulnerables en situació d'execució hipotecària.	ATC / Manté suspensió. STC / Parcialment inconstitucional apartat 4, per vulnerar l'article 149.1.13a. CE
13	Expropiació forçosa de l'usdefruit dels habitatges incursos en procediments de desnonament per execució hipotecària.	ATC / Manté suspensió. STC / Inconstitucional per vulnerar l'article 149.1.13a. CE
14	Declaració d'habitatge buit.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Constitucional.
15	Indicis de falta d'ús habitacional per a declarar l'habitatge buit.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Constitucional.
16	Definició de gran tenidor d'habitatge.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Constitucional.
18	Actuacions prèvies, inspecció i mesures provisionals sobre els habitatges presumptament buits.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Constitucional.
19	Multes coercitives per als habitatges buits.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Constitucional.
30	Valoració de la prova en casos de discriminació per igualtat.	ATC / Suspensió aixecada.

		STC / Constitucional.
31	Legitimació de les persones físiques i jurídiques degudament habilitades.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Constitucional.
33.2 i 33.3.b,g	Infraccions relacionades amb els habitatges buits, i la no garantia de serveis bàsics per part de companyies subministradores.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Constitucional.
Annex-I	Requisits per a la justificació de la situació de risc d'exclusió social pel procediment d'expropiació forçosa de l'ús.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Inconstitucional per vulnerar l'article 149.1.13a. CE
Annex-II	Procediment per a la declaració d'habitatge buit.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Constitucional.

El recurs, com tots els analitzats, interposat pel president del Govern, s'adreça contra la possible vulneració de la Constitució d'els articles 5.3.b, 6.1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 23, 30, 31, 33.2 i 33.3, l'Annex I i l'Annex II de la Llei. Com en altres ocasions, no s'han inclòs en la taula de resum els preceptes que no tenen relació directa amb l'habitatge, en aquest cas, referents a situacions de pobresa energètica.

La Llei de la Comunitat Valenciana és fruit d'una proposició de Llei de grups parlamentaris, i com resa el títol –de la funció social de l'habitatge–, té la pretensió de garantir el dret a l'habitatge a través de tota una sèrie de mecanismes basats en les limitacions de la funció social de la propietat.

Aquesta norma no utilitza la Llei valenciana d'habitatge 8/2004, de 20 d'octubre, afegint-hi o modificant conceptes o instruments allà presents, tècnica que s'ha vist en altres casos que s'han analitzat. La Llei de 2004 és esmentada en el nou text legal per la seva importància per a assolir les previsions constitucionals i estatutàries sobre el dret a l'habitatge, i el que fa és facultar⁶⁹¹ a l'executiu perquè refongui les dues normes i la

⁶⁹¹ Disposició Final Primera. Llei 2/2017, de 3 de febrer, per la funció social de la vivenda de la Comunitat Valenciana.

Disponible a:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-2421>

resta de disposicions normatives amb rang de llei en matèria d'habitatge que poguessin estar en vigor.

La sentència no assoleix unanimitat, si bé les discrepàncies estan ubicades en el bloc de mesures referents a la pobresa energètica que no són objecte d'anàlisi en aquesta investigació.

A diferència d'altres procediments davant el Tribunal, en aquest cas cal destacar que transcorren tan sols disset mesos entre l'aprovació de la llei i la resolució del Tribunal. Aquesta celeritat fa que aquesta sentència, del juliol de 2018, resolgui situacions de normativa que, emesa amb anterioritat, encara no havia obtingut la seva resolució.⁶⁹²

En bona part, aquesta diligència cal atribuir-la a la continuada doctrina fixada en anteriors sentències, que facilita la resolució del ponent.

La gran majoria dels instruments regulats queden validats o interpretats, d'acord amb el que s'ha establert cronològicament a les sentències immediatament anteriors a l'actual, SSTC 93/2015, i, 16, 32 i 43 de 2018, i queda anul·lada, per inconstitucional, l'expropiació forçosa de l'usdefruit dels habitatges de persones amb vulnerabilitat incurses en procediments d'execució hipotecària, que es regulava a l'article 13 de la norma, i dos apartats dels articles 6, i 12 que s'analitzen en aquesta secció.

Cal, doncs, pel fet que constitueixen una novetat en el cronograma d'aparició de la nova doctrina sobre la matèria, aturar-se en la solució donada en les mesures dels articles 6 i 12 de la llei valenciana, que obtenen la seva solució en el FJ 5, apartats a) i b), de la sentència.

⁶⁹² És el cas de la regulació de l'acció pública davant l'administració i els ens jurisdiccionals (article 6.1), que queda delimitat en aquesta sentència, i que posteriorment s'utilitzarà per remissió en la STC 97/2018 de la mateixa impugnació sobre la llei basca, aprovada dos anys enrere, al 2015.

1.13.2 La in/constitucionalitat de les singularitats que introdueix la norma.

Per una banda, s'analitza la constitucionalitat de la possibilitat d'exercir 'l'acció pública', que preveu l'apartat 1r. de l'article 6 de la Llei, davant l'administració i tribunals dels instruments de la Llei, i per l'altra, un mecanisme de caràcter obligatori que s'estableix a la Llei, consistent en l'arrendament amb opció de compra en els casos de persones incurses en procediments d'execució hipotecària, i que es regula a l'article 12.

Segons consta en el FJ 1 de la sentència, "el recurs impugna els articles 6.1 i 12 de la Llei 2/2017, de 3 de febrer, per envair la competència estatal en matèria processal i constituir una ingerència i una pertorbació en l'aplicació de la regulació estatal dictada per fer front als desnonaments".

L'acció pública regulada a l'article 6, cal entendre-la com la possibilitat que qualsevol persona, amb interès legítim o sense, pugui exigir davant l'administració i la jurisdicció corresponent el compliment de qualsevol dels preceptes, i, per tant, de qualsevol de les mesures i instruments que preveu la Llei 2/2017.

Aquesta mesura té un caràcter processal, tal i com coincideixen totes les parts en la tramitació del recurs, i per tant s'ha d'examinar la possible vulneració competencial de l'Estat que en aquest àmbit li reserva la regla 6a. de l'article 149.1 CE, tot i que la reserva no és absoluta donat que aquesta competència en matèria processal ho serà "sense perjudici de les necessàries especialitats que en aquest ordre es derivin de les particularitats del dret substantiu de les comunitats autònomes".

Per tant, la discrepància consta en decidir si la comunitat té facultat en determinar aquesta opció d'acció pública, en base a aquesta excepció que preveu la Constitució, tot defensant-ne la competència substantiva autonòmica.

També les parts que defensen la constitucionalitat de la norma busquen altres vies de justificació en la tramitació. Així, es citen els articles 19.h) de la Llei 29/1998, de 13 de

juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa-administrativa, que preveu que podrà acudir a aquesta jurisdicció, qualsevol ciutadà "en exercici de l'acció popular, en els casos expressament previstos per les lleis"⁶⁹³, i també l'article 11 de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil, que busca l'habilitació genèrica dels ciutadans en la seva condició d'usuaris i consumidors, davant els tribunals.

Però aquesta defensa no s'alinea en la mateixa direcció que la doctrina que té marcada el Tribunal Constitucional. El Tribunal, des del punt de vista metodològic, entén que ha de resoldre de la següent manera, d'acord amb les SSTC 47/2004 (FJ 5) i 2/2018 (FJ 4):

"s'han de completar tres operacions per aplicar l'excepció competencial continguda en l'article 149.1.6 CE i dilucidar si una norma processal autonòmica constitueix o no una 'necessària especialitat' processal, que troba legitimitat constitucional en l'article 149.1.6 CE:

primer, ha de determinar-se quin és el dret substantiu autonòmic que presenta particularitats; segon, cal assenyalar respecte de quina legislació processal estatal i, per tant general o comú, es prediquen les eventuals especialitats d'ordre processal incorporades pel legislador autonòmic; i, finalment, ha d'indagar si, entre les peculiaritats de l'ordenament substantiu autonòmic i les singularitats processals incorporades pel legislador autonòmic en la norma impugnada, hi ha una connexió directa tal que justifiqui les especialitats processals".

El Tribunal conclou, simplement aplicant aquesta metodologia, que cap de les tres condicions es compleix en aquest cas, ni el dret substantiu en matèria d'habitatge presenta particularitats, ni introdueix una especialitat, ni hi ha una connexió directa justificativa, no ja de l'especialitat processal, sinó del que considera una ampliació de la capacitat processal, com a característica de l'exercici de l'acció popular. Per tant, no encaixant l'excepció prevista a l'apartat 6è. de l'article 149.1 CE, no hi ha cap altra interpretació possible que la disposició s'aparta dels cànons de constitucionalitat.

El Tribunal acull la inconstitucionalitat de l'acció pública, des del punt del vista de l'article 149.1.6 CE, i per tant, quedarà vetada exercir-la davant la Justícia, però, evidentment, sí podrà accionar-se davant l'administració pública.

⁶⁹³ Article 19.h de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció contenciosa-administrativa.

Disponible a:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718>

Resulta oportú aquí, fer una referència que a Catalunya, amb l'aprovació de la Llei 18/2007, ha quedat validada l'acció pública, no tan sols davant l'Administració, sinó davant els Tribunals, donat que la Llei no va ser impugnada davant el Tribunal Constitucional. Una altra cosa serà que un Tribunal acabi admetent a tràmit una actuació basada en aquesta regulació, sense que hi hagi un interès legítim directe de l'afectat, i per tant, amb l'oportuna petició prèvia a l'Administració.

L'altre instrument singular de la Llei valenciana és el que es regula a l'article 12, consistent en el lloguer obligatori amb opció de compra a favor de persones vulnerables en situació d'execució hipotecària. La solució que dóna el Tribunal, sobre els aspectes constitucionals i inconstitucionals de la mesura, resulta, com a poc, singular.

L'article 12 de la Llei valenciana, que preveu aquest nou mecanisme de caràcter coactiu contra entitats del sector financer, ha estat impugnat per l'Advocacia de l'Estat per entendre que envaeix, per una banda, la competència estatal en matèria processal (149.1.6a. CE), i, per l'altra, per constituir "una pertorbació en l'aplicació de la regulació estatal dictada per a fer front als desnonaments". En aquest sentit, l'informe del Consell d'Estat 890/2017 de 2 de novembre,⁶⁹⁴ ja addueix que la proposta de l'Acord del Consell de Ministres pel qual es sol·licita del president del Govern que promogui recurs d'inconstitucionalitat sobre aquesta llei, identificava per a l'article 12 infracció de les regles 6a. i 8a. de l'article 149.1 de la Constitució en tant que es regula matèria processal -la paralització del procediment de llançament per a la subscripció d'un arrendament obligatori- sense competència per a fer-ho.

El Tribunal analitza i contrasta si la mesura produeix una pertorbació de la regulació del procediment d'execució hipotecària, arribant a la conclusió que els règims jurídics en la normativa estatal i l'autonòmica no són en cap cas incompatibles, "tant pel que fa a la seva aplicació temporal com a la pròpia configuració de les mesures". A partir d'aquí, el Tribunal estudia si aquesta mesura té una afectació a la competència estatal

⁶⁹⁴ Disponible a:
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2017-890>

de planificació econòmica establerta a la regla 13a. de l'article 149.1 CE, entenent que és aquesta regla, com s'ha fet en altres normatives autonòmiques similars, la que determina si hi ha pertorbació de la regulació dictada per l'Estat per pal·liar els desnonaments. El Fonament Jurídic cinquè ressalta: "correspon ara determinar si la norma autonòmica impugnada té o no virtualitat per menyscabar les mesures de política econòmica que, segons indiquem en les STC 93/2015 i 32/2018, l'Estat hauria previst en l'exercici legítim de la seva competència sobre les bases de la planificació econòmica (article 149.1.13 CE).".

Desconcerta que el Tribunal comenci (i acabi) l'anàlisi de la mesura pel darrer incís de l'instrument, per l'apartat 4 de l'article 12, que estableix -exclusivament- la infracció de l'incompliment de la mesura, o sigui, allò que passa en el cas que el subjecte obligat s'haginegat a signar un contracte de lloguer amb opció de compra. Les possibles conseqüències d'aquest incompliment són dues: l'aplicació d'una expropiació temporal i/o una sanció per no haver proposat el contracte de lloguer al propietari.

"Si l'entitat executant es negués a formalitzar el contracte, la Generalitat podrà incoar, d'ofici o a instància del propietari, procediment expropiatori de l'usdefruit de l'habitatge en els termes que estableix aquesta llei, mitjançant la declaració d'interès social i necessitat d'ocupació, sense perjudici de les sancions en què puguin incórrer les entitats executants".

Per tant, la mesura de l'expropiació cal interpretar-la com una alternativa residual a la falta de l'observança de l'exigència legal de concertar amb el propietari un contracte de lloguer amb opció de compra si aquest compleix amb les condicions de vulnerabilitat. I el Tribunal, simplement per la similitud, i com si es tractés d'una mesura de caràcter general per a tots els casos d'emergència, ho considera per comparació dels elements objectius de la mesura i per remissió a la doctrina de les anteriors sentències, com a inconstitucional.

"Aquest apartat regula, doncs, un règim expropiatori respecte del qual aquest Tribunal ja ha declarat, de manera reiterada, la inconstitucionalitat i nul·litat d'aquelles previsions que, en contextos similars, es refereixen a l'expropiació de l'ús, de manera que la impugnació d'aquesta normativa formulada pel president del Govern ha de córrer la mateixa sort estimatòria. Per això, en congruència amb el que disposen les STC 93/2015, FJ 18; 16/2018, FJ 13; 32/2018, de 12 d'abril, FJ 5, i 43/2018, de 26 d'abril, FJ 4, hem de declarar la inconstitucionalitat i nul·litat de l'apartat quart de l'article 12, pels mateixos motius així recollits en els pronunciaments citats".

Per tant, tractant-se d'un instrument d'aplicació residual, per inobservança de la legalitat, difícilment se li pot atribuir el mateix impacte en l'actuació de política econòmica, que a la mesura que per la seva aplicació de forma ordinària.

El Tribunal també analitza l'altra conseqüència del possible incompliment, que estableix l'apartat 4, d'aquest article 12, la sanció en el cas de negar-se a signar aquest contracte d'arrendament amb opció de compra. Comportament que és considerat com a una infracció molt greu, que pot castigar-se amb multes que van dels 3.000€ fins als 30.000€. El Tribunal utilitza, novament, l'element de comparació doctrinal d'instruments similars per validar la constitucionalitat o no de la mesura, i ho fa també en base a l'anàlisi de la vulneració competencial de l'article 149.1.13 CE, i és per això que acaba determinant que d'acord amb el FJ 16 de la STC 16/2018, tot i que mesures d'aquesta tipologia influeixen en la valoració del bé, la incidència de l'eficàcia espacial del precepte és limitada, i per altra banda, les dades aportades del dany són "previsions", i per tant no hi certesa en què aquesta sanció "interfereixi d'una manera significativa en l'efectivitat de les mesures estatals de política econòmica que estem considerant", per la qual cosa el Tribunal descarta la inconstitucionalitat de la sanció en el cas d'incompliment del subjecte obligat a realitzar un contracte de lloguer amb opció de compra a l'executat hipotecari.

La sentència passa a valorar la conformitat del lloguer obligatori amb l'article 149.1.6 CE, motiu d'impugnació que el Tribunal desestima perquè el que s'hi preveu són simples instruments de protecció de persones amb necessitat, sense que tingui cap incidència en els procediments d'execució hipotecària, ni cap altra norma processal, i sense entrar a valorar si realment amb aquesta mesura no s'està impedit l'efectivitat dels procediments de llançament per execució hipotecària.

En definitiva, la sentència en cap moment analitza l'instrument en sí respecte de l'article 149.1.13 CE. Tan sols ho fa de l'excepció de l'apartat 4, i no fa cap observació sobre si l'obligació de realitzar un contracte de lloguer amb opció de compra interfereix en la política econòmica de l'Estat, i donat que el Tribunal valida l'obligació des del punt de vista de la competència processal, els tres primers apartats de l'article

12 són considerats constitucionals, i per tant existeix l'obligació d'oferir un contracte de lloguer amb opció de compra, al propietari deutor, per evitar el seu llançament en un procediment d'execució hipotecària, quan es trobi en circumstàncies de vulnerabilitat, i sigui l'habitatge habitual i únic en propietat.

Si el subjecte obligat incompleix, serà constitucional sancionar-lo fins a 30.000 €, però no es podrà iniciar l'expropiació de l'usdefruit perquè resultaria inconstitucional.

Com a conclusió, la sentència permet que pugui establir-se un contracte de lloguer de preu limitat (segons apartat 2 de l'article 12) per evitar el llançament de famílies vulnerables en processos d'execució hipotecària, però que si no s'ofereix, no es pugui produir l'expropiació (degudament indemnitzada) perquè aleshores es produeix una "pertorbació" de la planificació econòmica del govern, però en canvi, sí es pot sancionar l'entitat financera, filial immobiliària, o entitat de gestió d'actius adjudicatària de l'habitatge, amb multes de fins a 30.000 euros, per entendre que aquesta no és una mesura que "interfereixi d'una manera significativa en l'efectivitat de les mesures estatals de política econòmica". Cal fer notar, a més a més, que a diferència de l'expropiació, la sanció no salva la família en situació de vulnerabilitat, la qual cosa es pot considerar absurda i negligent.

1.13.3 El vot particular que qüestiona la nova doctrina constitucional.

Un dels vots particulars a la sentència és del magistrat Sr. Enriquez Sancho (al que s'adhereix el magistrat Sr. Martínez-Vares García) contra la decisió de declarar conforme a la Constitució aquesta mesura de l'article 12, perquè consideren que s'interfereix en les mesures de política econòmica aprovades per l'Estat.

Sobre la metodologia de l'anàlisi de l'instrument, el magistrat, tal i com s'ha descrit amb anterioritat, conclou que tal i com s'ha efectuat l'anàlisi de la mesura, cal considerar-ho desencertat:

"l'objecte del recurs no era la constitucionalitat de la infracció i de la sanció tipificades en els articles 33.3 b) i 34.2 de la Llei 2/2017, sinó la conformitat amb la Constitució de la "nova" obligació "creada" en l'article 12 de la llei. De fet, el fonament jurídic 16 de la STC 16/2018 en què es dóna suport a la decisió de la majoria en aquest punt enjudiciava precisament el precepte de la llei en aquell cas recorreguda en què es tipificava la infracció d'incomplir l'obligació de destinar l'habitatge a ús habitacional (el "tipus" infractor previst en l'article 66.1 de la Llei Foral 10/2010, en la redacció que en fa la Llei Foral 24/2013 objecte de recurs), i no la norma general sobre l'establiment del deure el incompliment portava aparellada una sanció econòmica (la constitucionalitat d'aquesta obligació s'examina separatament en el fonament jurídic 5 d'aquesta STC 16/2018).

Aquesta era la qüestió que havia d'examinar la Sentència, però que ha eludit".

Sobre la mesura, el magistrat que ha elaborat aquest vot particular torna a centrar adequadament l'objecte de que calia examinar:

"em sembla evident que l'obligació de constituir un arrendament sobre l'habitatge objecte del procediment d'execució hipotecària que estableix l'article 12 té exactament els mateixos efectes que les expropiacions d'ús d'aquests mateixos habitatges declarats inconstitucionals [...] i, el que resulta encara més sorprenent, en aquesta mateixa Sentència per simple remissió a aquesta doctrina anterior (fonament jurídic 3) per a l'expropiació d'ús de l'article 13 i l'annex i d'aquesta Llei 2/2017.

Que una expropiació forçosa d'usdefruit (article 13 i annex I) i un arrendament forçós (article 12) produeixen els mateixos efectes no sembla necessitar massa explicacions. [...]

En tot cas, si s'examina el contingut dels articles 12 i 13 de la llei, resulta que un i altre tenen el mateix àmbit objectiu i subjectiu d'aplicació, de manera que en un i altre cas els mateixos propietaris es veuen privats del dret d'ús temporal del mateix habitatge pel mateix termini a favor de les mateixes persones. Expropiació i arrendament forçosos són, per tant, simplement dues tècniques alternatives per aconseguir el mateix resultat, i per això mereixedores d'un mateix tracte. És més, apurant l'examen dels preceptes legals citats, es pot concloure que el règim de l'arrendament forçós de l'article 12 és fins i tot més oneros per al propietari que l'expropiació d'ús de l'article 13 i annex I, doncs a diferència del que succeeix en el cas de l'expropiació, la inicial privació temporal de l'ús de l'habitatge per la constitució de l'arrendament pot esdevenir una privació definitiva de la plena propietat si l'arrendatari exerceix el seu dret d'opció de compra establert en la llei, amb preu taxat i imputant al mateix les quantitats amortitzades del préstec hipotecari original, un efecte que no es preveu en cas d'expropiació d'ús temporal en l'article 13.

D'altra banda, i igual que succeïa en les lleis anteriors esmentades i en l'article 13 i annex I d'aquesta mateixa Llei 2/2017, també aquest article 12 'està orientat a cobrir la mateixa necessitat d'habitatge' a què es refereix la Llei estatal 1/2013 (l'expressió entre cometes és del fonament jurídic 3 de la Sentència de la majoria per fonamentar la inconstitucionalitat de l'article 13 i annex I).

I posant-ho en comparació amb la resta de sentències sobre la normativa emeses fins aquesta data, el magistrat fa una encertada recapitulació del que ha significat la nova doctrina.

"després d'aquesta sentència, es dóna la paradoxa que d'acord amb la jurisprudència d'aquest Tribunal -una jurisprudència que reitera el fonament jurídic 3 d'aquesta mateixa sentència- són incompatibles amb la legislació estatal sistemes de 'expropiació' d'ús de habitatges quan la legislació estatal de protecció de deutors hipotecaris no contempla cap mesura que sigui formalment una 'expropiació', i no obstant això, segons aquesta mateixa jurisprudència constitucional, és compatible amb aquesta mateixa normativa estatal l'obligació de constituir un lloguer forçós quan la normativa

estatal dictada a l'empara de l'article 149.1.13 CE sí que contempla aquesta mateixa mesura (l'obligació de l'entitat executant i el correlatiu dret de l'executat a constituir un arrendament sobre l'habitatge objecte d'un procés d'execució hipotecària) però fent-ho de manera diferent (sol·licitud en el termini de 6 mesos des de l'entrada en vigor del Reial decret llei 5/2017, arrendament per cinc anys prorrogables anualment per mutu acord durant cinc anys addicionals, i sense opció de compra). La incoherència entre els dos pronunciaments és evident".

És evident que aquesta darrera reflexió, que pot fer el magistrat en aquesta sentència, no podria al·legar-se amb anterioritat a l'entrada en vigor del Reial Decret-Llei 5/2017, perquè amb anterioritat a aquesta norma no existia cap obligació d'establir un contracte de lloguer, i per tant, no resulta difícil establir que fins a la data la paradoxa es situava en considerar incompatibles amb la legislació estatal sistemes d' 'expropiació' d'ús que tenen la previsió de la corresponent indemnització, quan la legislació estatal de protecció de deutors hipotecaris no contempla cap mesura de compensació al propietari, i segons aquesta mateixa jurisprudència constitucional, és compatible amb aquesta mateixa normativa estatal, i sancions de tots tipus per infracció de la funció social de la propietat, que tenen un cost molt més elevat que l'expropiació que indemnitza la utilització de l'habitatge per part del propietari, estigui deshabitat, o estigui adjudicat per una situació de sobreendeutament de les persones, propietàries o arrendatàries que hi viuen.

El magistrat, en el seu vot particular, però, no utilitza aquesta argumentació per defensar que caldria haver rectificat la doctrina sobre aquesta qüestió que neix amb la Sentència 93/2015, sinó que caldria haver declarat inconstitucional aquesta figura regulada a l'article 12, de lloguer obligatori.

"havent regulat l'Estat d'una determinada manera l'obligació de les entitats de crèdit de constituir un arrendament sobre habitatges incursos en procediments d'execució hipotecària a sol·licitud de l'executat, el Tribunal ha de respectar la ponderació d'interessos efectuada pel legislador estatal a l'haver-ho reglamentat així, i no d'una altra manera, ja que aquesta és una valoració no només tècnica (econòmica, comptable) sinó fonamentalment política (quina protecció dels deutors hipotecaris és compatible amb la estabilitat del sistema financer que es vol aconseguir per reduir els balanços negatius dels bancs, facilitar el crèdit i activar així l'economia) que aquest Tribunal no pot qüestionar, per excedir el control estrictament jurisdiccional que té encomanat".

1.14 ANÀLISI DE LA SENTÈNCIA 106/2018, DE 4 D'OCTUBRE, SOBRE LA LLEI 2/2017, DE 17 DE FEBRER, D'EMERGÈNCIA SOCIAL DE L'HABITATGE D'EXTREMADURA.

1.14.1 Relació dels preceptes impugnats en el recurs i resultat sobre l'apreciació de la seva constitucionalitat.

Quadre 3.45. Disposicions impugnades de la Llei 2/2017 (Extremadura) i resultat

Article Impugnat	Contingut, relacions i argumentacions.	Acords ATC 31/2018 i STC 106/2018
1.1 (modifica article 1.1 Llei 3/2001)	Objecte de la llei, i aspectes que regula.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Constitucional. Paràgraf tercer interpretat d'acord amb el FJ 2.a)
1.3 (afegeix apartats 13 i 15 a l'article 3 Llei 3/2001)	Definició de conceptes d'habitatge habitual i habitatge deshabitat.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Constitucional.
1.4 (afegeix article 16.bis Llei 3/2001)	Causes i procediment per a la declaració d'habitatge desocupat.	ATC / Suspensió aixecada. STC / Constitucional.
1.12 (afegeix apartat 3 a article 54 Llei 3/2001)	Règim sancionador dels habitatges deshabitats exclusivament per a persones jurídiques.	ATC / Manté suspensió. STC / Constitucional.
1.14 (afegeix apartats l,m article 58 Llei 3/2001)	Règim sancionador per als habitatges desocupats o sense el manteniment adequat.	ATC / Suspensió parcialment aixecada. (apartat m-habitatges sense manteniment.) STC / Constitucional.
2	Expropiació forçosa de l'usdefruit temporal d'habitatges per a persones immerses en procediments d'execució hipotecària.	ATC / Manté suspensió. STC / Inconstitucional per vulnerar l'article 149.1.13a. CE
DT.1a.	Sobre l'aplicació de l'expropiació de l'usdefruit als processos ja iniciats.	ATC / Manté suspensió. STC / Inconstitucional per vulnerar l'article 149.1.13a. CE

La Llei 2/2017, de 17 de febrer, d'Emergència Social de l'Habitatge d'Extremadura, retorna a la dinàmica legislativa d'introduir determinats instruments de protecció del dret a l'habitatge modificant legislació pròpia prèvia d'aquesta matèria sectorial.

Les actuacions que regula la llei, i que són impugnades davant del Tribunal Constitucional, són reiteratives de la doctrina anterior, fet que provoca que en tan sols dos Fonaments de Dret, i per unanimitat, la sentència resolgui l'adequació, o no, dels articles impugnats, als preceptes constitucionals suposadament vulnerats.

Encara que en el cronograma del temps, aquesta no és la darrera sentència del conjunt de resolucions sobre les normes sobre habitatge que dicta el Tribunal Constitucional, resulta que sí és la resolució de la darrera de les lleis aprovades en un Parlament autonòmic a les que s'hi ha presentat un recurs d'inconstitucionalitat.

Evidentment, quan aquesta llei és aprovada, en el primer trimestre de 2017, el legislador coneix perfectament el resultat de la Sentència 93/2015, i per tant fa intents per salvar la inconstitucionalitat de l'instrument d'expropiació de l'ús sobre els habitatges en procés d'execució hipotecària. Aquesta intencionalitat de salvar la constitucionalitat és present al preàmbul de la llei:

"es declara com a interès social la cobertura de les necessitats d'habitatge d'aquelles persones que es troben en especials circumstàncies d'emergència social i de les que es troben incurses en procediments de desnonament per execució hipotecària, judicial o extrajudicial, als efectes de poder expropiar l'usdefruit d'aquells habitatges durant un període màxim de tres anys. [...].

No obstant això, aquesta mesura es contempla amb caràcter excepcional quan no hi hagi una altra solució per a les persones desallotjades, donant sempre prioritat a les solucions contemplades per l'Estat en el Reial Decret-Llei 6/2012, de 9 de març, de mesures urgents de protecció de deutors hipotecaris sense recursos; en el Decret-Llei 27/2012, de 15 de novembre, de mesures urgents per reforçar la protecció als deutors hipotecaris; en la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social, i en el Reial Decret-Llei 1/2015, de 27 de febrer, de mecanisme de segona oportunitat, reducció de càrrega financera i altres mesures d'ordre social, seguint així les directrius marcades pel Tribunal Constitucional en Sentència de 14 de maig del 2015."

I no tan sols el legislador vol deixar clar en el preàmbul que segueix les "directrius" de la STC 93/2015, sinó que a l'article 2 de la llei on es regula la figura expropiatòria, inicia la seva redacció amb un aforisme ben eloqüent: "Per la present llei, un cop esgotades totes les vies de solució habitacional en previsió de la menor afectació possible al mercat hipotecari..."

Però de res serveixen aquests esforços d'intent d'adaptació, i la sentència, com en totes les altres, anteriors i posteriors, independentment que hi hagi regulades mesures que clarament poden perjudicar de forma més àmplia el sector financer, si en el text legal es posa en relació expropiació i execució hipotecària, independentment de les limitacions, reserves, prevencions, aquest precepte cau en nul·litat, i pel que fa a la resta queda salvada la seva constitucionalitat.

1.14.2 Corol·lari de la nova doctrina sobre la distribució competencial del dret a l'habitatge.

La resolució del Tribunal és un corol·lari que bé podria ser l'epítom d'allò més essencial de la nova doctrina respecte de la regulació del dret a l'habitatge per part de les comunitats autònomes, i cal destacar-ne aquests passatges que conté el FJ 2:

"aquest recurs ve precedit d'impugnacions de normes amb rang de llei de contingut similar, dictades per altres comunitats autònomes, [...] l'alt grau de coincidència objectiva, apreciable tant en el contingut de les disposicions recorregudes com en els motius d'inconstitucionalitat adduïts pel recurs, permet resoldre aquest procés per remissió a la doctrina recollida en les esmentades resolucions, segons es detalla a continuació. [...]"

S'impugna en primer lloc per innovar el contingut essencial del dret de propietat, que resulta indisponible per al legislador. Atenent a allò decidit a la STC 16/2018, FJ 5 i, sobretot, a la STC 32/2018, FJ 7 (reiterat en les STC 43/2018, FJ 5, i 80/2018, FJ 4), el precepte, que en cap moment qualifica l'assenyalat deure com a integrant del contingut "essencial" del dret de propietat de l'habitatge, admet una interpretació conforme, que es durà a la decisió. Com va apreciar el Tribunal en els esmentats precedents, l'enunciat no implica necessàriament una regulació que imposi el "deure de destinar de manera efectiva el bé a l'ús habitacional previst en l'ordenament jurídic" com a configurador del real contingut essencial d'aquell dret. [...]"

El motiu d'impugnació fundat en la vulneració de les competències estatals dels articles 149.1.1 i 149.1.8 CE, ha de ser igualment desestimat per remissió al decidit en la STC 16/2018, FJ 7 i 8 (en el mateix sentit, SSTC 32/2018, FJ 8; 43/2018, FJ 5, i 80/2018, FJ 4). Aquest judici es durà a la decisió. [...]"

En la mesura que s'impugnen per connexió amb l'article 1.1 i sobre la mateixa base argumental, ha de ser així mateix desestimada la impugnació dels següents preceptes: article 1.3 de la Llei 2/2017, pel que fa a la introducció dels apartats 13 i 15 en l'article 3 de la Llei 3/2001, que defineixen els conceptes d'habitatge habitual i deshabitat a l'efecte de l'article 58.1 de la Llei 3/2001; article 1.4, que afegeix un nou article 16 bis a la Llei 3/2001, per a regular el procediment de declaració d'habitatge desocupat; article 1.12, que estableix una previsió específica en matèria de titularitat relativa a la infracció de l'article 58.1) de la Llei 3/2001; i paràgrafs l) i m) introduïts per l'article 1.14 de la Llei 2/2017, que tipifiquen com a infraccions greus en l'article 58 de la Llei 3/2001 les següents conductes: "No donar efectiva habitació a l'habitatge, mantenint-la desocupada" i "l'incompliment dels deures per al manteniment de l'immoble".

Per la resta, pel que fa als conceptes d'habitatge deshabitat i el procediment per a la seva declaració, i al règim d'infraccions, procedeix remetre a tot el que va quedar raonat en les STC 16/2018, FJ 9; 32/2018, FJ 9; 43/2018, FJ 5 b), i 97/2018, FJ 4. [...]

L'expropiació forçosa de l'usdefruit temporal de determinats habitatges per a la cobertura de necessitat d'habitatge de persones en especials circumstàncies d'emergència social. La mesura, que s'adoptarà "una vegada esgotades totes les vies de solució habitacional en previsió de la menor afectació possible al mercat hipotecari" (apartat 1), s'aplica als habitatges incursos en procediments de desnonament instats per les entitats financeres o les seves filials immobiliàries, o per les entitats de gestió d'actius, quan resultin adjudicatàries de la rematada. No s'aplica si el llançament ha estat suspès per aplicació de la normativa estatal (Reial Decret-Llei 6/2012, de 9 de març, o Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social), o s'acredita que l'entitat ha concertat un lloguer assequible amb el titular de l'habitatge objecte d'execució hipotecària, en les condicions que concreta l'apartat 2b). L'apartat 3 regula els requisits que han de reunir els potencials beneficiaris de l'expropiació forçosa de l'usdefruit temporal.

La disposició transitòria primera conté el règim d'aplicació de l'article 2 als processos judicials o extrajudicials d'execució hipotecària que s'haguessin iniciat abans de l'entrada en vigor de la Llei 2/2017.

La inconstitucionalitat i nul·litat del règim previst en les dues normes esmentades ve determinada per la prèviament decidit a la STC 93/2015, FJ 18 (en el mateix sentit, STC 16/2018, FJ 13; 32/2018, FJ 5; 43 / 2018, FJ 4, i 97/2018, FJ 5).

d) L'Advocat de l'Estat qüestiona el conjunt de les normes impugnades en aquest procés per suposar una interferència en l'exercici la competència estatal en matèria d'ordenació econòmica (article 149.1.13 CE), en realitzar una regulació que es projecta sobre un àmbit material ja reglat per l'Estat, que ha adoptat mesures i accions per donar resposta al problema dels desnonaments hipotecaris.

Excepció feta de la conclusió prèviament assolida respecte de l'article 2 i la disposició transitòria primera, procedeix descartar que els restants preceptes impugnats de la Llei de l'Assemblea d'Extremadura 2/2017 incorrin en vulneració de la competència estatal de l'article 149.1.13 CE en atenció al que raonat a la STC 16/2018, FJ 16 (en el mateix sentit, STC 32/2018, FJ 6; 43/2018, FJ 4, i 80/2018, FJ 3).

**CAPÍTOL QUART- ANÀLISI I EFICÀCIA DE LA DIVERSITAT DE
PROGRAMES I INSTRUMENTS JURÍDIC ADMINISTRATIUS
APLICATS A CATALUNYA EN L'ESCENARI DE POST-BOMBOLLA I
POST-CRISI. (2008-2018).**

*"Vaig sentir que l'habitatge era el lloc de la família,
[...] i vaig trobar que hi havia gran part de la
felicitat humana".*

Le Corbusier.

I. LA CRISI IMMOBILIÀRIA A CATALUNYA.

Analitzat àmpliament el règim jurídic de les mesures coercitives que s'han regulat en l'Estat espanyol en l'escenari de la post-bombolla, un dels objectius del treball és esbrinar fins a quin punt han resultat eficients l'establiment de tots aquests instruments.

S'ha escollit per a examinar aquests resultats l'àmbit territorial de Catalunya, entre altres motivacions, perquè com s'ha pogut observar és l'escenari on més diversitat d'instruments (coactius) s'han regulat, entre ells els cinc pilars diferencials que s'han analitzat, els de la mediació (obligatòria), els fiscals (l'impost d'habitatges buits), les multes coercitives i sancions, el tanteig i retracte, i l'expropiació forçosa. Alguns d'aquests instruments s'han regulat fins i tot de forma prèvia a l'esclat de la bombolla, com a conseqüència de l'aprovació de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge.

L'impacte de la post-bombolla a Catalunya, no és diferència de la resta de territoris de l'Estat; presentant les característiques pròpies de la crisi a les regions mediterrànies de l'estat espanyol, sent una de les Comunitats que més ha percebut els elements exògens que van acompanyar la bombolla, així, a tall d'exemple, entre els anys 2000 i 2010, entre el 70% i el 80% de l'augment de la població a Catalunya, va ser conseqüència de la immigració. Més d'un milió de nousvinguts aterraven a Catalunya buscant oportunitats laborals i una llar per viure.⁶⁹⁵ Pot comparar-se aquesta dada amb les migracions de la resta d'Espanya, que van arribar a Catalunya, entre els anys 60 i 70 del segle XX. Aleshores en quinze anys va arribar també una xifra superior al milió de persones, i salvant les diferències de context, amb motivacions i necessitats similars a les de la primera dècada del segle XXI.⁶⁹⁶

⁶⁹⁵ Segons les dades de l'IDESCAT, la població estrangera va passar de suposar un 3% de la població que vivia a Catalunya, a pràcticament un 16% en tan sols aquesta dècada. Passant de 181.590 estrangers a l'any 2000, a 1.198.538 a l'any 2010.

Aquestes dades poden consultar-se a:

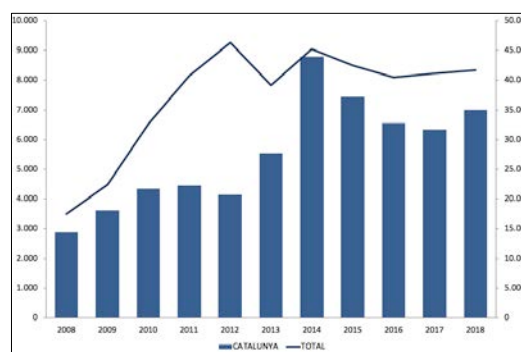
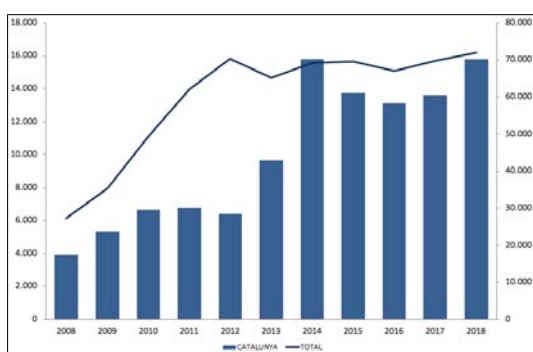
<https://www.idescat.cat/poblacioestrangera/?b=0>

⁶⁹⁶ Ortega-Rivera, E. i Solana Solana, M., "Migracions a Catalunya: cinc dècades de canvis i continuïtats". Recerca i Immigració VII. Migracions dels segles xx i xxi: una mirada candeliana. Col·lecció Ciutadania i Immigració. Núm. 11. Departament de Benestar Social i Família. Any 2015. p.49
Disponible a:

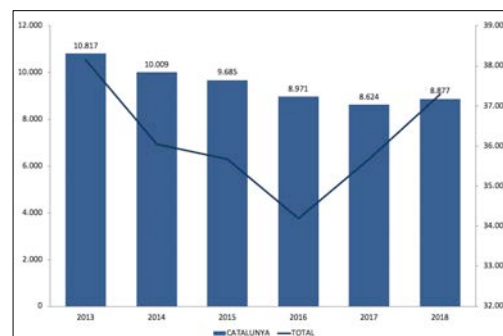
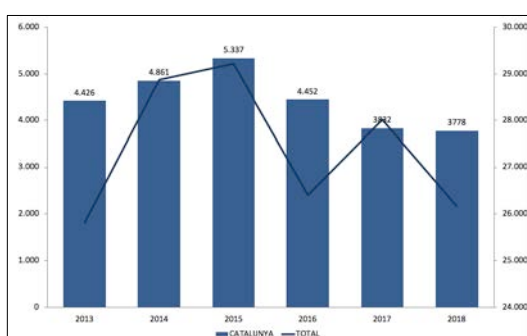
A Catalunya, a més, ha estat un dels territoris on, per la seva ubicació i per altres característiques d'atracció socio-econòmica, més es va fer sentir l'increment dels preus dels habitatges en la dècada 1997-2007, algunes dades xifren aquest increment fins a un 300%, mentre que els recursos econòmics de les famílies basats en els salaris, en el mateix període, no van incrementar-se més d'un 30%.⁶⁹⁷

També Catalunya, ha liderat en diferents moments de la crisi -i especialment quan es parla en xifres absolutes-, el rànquing famílies que perdien la seva llar habitual.

Gràfics 4.1. i 4.2. Llançaments rebuts i llançaments positius dels serveis comuns. TSJ. (2008-2018)



Gràfics 4.3. i 4.4. Llançaments execucions hipotecàries i desnonaments LAU. TSJ. (2013-2018)



Com pot observar-se, fins i tot en els moments post-crisi aquesta posició s'ha mantingut, malgrat els esforços de l'Administració local i autonòmica per revertir aquesta situació.

https://ddd.uab.cat/pub/caplli/2015/168378/reerca_immigracioVII_a2015p43.pdf

⁶⁹⁷ Trilla Ballart, C. "La Llei del dret a l'habitatge: Aspectes més destacats". Revista Catalana de Dret Públic. Núm. 38. Any 2007. p.98

Disponible a:

<http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/2176/n38-trilla-ca.pdf>

En aplicació de programes voluntaris, en aquest període pot constatar-se que com a mínim s'han evitat més de 34.300 pèrdues d'habitatge habitual. Sense tenir en compte, els més de 360.000 ajuts al lloguer concedits a famílies amb un alt risc de vulnerabilitat, i per tant de restar en una situació d'exclusió residencial.

Taula 4.1 Desnonaments evitats amb programes socials de la Generalitat (2008-2018)

	2008-11	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	08-18
Prestacions urgents	6.865	2.082	2.703	3.010	2.851	2.891	2.549	2.012	24.963
Acords pactats a través d'Ofideute		356	400	849	911	844	731	667	4.758
Adjudicacions de la Mesa d'Emergències		278	360	579	570	745	1.182	894	4.608
Total desnonaments evitats	6.865	2.716	3.463	4.438	4.332	4.480	4.462	3.573	34.329

Elaboració pròpia. Font: AHC

És evident que l'anàlisi de l'aplicació de l'escenari normatiu desplegat a Catalunya pot presentar desequilibris de difícil quantificació, respecte de les mesures coactives, perquè la suspensió de la possibilitat d'aplicar molts d'aquests instruments ha influït a l'hora d'escollir les mesures a aplicar.

Però malgrat aquesta circumstància, el fet que durant mesos, -en alguns casos fins i tot diversos anys-, hi hagi hagut bona part d'aquests instruments a disposició de les Administracions Locals, fa que se'n puguin extreure unes valoracions que són fonamentals per a les conclusions d'aquesta investigació.

Per tant en aquest capítol, no es desenvolupen argumentalment les mesures coactives existents a Catalunya, qüestió que ja s'ha fet en el Capítol III d'aquest treball, en canvi, sí que s'expliquen les mesures voluntàries que es posen en comparació amb les mesures coercitives, doncs fins al moment aquestes no han estat objecte d'atenció en aquesta investigació pel que fa a l'àmbit territorial de Catalunya.

- Sistema d'avaluació de l'eficàcia de les mesures regulades.

Per a realitzar doncs un acurat anàlisi de l'eficàcia de les mesures coactives desenvolupades per a fer front a les necessitats d'accés a un habitatge, o evitar la seva

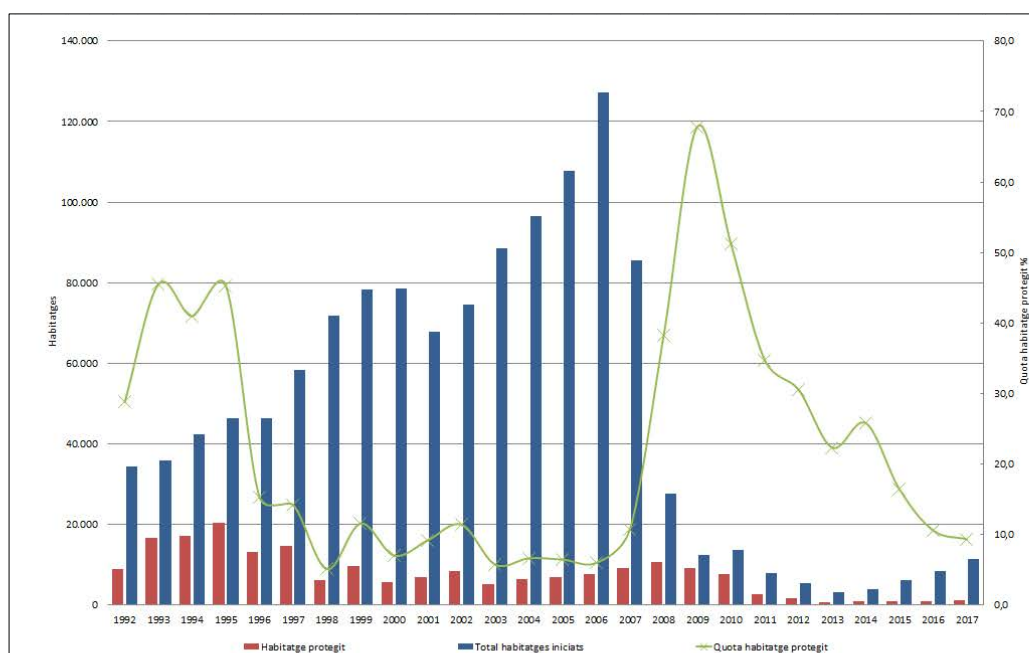
pèrdua, caldrà exposar en aquesta investigació diferents elements que resulten essencials per extreure'n les oportunes conclusions. Així:

- Constatar la insuficiència a Catalunya d'un parc públic i/o assequible que pugui cobrir la situació de necessitat d'habitatge davant de situacions com les tractades en aquesta investigació i, analitzar les possibilitats reals de poder ampliar aquest parc d'habitatge.
- Determinar l'existència d'habitatges buits, que han estat l'objectiu de les actuacions coercitives dissenyades.
- Desenvolupar i comprovar el resultat de l'aplicació d'altres mesures, diferents de les coactives, per poder comparar la seva aplicació i la seva eficàcia en el cas que pugui establir-se la persecució d'un mateix objectiu, l'accés a un habitatge o evitar la seva pèrdua.

1. LA INSUFICIÈNCIA D'UN PARC PÚBLIC D'HABITATGE.

Tan sols en els darrers 25 anys, a Espanya (període 1992-2018) s'han qualificat de forma inicial, més d'1.300.000 habitatges de protecció oficial, d'aquests, uns 200.000, s'han iniciat a Catalunya. No obstant, aquesta xifra, els més de 200.000 habitatges de protecció oficial, suposen una quota del 16%, de tots els habitatges construïts a Catalunya en el mateix període (aproximadament 1.250.000 habitatges).

Gràfic 4.5. Nous habitatges iniciats i la ponderació HPO vs. Hlliure



Elaboració pròpia. Font: SHIMU

No són unes xifres despreciables, aquesta suma d'habitatge 'assequible' construït a Catalunya, és encara molt més important si tinguéssim en compte la totalitat d'habitatge amb el suport de l'Administració Pública en les diferents etapes de la segona meitat del segle XX, on en les tres dècades anteriors (1960-1990), amb fluctuacions importants segons les etapes de crisi econòmica i també del sector, el número d'habitatsges de protecció oficial que anualment es posaven a disposició de la ciutadania era d'entre 100.000 i 200.000 unitats, amb això tindríem que a Espanya, en aquella etapa es van iniciar més de 4,5 milions d'habitatsges protegits, dels quals uns 750.000 ho van ser a Catalunya. La suma dels dos períodes, podria haver comportat que més del 30% dels habitatges a Catalunya fossin protegits.

Plantejar-se si un parc d'habitatges d'habitatges de protecció oficial en propietat hagués resultat suficient en una situació de 'crisi residencial' resulta molt més dubtós, per la indisposició de l'estoc, 'ocupat' pels seus adjudicataris, però fins i tot en el cas que el règim de protecció hagués estat de lloguer, de ben segur que les dificultats haguessin estat similars. I aquesta afirmació és pot realitzar per comparació amb models europeus, molt més nombrosos i eficients, però segurament excessivament 'idealitzats' doncs en moment de crisi econòmica, o bé no han pogut suportar els 'costos' de mantenir en condicions un parc que s'ha degradat, o bé han patit igualment una crisi de preus que comporta tensions socials d'alta intensitat.

En tot cas, idealitzats, o no, és evident que la seva posició és molt més favorable a la que hi ha en el nostre entorn. Per tant, si el context hagués estat diferent, s'hauria de poder explicar que a Catalunya hi ha un parc d'habitatge amb un propòsit social important, el que resultaria més dubtós és que aquest fos suficient. o s'hagués pogut mantenir en condicions.

La gran majoria d'aquests habitatges assequibles, que es van constuir a Catalunya, va ser sota fórmules que no permetien una tutela pública dels mateixos, quedant de forma diferida, o de forma directa, en mans de les famílies que hi accedien que acabaven resultant nous propietaris de l'habitatge. A més, amb la variada normativa emesa, i amb les variacions de qualificació temporal existents, amb unes limitacions en quant a preu de transmissió que queden acotades en el temps⁶⁹⁸, acaba produint-se la desqualificació automàtica pel pas dels anys i passant a ser considerats habitatges del mercat anomenat 'lliure'.

⁶⁹⁸ No resulta difícil trobar edificis ubicats en espais emblemàtics, construïts en la dècada dels anys 50, i que encara que fossin de renda limitada, podien tenir una gran superfície, que amb el pas dels anys s'han transmès a uns preus desorbitats, un cop han deixat de tenir aquesta consideració. Serveixi d'exemple habitatges en edificis nobles ubicats a l'avinguda de Pedralbes de Barcelona, que construïts l'any 1955, sota els beneficis de la Llei de 19 de novembre de 1948, s'han transmès com habitatges lliures, amb un import per metre quadrat d'entre 3.551,7 €/m² i 12.545,5 €/m², en aquesta darrera dècada.

En tot cas, independentment de la qualificació permanent o temporal, resulta evident que sense un parc en mans de l'administració pública, o 'regulat' per la mateixa, no es pot donar resposta a una situació de necessitat peremptòria com la que s'ha viscut en els darrers anys, i que encara afecta a moltes llars, per la cronificació de certes situacions d'exclusió, i per les incerteses que encara planen per sobre de desenes de milers de procediments d'execució hipotecària que han estat paralitzats, bé pendents de resolucions de Tribunals europeus, o per les pròrrogues constants de la moratòria de llançaments de la normativa espanyola de 2013, ja examinada.

A Catalunya, hi ha en l'actualitat menys de 30.000 habitatges en mans de les Administracions Públiques per a destinar-les a lloguer social. Els dos principals gestors d'aquests habitatges en són la Generalitat (18.000 habitatges) i l'Ajuntament de Barcelona (6.500 habitatges).

Taula 4.2 Parc administrat per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya.

Parc públic administrat per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya.									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Parc públic.	14.428	14.251	14.287	14.128	14.089	14.486	14.728	15.255	15.570
<i>procedent de tanteig i retracte</i>	0	0	0	0	0	111	408	933	1.256
Parc privat.	1.750	1.757	1.340	961	900	1.354	2.233	2.823	3.178
<i>particulars</i>	1.712	1.680	1.239	854	643	495	408	365	341
<i>entitats financeres</i>	38	77	101	107	257	859	1.825	2.458	2.837
Total	16.178	16.008	15.627	15.089	14.989	15.840	16.961	18.078	18.748

Elaboració pròpia. Font: AHC.

A aquests habitatges s'hi podrien afegir, aquells que s'incorporen en format de lloguer assequible, també gràcies a les Borses de lloguer incloses en algunes oficines locals d'habitatge (8.372 habitatge). I també cal tenir en compte els habitatges de la Xarxa d'Habitatges d'Inclusió social, que reben una important col·laboració econòmica per incorporar les persones amb dificultats de integració (2.240 habitatges).

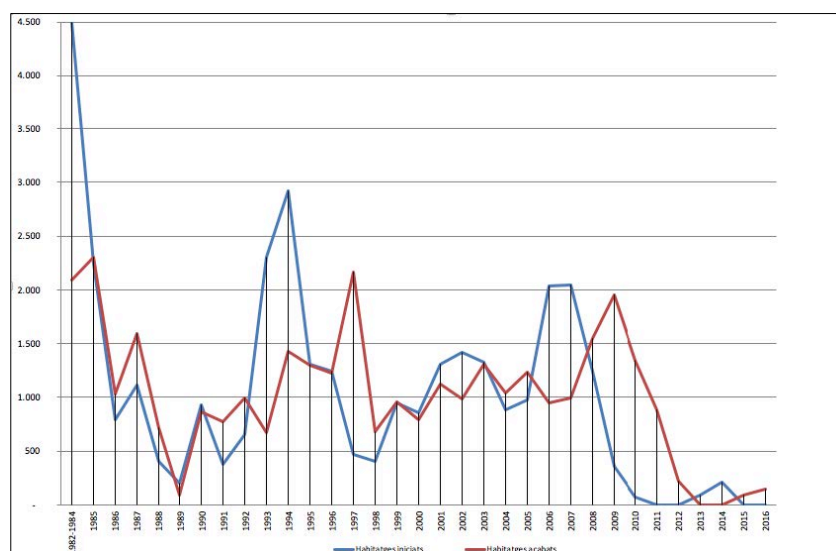
Això comporta augmentar fins als 29.360 els habitatges que tenen un recolzament essencial de l'Administració catalana.

Evidentment aquestes són unes xifres testimonials, que signifiquen ben just, l'1% del total d'habitatges principals existents a Catalunya. Es pot obviar estendre'ns en un argumentari sobre la insuficiència d'habitatges per a fer front a les necessitats, ni passades, ni presents, ni, com es veurà, futures, per donar cobertura, no tan sols a la necessitat residencial de la ciutadania, sinó també a la necessitat en situacions de crisi que poden requerir una ràpida mobilització d'habitatge.

A més, no es pot deixar d'apreciar que una bombolla i crisi com la que s'ha viscut, ha arrasat amb bona part dels instruments públics de creació d'habitatge assequible, encara que fos en format de compra-venda. Unes poques societats vinculades a l'Administració local han pogut sobreviure al tsunami d'aquesta passada dècada, la gran majoria ofegada per deutes provinents d'un excessiu sobreapalancament de la fase expansiva anterior. I si aleshores ja els era impossible, en molts casos, desenvolupar promocions de lloguer, per la descapitalització que suposa aquesta tipologia d'explotació, ara, que algunes comencen a ressorgir, la seva capacitat és limitada.

L'ens instrumental de sòl i habitatge de la Generalitat, l'Incasòl, es va veure afectat per la crisi, i el seu endeutament el va posar en risc, i va afectar la seva activitat.

Gràfic 4.6. Habitatges iniciats i acabats per l'incasòl (1980-2016)



Elaboració pròpia Font: Incasòl

1.1 EL REGISTRE DE SOL·LICITANTS D'HABITATGE DE PROTECCIÓ OFICIAL.

Analitzar objectivament les necessitats actuals d'habitatge assequible/social, resulta tan senzill d'exposar com acudir a les dades Registre de sol·licitants d'habitatge de protecció oficial (RSHPO).

La creació del Registre és un mandat de la Llei pel dret a l'habitatge de 2007⁶⁹⁹, modificat per la Llei 9/2011, de 29 de desembre, de promoció econòmica, i està desenvolupat al Decret 106/2009⁷⁰⁰, modificat un any després pel Decret 13/2010.

No pertoca analitzar el contingut jurídic de la norma de creació i desenvolupament, tan sols, cal explicitar, que qualsevol persona que vulgui accedir a un habitatge gestionat per l'Administració Pública, caldrà que consti la seva sol·licitud en el registre d'habitatges de protecció oficial, llevat d'aquells casos en que per situacions d'emergència econòmica i social, en les quals les adjudicacions s'excusa al beneficiari d'aquest requeriment.

El Registre és un dels principals instruments objectius que determina l'evolució de la necessitat d'habitatge social/assequible a Catalunya. Les dades, a 31 de desembre de 2018⁷⁰¹ poden observar-se en les següents gràfiques.

⁶⁹⁹ Articles 92 a 97 de la Llei del dret a l'habitatge 18/2007, de 28 de desembre. Articles 92, 94, i 95 modificats per la Llei 9/2011, de 29 de desembre, de promoció econòmica. Articles 95 i 96, modificats temporalment (no consolidat) pel Decret-llei 5/2019, de 5 de març.

Disponible a:

https://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?documentId=473076&action=fitxa

⁷⁰⁰ Decret 106/2009, de 19 de maig, pel qual es regulen el Registre de Sol·licitants d'Habitatges amb Protecció Oficial de Catalunya i els procediments d'adjudicació dels habitatges amb protecció oficial.

Disponible a:

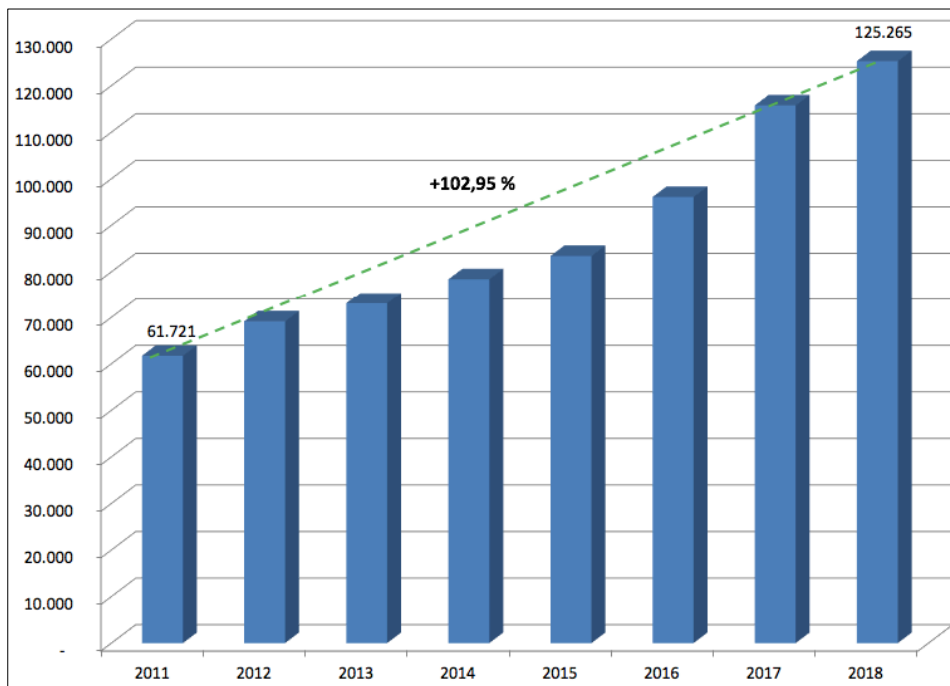
<https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/d/2009/05/19/106>

⁷⁰¹ L'informe complet de l'any 2018, i també dels anys anteriors (2011-2017), són accessibles a través de la plana web d'Habitatge de la Generalitat de Catalunya.

Disponible a:

http://habitatge.gencat.cat/ca/dades/estadistiques_publicacions/Publicacions_estadistiques/informes-registres-sollicitants/

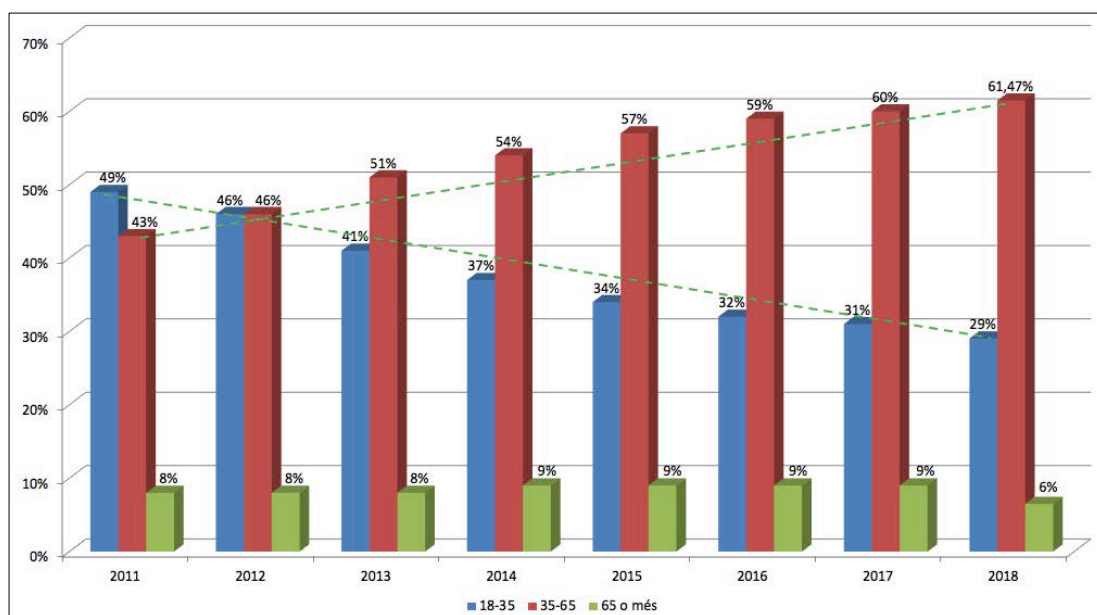
Gràfic 4.7. Inscripcions al Registre de sol·licitants d'HPO (2011-2018)



Elaboració pròpia. Font: AHC.

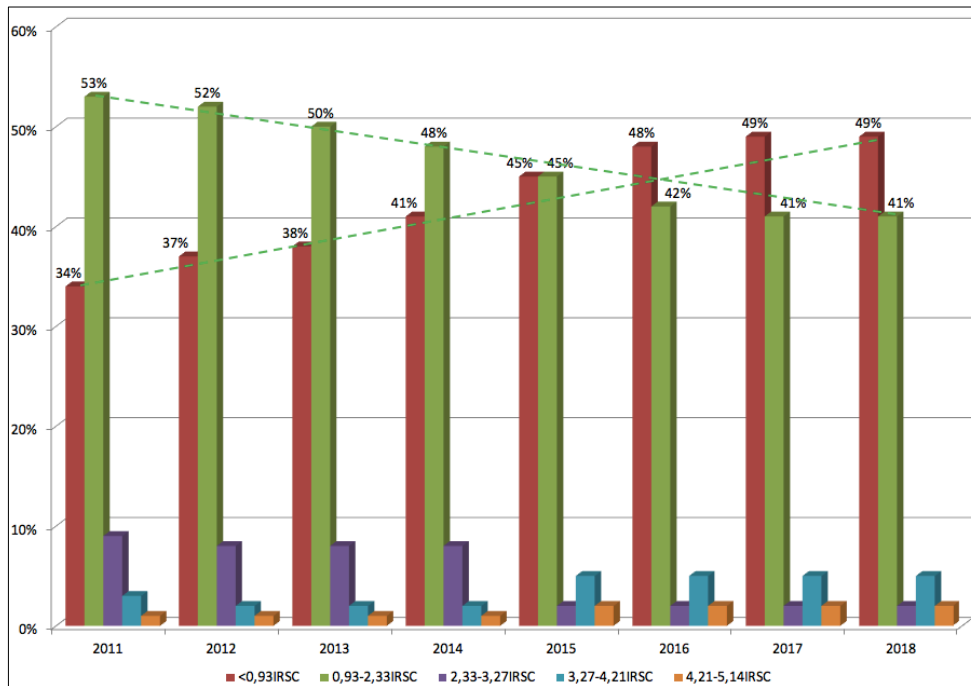
Es pot veure, com l'increment de persones / nuclis que sol·liciten un habitatge de protecció oficial a Catalunya s'ha doblat des de la seva posada en funcionament. Actualment hi ha més de 125.000 famílies que estan en la recerca d'un habitatge de protecció oficial.

Gràfic 4.8. Inscrits per al RSHPO per edats (2011-2018)



Elaboració pròpia. Font: AHC.

Gràfic 4.9. Inscrits per al RSHPO per ingressos (2011-2018)



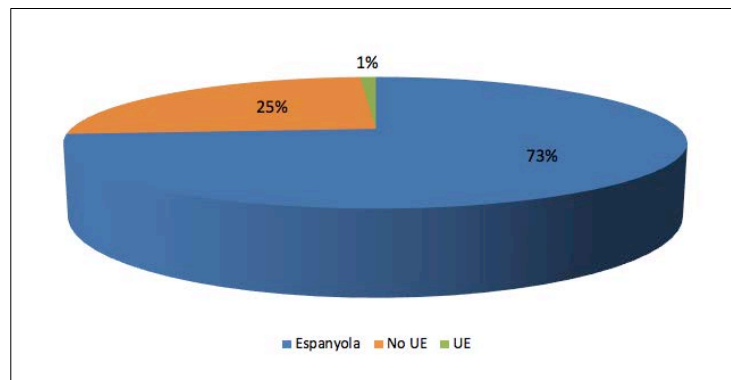
Elaboració pròpia. Font: AHC.

Aquestes darreres dues taules, resulten concloents per determinar el repte al qual s'ha enfrontat, tant per la variació de la franja d'edat de persones que acudeixen a fer la inscripció, cada cop són persones de més edat, que es correspon amb la creixent vulnerabilitat econòmica. La renda familiar disponible s'ha desplomat entre els inscrits en sol·licitar un habitatge, i resulta evident que caldrà fer esforços ingents per aconseguir que les famílies puguin afrontar amb normalitat el pagament d'una llar.

La interpretació de les dos darreres taules, diuen que persones que han sortit de la seva possible edat d'emancipació, han perdut ingressos, i per tant fa necessària la seva inscripció en el Registre de sol·licitants per intentar aconseguir un habitatge assequible. Aquestes dues gràfiques també diuen que hi ha un conjunt important de joves que no tenen suficients ingressos per pensar en la possibilitat d'accedir a un habitatge per la via ordinària, i sembla per tant que hagin 'tirat la tovallola' respecte a la possibilitat d'accedir per aquesta via a un habitatge.

Finalment una darrera gràfica que ens situa en l'entorn de dificultat en el que ens trobem. Aquesta gràfica, trenca determinats estereotips, tot posant de relleu que malgrat els elements exògens que sovint s'assenyalen com a determinants de la crisi de la post-bombolla, pot observar-se que, de forma estable en el temps, que ni tan sols una de cada quatre persones inscrites provenen del corrent migratori paral·lel a l'etapa expansiva que ja s'ha descrit.

Gràfic 4.10. Inscrits al RSHPO per nacionalitat.



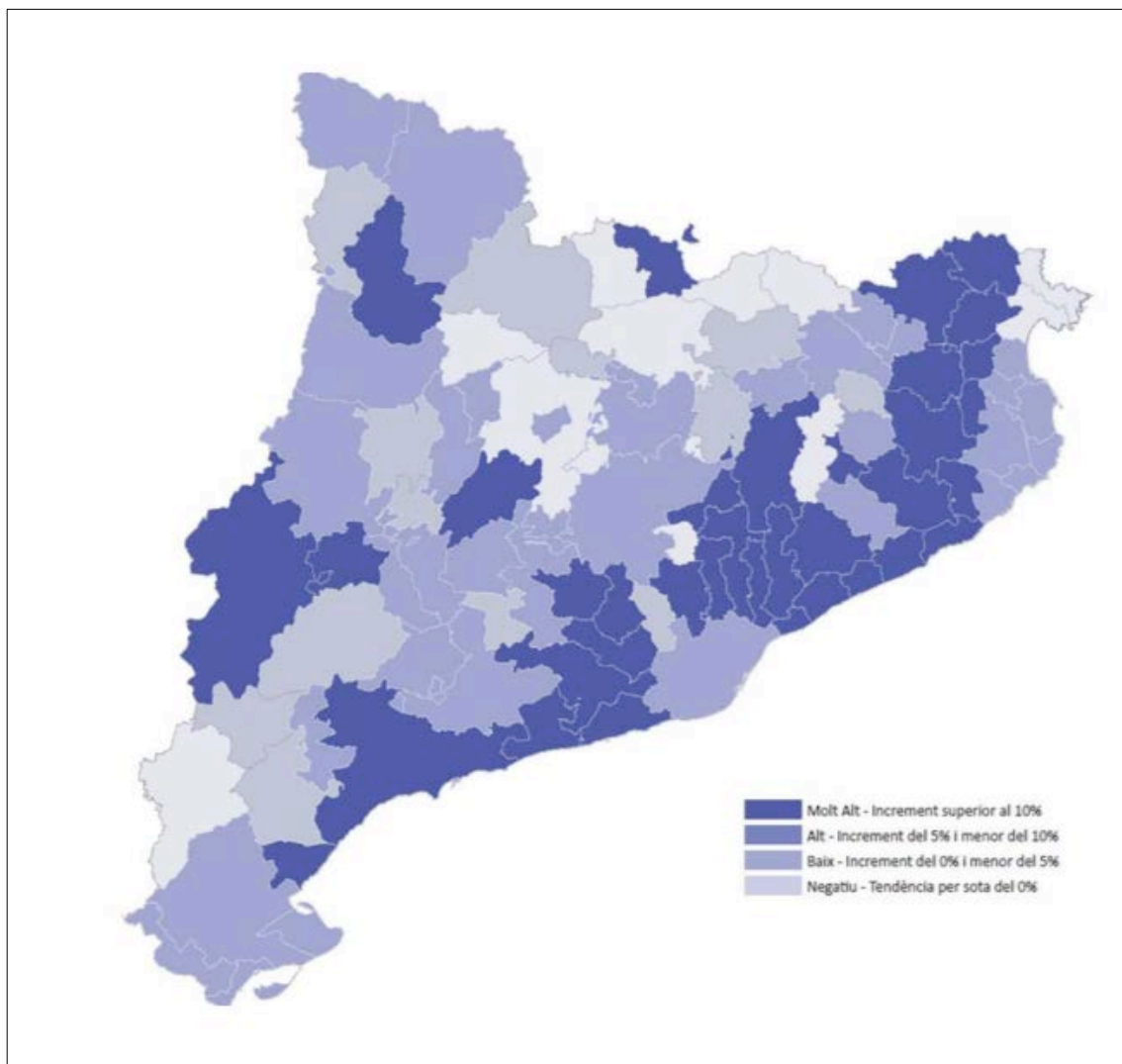
Elaboració pròpia. Font: AHC.

1.2 EL PLA TERRITORIAL SECTORIAL DE L'HABITATGE.

Si el Registre és un element objectiu, un altre instrument de previsió de la necessitat d'habitatge a Catalunya per als propers 15 anys, ho és el Pla Territorial Sectorial de l'Habitatge.

El document, contempla les previsions de la creació de noves llars a Catalunya en aquest període -preveu la creació d'un total de 880.000 noves llars-, i d'aquestes, un total de 315.000 precisaran algun tipus de suport públic.

Mapa 4.1. Previsió de creixement de llars a Catalunya propers 15 anys



Font: AHC

El treball, realitzat en base a projeccions demogràfiques elaborades pel Centre d'Estudis Demogràfics, i en base a l'anàlisi socioeconòmic de la població en risc de quedar exclosa de l'opció d'accedir a un habitatge, fa diferents plantejaments per assolir dues fites.

La primera, és aconseguir ampliar el parc de lloguer social per a que a Catalunya aquesta tipologia d'accés assequible representi almenys el 5% del total dels habitatges principals. La segona, és donar compliment als objectius de solidaritat urbana que estableix l'article 73, de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, que fixa que en les àrees declarades com a àmbits de demanda residencial forta i acreditada han de disposar d'un parc mínim d'habitatges destinats a polítiques socials⁷⁰² del 15% respecte del total d'habitatges principals existents. Aquests habitatges destinats a polítiques socials, inclouen altres tipologies d'habitatges que les de lloguer social.

El document fa també una distribució de quina és la tipologia d'habitatge que és precisarà, i fa la següent distribució:

Quadre 4.1. Distribució de la tipologia de suport i accés a les noves llars

Necessitats d'habitatge per al compliment dels objectius del PTSH.	315.000
Incrementar el parc d'habitatges en lloguer social	131.500
<i>HPO en règim de lloguer de nova promoció (ciutat per construir)</i>	<i>52.000</i>
<i>Incorporació a aquest format d'accés d'habitatges existents (ciutat construïda)</i>	<i>43.500</i>
<i>Mobilització de parc existent cap a lloguer social (ciutat construïda)</i>	<i>36.000</i>
Nova promoció d'habitatges en règim de compra-venda o altres formes de tinença.	142.500
Ampliació de nous ajuts al pagament de lloguer.	41.500

Elaboració pròpia. Font: PTSH. SHIMU.

⁷⁰² L'article 74 de la Llei, defineix que cal entendre per habitatges destinats a polítiques socials, que va més enllà, dels habitatges de lloguer social. "Als efectes del que estableix l'article 73, es consideren habitatges destinats a polítiques socials tots els acollits a qualsevol de les modalitats de protecció establertes per aquesta llei o pels plans i els programes d'habitatge, els quals poden incloure, a més dels habitatges amb protecció oficial de compra o de lloguer o d'altres formes de cessió d'ús, els habitatges de titularitat pública, els habitatges dotacionals públics, els allotjaments d'acollida d'immigrants, els habitatges cedits a l'Administració pública, els habitatges d'inserció, els habitatges de copropietat, els habitatges privats de lloguer administrats per xarxes de mediació social, els habitatges privats de lloguer de pròrroga forçosa, els habitatges cedits en règim de masoveria urbana, els habitatges d'empreses destinats a llurs treballadors i altres habitatges promoguts per operadors públics, de preu intermedi entre l'habitatge amb protecció oficial i l'habitatge del mercat lliure però que no es regeixen per les regles del mercat lliure".

Cal posar en relació, l'accés a habitatge en condicions d'assequibilitat, amb la renda familiar disponible:

Quadre 4.2. Distribució per ingressos de la tipologia de suport i accés.

Ingressos familiars	Equivalència IRSC	Forma d'accés / tinença adient	Cost màxim admissible
< 9.000 €	< 1,13 IRSC (2015)	Lloguer	< 225 €/mes
de 9.000 € a 14.000 €	de 1,13 a 1,75 IRSC	Lloguer	de 225 €/mes a 349 €/mes
de 14.001 € a 19.000 €	de 1,75 a 2,38 IRSC	Lloguer /Tinences intermèdies	de 350 €/mes a 474 €/mes
		Propietat	de 102.600 € a 138.800 €
de 19.001 € a 23.000 €	de 2,38 a 2,88 IRSC	Propietat	de 138.800 € a 167.280 €

Elaboració pròpia. Font: PTSH. SHIMU.

Una altra de les qüestions que posa de relleu el Pla Territorial Sectorial de l'Habitatge, és la disponibilitat de sòl reservat per a la promoció d'habitatges de protecció oficial. Si l'especulació sobre el sòl, ha estat un dels fets determinants de la darrera bombolla immobiliària, resulta important conèixer que a Catalunya hi ha reserva de sòl suficient, que no pot ser objecte de comerç lucratiu, per afrontar el parc de protecció oficial que s'hagi de construir per encarar aquests reptes.

Quadre 4.3. Distribució territorial del sòl de reserva existent per a desenvolupar habitatge assequible.

Àmbit territorial	Estimació HPO nous / sòl de reserva
Alt Pirineu i Aran	4.056
Camp de Tarragona	27.877
Comarques Centrals	10.116
Girona	22.053
Metropolità	73.119
Penedès	11.364
Ponent	32.568
Terres de l'Ebre	11.618
Total Catalunya	192.771

Font: PTSH. SHIMU.

Una ràpida mirada a les principals dades del Registre de Sol·licitants, i al Pla Territorial, han servit per constatar i quantificar, la necessitat urgent de proveir habitatge assequible, i la possibilitat de fer-ho promovent nou habitatge assequible sobre sòl reservat existent. El fet que majoritàriament aquest sòl estigui pendent de transformar, i la inelasticitat temporal que comporta la resposta a una demanda (fortíssima) d'habitatge d'aquesta tipologia, cal ara, analitzar, si per assolir aquesta resposta urgent, és pot fer sobre la ciutat construïda.

2. HABITATGES BUITS. UNA PERSECUCIÓ DESPROPORCIONADA.

La voluntat d'aplicació de mesures intrusives en el mercat de l'habitatge per a obtenir solucions residencials per a les famílies que ho requerien, s'han dut a terme majoritàriament sota el pretext de la suposada existència a tota Espanya de milions d'habitatges buits o infrautilitzats.

Mobilitzar aquest parc d'habitatge buit, o prendre mesures sobre aquests habitatges buits per a ampliar el parc d'habitatge social, ha estat l'argument que s'ha utilitzat per part de les comunitats autònomes i els ens locals per desenvolupar una abundant i variada normativa coercitiva. Instruments com les sancions, les taxes o les expropiacions, han tingut en el seu punt de mira els habitatges desocupats.

Una informació estadística que com s'ha posat de relleu diferents cops en aquest treball, no reflexa la realitat, no permet optar per la rigorositat i avançar de forma concloent cap a les conclusions d'aquest capítol. Per altra banda, la ubicació de molts dels habitatges buits no és troba en entorns d'acreditada necessitat, i la gran majoria, a més, tenen unes condicions d'habitabilitat mediocre donada l'antiguitat dels edificis on es troben.

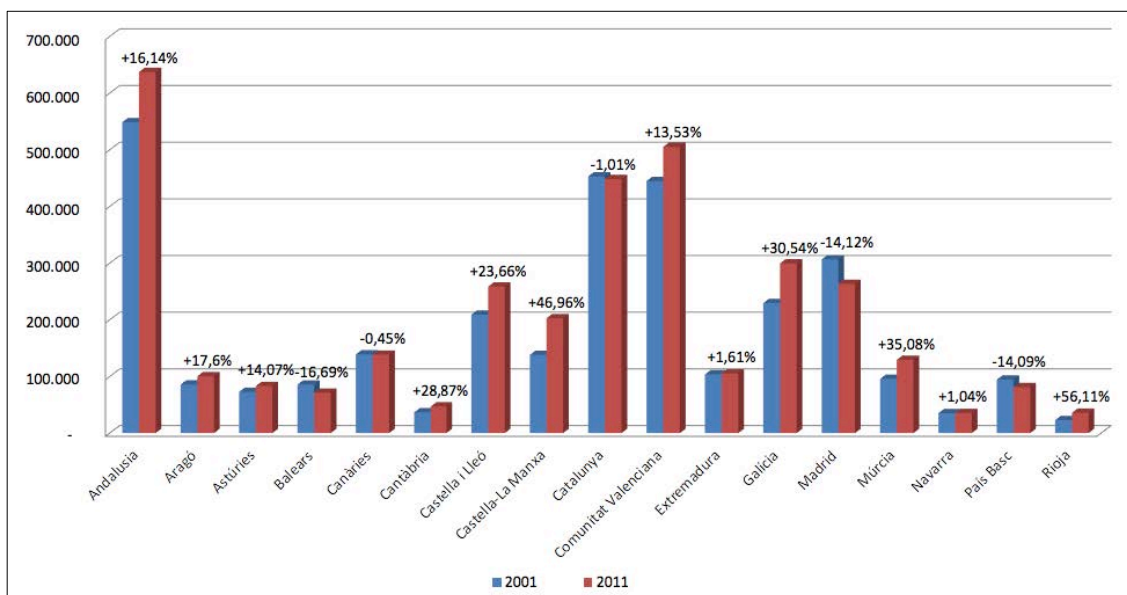
2.1 ELS HABITATGES BUITS

Segons les dades del darrer Cens de població i habitatge de l'INE, que és del 2011⁷⁰³, al conjunt de l'Estat hi havia un total de 3.443.365 habitatges buits, això representa un 13,66% dels habitatges habituals (25.208.623), quasi 337.000 habitatges buits més que s'afegeixen a l'estadística de l'any 2001, on la xifra 'oficial' d'habitatges buits era de 3.106.422.

De fet en la difusió de les dades d'habitatges buits, el INE considerava que de tots els habitatges construïts entre el 2002 i el 2011, un percentatge del 21,4% estaven buits⁷⁰⁴.

La diferència i distribució d'habitatges buits per cada Comunitat Autònoma és la següent:

Gràfic 4.11. Evolució dels habitatges buits per CCAA. Període 2001-2011



Elaboració pròpia. Font: INE

⁷⁰³ A diferència del Cens realitzat a l'any 2001, el de l'any 2011, es va fer sobre una enquesta realitzada sobre el 12,3% de la població.

Aquesta metodologia està disponible a:

http://www.ine.es/censos2011/censos2011_proyecto.pdf

⁷⁰⁴ Insituto Nacional de Estadística. Nota de premsa "Censos de Población y Viviendas 2011. Edificios y viviendas. Datos provisionales". 18 d'abril de 2013. p.15 a 18

Disponible a:

<https://www.ine.es/prensa/np775.pdf>

Aquesta gràfica, que compara dades de 2011 respecte del 2001. Necessàriament ha de sorprendre que determinats territoris autonòmics, que han patit especialment l'onada de promoció residencial en l'interval del període analitzat, presentin uns resultats de més habitatges buits el 2001, que el 2011. En aquest sentit per exemple les Comunitats de Madrid i la de Catalunya.

Des d'una altra perspectiva, pot observar-se el percentatge d'habitatges buits a cada Comunitat Autònoma, respecte del total d'habitatges buits que hi ha a l'estat espanyol.

Gràfic 4.12. Percentatge d'habitatges buits per CCAA. Any 2011

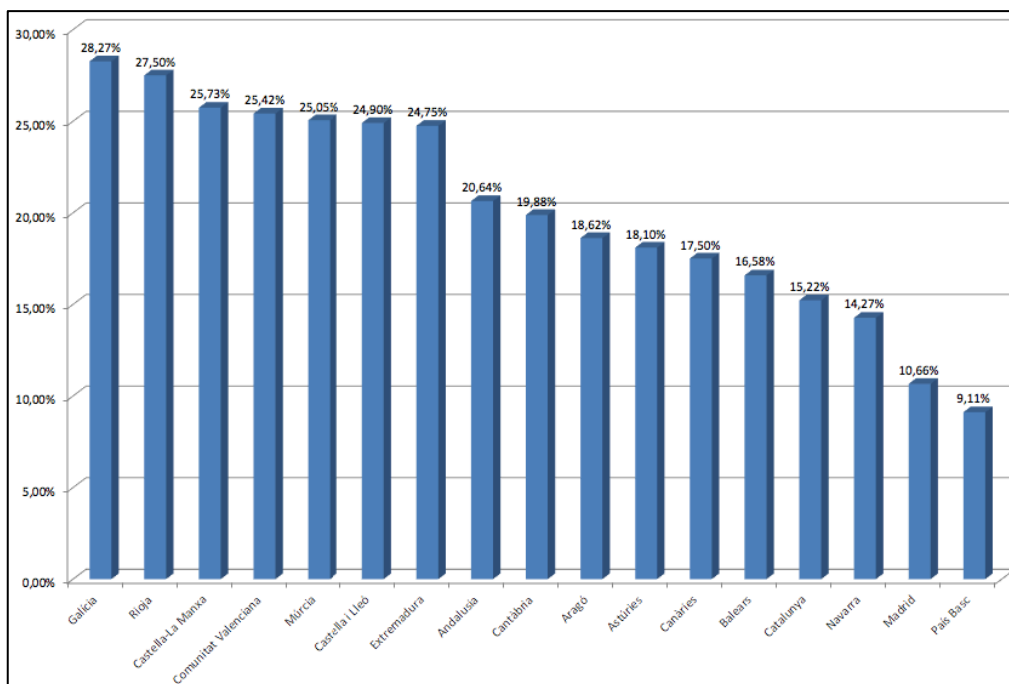


Elaboració pròpia. Font: INE

La Comunitat d'Andalusia, la Valenciana i Catalunya, tenen segons *el Instituto de Estadística* quasi el 50% de tots els habitatges buits existents a l'estat espanyol.

Precisament, des de la perspectiva dels habitatges principals cal tenir aquesta darrera perspectiva, la del percentatge d'habitatges buits respecte dels principals a cada Comunitat Autònoma.

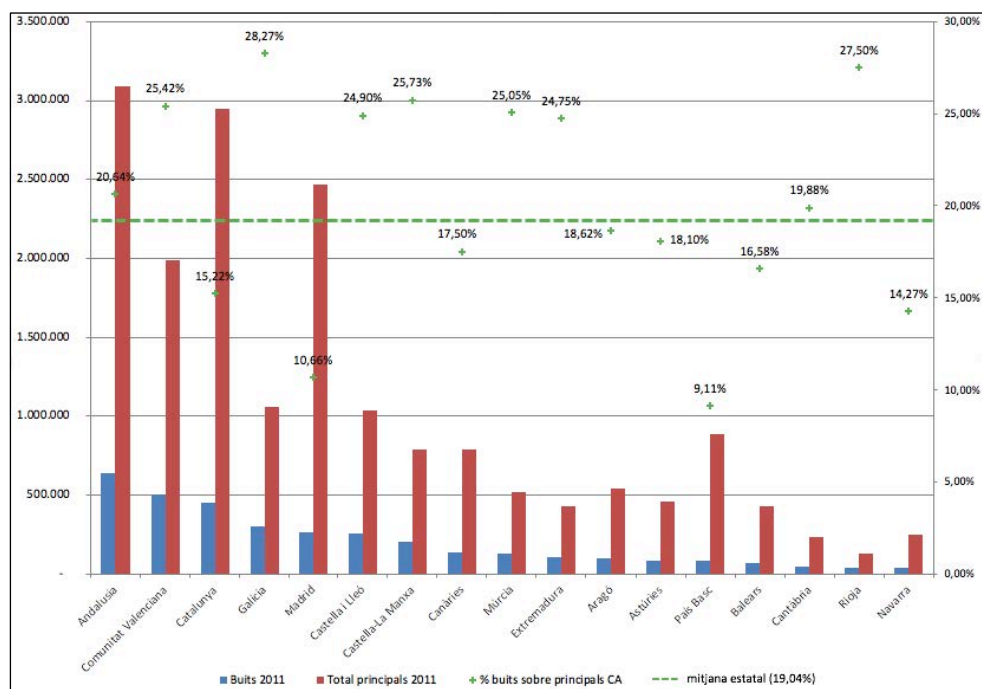
Gràfic 4.13. Percentatge d'habitatges buits per CCAA. Any 2011



Elaboració pròpia. Font: INE

I per entendre 'visualment' l'impacte del que representen aquests habitatges respecte dels principals, aquesta darrera gràfica ajuda a interpretar la suposada gravetat de les xifres ofertes, en determinats territoris.

Gràfic 4.14. Relació entre habitatges buits i habitatges principals per CCAA. Any 2011



Elaboració pròpia. Font: INE

A Catalunya el parc d'habitatges ha crescut considerablement els darrers 30 anys. Així, s'ha incrementat el número total d'habitatges, des de l'any 1981 al 2011 en un total de 1.410.512 nous habitatges (3.863.381 habitatges el 2011 i 2.452.869 del 1981)

El número d'habitatges buits en aquestes tres dècades també ha augmentat, dels 364.514 habitatges buits del 1981 vàrem passar als 448.381 del 2011 (un augment de 83.842 habitatges). No obstant, aquest augment d'habitatges buits no s'ha correspost amb el creixement del parc d'habitatges, atès que el percentatge d'habitatges buits ha disminuït (del 14,86% d'habitatges buits de 1981 vàrem passar al 11,61% del 2011 - percentatges sobre els habitatges principals-).

D'aquest total de 448.356 habitatges buits, segons les mateixes dades d'aquests, 371.547 es trobaven ubicats en edificis en bon estat. A més, d'aquests habitatges en bon estat, 238.060 es trobaven en els 72 municipis amb demanda forta i acreditada, establerts en el Pla per al dret a l'habitatge (Decret 75/2014), un 64.1% del total.

Així mateix, 41.187 habitatges buits havien estat construïts entre 2007 i 2011, dels què 23.006 eren en els municipis amb demanda forta i acreditada demanda.

D'aquestes dades de l'INE, se'n pot fer també un breu anàlisi de les situacions en les que es troben les diferents províncies, àmbits territorials, comarques i municipis. Així, de les diferents demarcacions, la de Lleida és la que té un percentatge d'habitatges buits més elevat, un 15,18% del total. Per altra banda, si parlem d'àmbits territorials, les Terres de l'Ebre és el que presenta un percentatge més elevat d'habitatges desocupats, el 18,47%, seguit de l'àmbit territorial de les comarques Centrals, amb un 16,82%.

Per comarques, les Garrigues, la Ribera d'Ebre, l'Urgell i la Terra Alta presenten un percentatge d'habitatges buits superior al 20%.

Finalment, dels municipis més poblats de cada demarcació, amb més de 50.000 habitants, les ciutats que presenten un percentatge d'habitatges buits més elevat, són Tàrraga, Manresa i Amposta, amb uns percentatges superiors al 20%.

Aquestes darreres dades ens serveixen per realitzar una primera aproximació que caldrà tenir en compte, no sempre els habitatges buits estan ubicats en els municipis on hi ha més necessitat. Malgrat això, una xifra superior als 235.000 habitatges en els municipis de demanda acreditada, en el cas de resultar certa, seria un potencial 'manantial' per saciar la necessitat d'habitatges en moments d'emergència residencial.

Precisament, si es baixa al nivell de municipi, pot observar-se, que del llistat inicial, després ampliat, de municipis amb demanda acreditada, és pot trobar que Manresa i Banyoles presenten un índex d'habitatges buits superior al 23% i que l'índex percentual dels municipis de Sant Just Desvern, Igualada, Olot, Cambrils, Vilafranca del Penedès, Lloret de Mar, Montcada i Reixac i Terrassa es situa entre el 15 i el 20% d'habitatges desocupats.

Si el punt de mira, es posa, en un entorn clarament tensionat com és l'àmbit metropolità de Barcelona, s'observa que el percentatge d'habitatge buit és pot considerar baix, i en tot cas, clarament per sota de la mitjana de les xifres que s'han exposat per la resta del territori, assolint un percentatge del 10,12% d'habitatges buits.

Servirà l'entorn metropolità, i més concretament la ciutat de Barcelona, per posar en dubte la validesa de les xifres que ofereix l'INE. Els habitatges buits a la ciutat de Barcelona han estat font de polèmica pública per les dificultats que ofereixen els límits municipals (els naturals i els artificials) per encabir-hi nous desenvolupaments d'habitatge, aquesta situació sembla que tan sols pugui esquivar-se si algun dia és decideix augmentar considerablement la densitat de sostre residencial. Per això, resultava molt important conèixer si les dades del cens de població i habitatge, a la ciutat de Barcelona, a l'any 2011, que consideraven que hi havia 88.259 habitatges buits (10,88%), eren certes, doncs malgrat que el percentatge està clarament per sota de la mitjana i en la línia del que consta a l'àmbit metropolità, en xifres absolutes,

88.000 habitatges representen una possibilitat per facilitar l'accés a l'habitatge a moltes famílies.

2.1.1 El cas de Barcelona: De 88.259 habitatges buits a 10.052.

Aquesta polèmica ha quedat tancada definitivament aquest any 2019, en el que s'ha presentat definitivament els resultats del cens d'habitatges buits que ha fet l'Ajuntament de Barcelona.

Segons el propi ajuntament, la metodologia⁷⁰⁵ emprada ha consistit en visitar aquells habitatges que suposadament eren susceptibles d'estar en situació de desocupació, perquè reuneixen una o més de les següents característiques:

- Habitatges amb baix consum d'aigua en els darrers dos anys, independentment que hi hagués persones empadronades (0-15 m³ o sense comptador).
- Habitatges on no hi ha cap persona empadronada.
- Habitatges propietat d'entitats financeres.

En aquestes circumstàncies, es recollia tota la informació, i es verificava la deshabitació fent fins a 5 visites de comprovació.

La presència de circumstàncies sospitoses de l'existència d'habitatge buit, va fer que és considerés la xifra de 103.864 habitatges susceptibles de trobar-se en situació de desocupació. Això significava que eren 15.000 habitatges més dels que afirmava l'INE en la seva projecció d'habitatges buits realitzada a l'any 2011. Però la feina d'inspecció ha determinat que l'aparença d'habitatge buit no encaixa amb la realitat, els resultats finals impliquen que 'tan sols' 10.052 habitatges s'han trobat sense ocupació, això significa un 1,22% del total del parc residencial de la ciutat.

⁷⁰⁵ Les fases i el model metodològic emprat per conèixer el parc d'habitatge privat en situació de desocupació està disponible a: <https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/ca/bones-practiques-socials/cens-dhabitatges-buits-de-la-ciutat-de-barcelona>

Aquesta realitat, desmunta evidentment la metodologia emprada per a l'elaboració del cens d'habitatges que es realitza cada deu anys, i convindria, per rigor, procedir a un canvi en l'apreciació d'aquesta situació de deshabitació que fa *el Instituto Nacional de Estadística*, per ajudar a les institucions a dissenyar les seves polítiques públiques d'habitatge per centrar les seves expectatives d'una manera real.

L'INE considera que "un habitatge familiar es considera desocupat o buit quan no és la residència habitual de cap persona ni és utilitzada de forma estacional, periòdica o esporàdica per ningú. Es tracta d'habitatges deshabitats."⁷⁰⁶.

VINUESA (2008) reclamava amb urgència millorar la informació estadística sobre habitatge, "el procediment de l'obtenció de la informació es mostra especialment inadequat quan els habitatges no estan habitats [...] la informació censal, procedeix de deduccions més o menys arriscades dels agents censals"⁷⁰⁷. Per tant, no hi ha una obtenció fiable de la utilització de l'habitatge per part de qui n'és el propietari, sinó que aquesta acaba resultant una apreciació subjectiva de qui recopila la informació.

Resulta evident que les xifres d'habitatges desocupats que ens ofereix l'INE, no poden utilitzar-se per elaborar estratègies en base a habitatges deshabitats. Ha quedat verificat, gràcies a la inspecció a la ciutat de Barcelona, que dels més de 100.000 habitatges que reunien característiques que feien pensar que es trobaven desocupats, es produeixen greus errors en elevar a certes aquestes percepcions. El número d'habitatges buits a la ciutat, és quasi un 90% inferior a la xifra de l'estadística oficial.

Si a tot l'Estat, l'error és el de la mateixa dimensió que el mostrat a la ciutat de Barcelona, aleshores la xifra total d'habitatges buits a tot l'Estat seria de tan sols 392.200.

⁷⁰⁶ Aquest és el concepte que utilitza l'INE en diferents documents com glossaris i descripció d'estadístiques en les que apareixen les dades sobre habitatges buits.

Entre altres, disponible a:

<http://www.ine.es/dynt3/metadatos/es/RespuestaPrint.htm?oper=8>

⁷⁰⁷ Vinuesa, J., de la Riva, J.M., Palacios, J.A. "El fenómeno de las viviendas desocupadas". Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid. Any 2008. p.83-84

2.2 RESOLDRE L'ENIGMA DELS HABITATGES BUITS EN MANS DE LES ENTITATS FINANCERES.

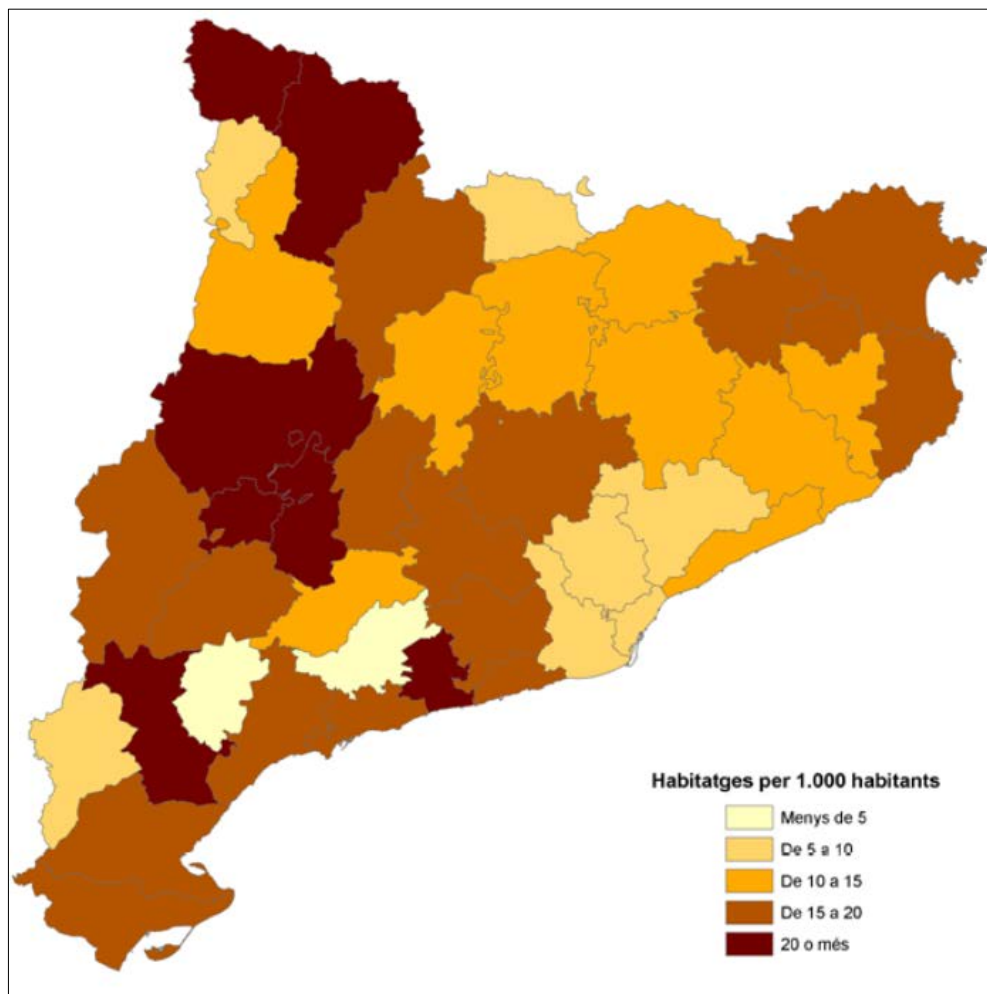
Si l'objectiu de moltes de les normatives emeses a les Comunitats Autònomes era mobilitzar els habitatges sense vendre, fruit de la bombolla immobiliària, que s'estaven adjudicant les entitats financeres. És evident que la informació sobre la quantitat, ubicació, i situació de tots aquests béns immobles, que aquestes entitats s'estaven adjudicant, era necessària per dissenyar els instruments més oportuns per actuar i garantir que els habitatges estiguessin en ocupació.

La varietat de xifres era dispar. Així, el Ministeri de Foment va estimar que a 31 de desembre de 2012 que l'estoc d'habitatge nou sense vendre a Catalunya era de 87.730 habitatges, el 15.0% del total de l'Estat.

Per una altra banda, l'Informe sobre el Sector Immobiliari Residencial a Espanya de l'extingida Catalunya Banc (adquirida per BBVA), calcula que l'estoc d'habitatge nou sense vendre a Catalunya a juny de 2012 era de 103.796 habitatges, un 12.8% de l'estoc del conjunt de l'estat.

L'Estudi del cens d'habitatges de nova construcció pendents de vendre a Catalunya realitzat per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya l'any 2013, amb la col·laboració dels registradors de la propietat, estima que el número d'habitatges inscrits al registre de la propietat des de l'1 de gener de 2007 i no transmès a tercers amb data 31 de desembre de 2012 era de 79.331 habitatges.

Mapa 4.2. Distribució comarcal d'estimació d'habitatges buits. Any 2013



De tots aquests habitatges sense vendre. l'estimació que és va fer per determinar la base imposable de l'impost sobre habitatges buits propietat de les entitats financeres, que va realitzar l'avalua a l'abril de 2014 va concloure que a desembre de 2013, hi havia a Catalunya entre 31.852 i 43.568 habitatges propietat de les entitats financeres, que no comporta que necessàriament estiguessin buits.

Per tant, sembla que es podia concloure que d'una xifra situada entre 80.000 i 100.000 habitatges sense vendre a Catalunya de la darrera etapa expansiva, un 40%, estava en mans de les entitats financeres.

Finalment, la Generalitat va decidir impulsar un Registre d'habitatges buits, o ocupats sense títol habilitant.

2.2.1 El Registre d'Habitatges buits o ocupats sense títol habilitant.

En el projecte de llei de l'impost sobre els habitatges buits que es tramitava per part del Govern català, hi havia la previsió de la creació d'un registre d'habitatges buits que servís de forma genèrica per a obtenir informació verídica i actualitzada sobre l'adjudicació d'habitatges fruit de la post-bombolla, principalment per part de les entitats financeres.

La demora de la tramitació d'aquell projecte de llei, va provocar que finalment s'optés per incloure la creació d'aquest Registre, en el que va ser el Decret-Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària.

Així, l'article 1.3, afegia una disposició addicional a la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, per la qual es creava el "Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant", en el que calia inscriure "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".

La inscripció havia de permetre conèixer, com a mínim, si els habitatges estaven desocupats o ocupats sense títol habilitant, de qui era la titularitat, la ubicació, la superfície, i fins i tot si disposaven de cèdula d'habitabilitat.

A més resultava necessari que en la inscripció s'identifiqués a l'anterior titular, l'import d'adjudicació, i la data des de que s'ha produït l'adjudicació.

No és pot negar que l'alt grau de compliment de la inscripció, va fer que aquesta fos una eina de gran utilitat, especialment per als Ajuntaments, que al cap de pocs mesos de posar en funcionament aquest Registre podien obtenir una gran quantitat d'informació sobre la situació dels habitatges que procedien d'aquests procediments d'execució.

En la següent taula és pot observar l'evolució que ha tingut el Registre,

Taula 4.3 Evolució del número total d'habitatges inscrits per societats i trams al Registre d'habitatges buits o ocupats sense títol habilitant.

	2015	2016	2017	2018
Societats + 5.000 h	3	2	2	1
Societats 1.000/5.000 h.	6	8	8	4
Societats 500/1.000 h.	4	4	4	8
Societats 250/500 h.	7	7	4	4
Societats 100/250 h.	10	10	11	7
Societats 25/100 h.	28	25	24	18
Societats < 25	68	78	99	100
Total Societats	126	134	152	142
Total Habitatges	44.007	44.215	40.389	23.553

Elaboració pròpia. Font: AHC

Pot observar-se en la Taula, que la xifra d'habitatges inscrits ha assolits màxims de 44.000 unitats, validant així les previsions que havia fet Ivàlua a l'any 2014 sobre el número d'unitats residencials que estaven en mans d'entitats financeres.

El principal descens d'habitatges inscrits en el Registre, correspon a l'any 2018 en el que la xifra d'habitatges inscrits ha baixat un 41,7% respecte de l'any anterior, per la alienació que han fet les principals entitats financeres dels seus habitatges, en la Taula pot veure's com les societats que tenien inscrits més de 1.000 habitatges a l'any 2017 s'han reduït a la meitat. Presenta dubtes el fet que una d'aquests habitatges hagin canviat, en un sol any, la seva condició/estat, que faci que no sigui obligatòria la seva inscripció en el Registre, ben probablement els nous adquirents no han complert amb l'obligació d'inscriure'ls.

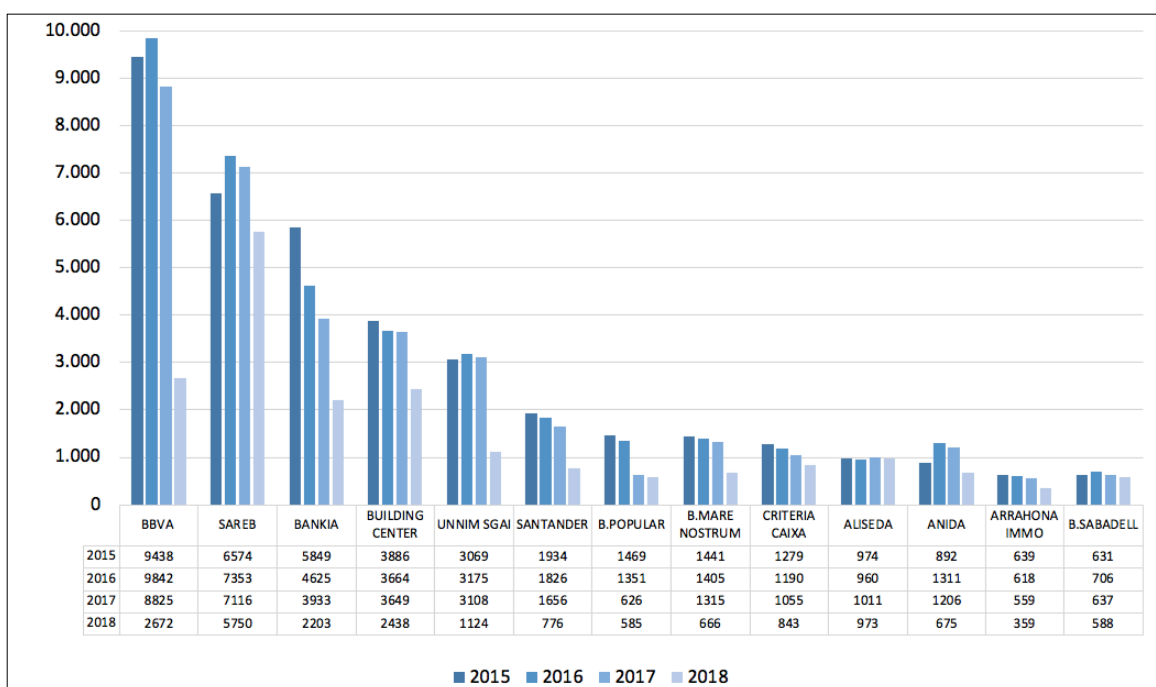
En el següent gràfic pot observar-se l'evolució d'habitatges per part de les entitats que tenien més de 500 habitatges inscrits al Registre, a l'any 2015. Aquestes 13 societats, han mantingut un percentatge al voltant del 85% del total dels habitatges.

Taula 4.4 Total habitatge entitats amb més de 500 habitatges inscrit al 2015.

Total 13 Entitats	38.075	38.026	34.696	19.652
Total inscrits	44.007	44.215	40.389	23.553

Elaboració pròpia. Font: AHC

Gràfic 4.15 Evolució del número total d'habitatges inscrits per les societats amb més de 500 habitatges registrats a l'any 2015.



Elaboració pròpia. Font: AHC

S'observa doncs, com en aquests 4 anys, les entitats amb més habitatges inscrits s'han després del 46% dels seu actius, destacant entre els que hi tenien més de 5.000 habitatges inscrits, les sortides de la cartera del BBVA (72%) i Bankia (62,3%), i en sentit contrari la poca activitat en aquest sentit de la SAREB (12,5%).

El Registre d'Habitatges buits ha estat una eina important pels municipis, per a poder actuar per donar suport a la ciutadania en situació de vulnerabilitat, i resulta important veure en quina intensitat han sortit els habitatges que tenien inscrits, i si aquest fet, té relació amb la demanda d'habitatge al municipi. I no tan sols això, aquesta Taula ens ha d'oferir informació que relacioni l'activitat del Registre amb la recaptació de l'Impost d'habitatges buits, o les operacions que quedin subjectes a tanteig i retracte.

Taula 4.5 Evolució anual dels habitatges inscrits al Registre per municipis.

MUNICIPI	Any 2015	Any 2016	Any 2017	Any 2018	2015-2018	% VAR 15/18
ABRERA	45	46	43	29	-16	-35,56%
AGRAMUNT	75	80	63	31	-44	-58,67%
ALCANAR	129	204	187	132	3	2,33%
ALCARRÀS	313	325	265	187	-126	-40,26%
ALCOLETGE	96	115	109	62	-34	-35,42%
ALELLA	17	20	17	11	-6	-35,29%
ALGUAIRE	23	25	20	8	-15	-65,22%
ALMACELLES	122	131	128	39	-83	-68,03%
ALMENAR	10	10	7	3	-7	-70,00%
ALMOSTER	7	7	5	3	-4	-57,14%
ALTAFULLA	45	47	45	36	-9	-20,00%
AMPOSTA	472	482	389	195	-277	-58,69%
ANGLESOLA	5	5	3	1	-4	-80,00%
ARENYS DE MAR	103	136	114	98	-5	-4,85%
ARENYS DE MUNT	43	58	42	25	-18	-41,86%
ARGENTONA	28	35	33	21	-7	-25,00%
ARTESA DE SEGRE	17	18	17	9	-8	-47,06%
AVIÀ	3	3	3	1	-2	-66,67%
BADALONA	1247	1184	1066	457	-790	-63,35%
BADIA DEL VALLÈS	43	43	43	21	-22	-51,16%
BALAGUER	356	368	306	140	-216	-60,67%
BANYOLES	115	109	107	49	-66	-57,39%
BARBERÀ DEL VALLÈS	112	100	92	34	-78	-69,64%
BARCELONA	2518	2336	2084	1062	-1456	-57,82%
BEGUES	16	20	15	7	-9	-56,25%
BELLPUIG	64	66	57	28	-36	-56,25%
BELLVER DE CERDANYA	8	9	9	6	-2	-25,00%
BERGA	81	85	73	38	-43	-53,09%
BESALÚ	6	8	6	4	-2	-33,33%
BLANES	250	262	228	80	-170	-68,00%
CABRERA DE MAR	3	3	4	3	0	0,00%
CABRILS	17	19	14	8	-9	-52,94%
CALAF	60	60	52	38	-22	-36,67%
CALAFELL	319	365	340	193	-126	-39,50%
CALDES DE MONTBUI	83	94	73	36	-47	-56,63%
CALDES D'ESTRAC	10	11	9	7	-3	-30,00%
CALELLA	60	61	61	32	-28	-46,67%
CALLDETENES	14	14	13	6	-8	-57,14%
CALONGE	105	151	138	53	-52	-49,52%
CAMBRILS	290	287	257	188	-102	-35,17%
CANET DE MAR	71	88	72	43	-28	-39,44%
CANOVELLES	241	218	194	70	-171	-70,95%
CARDEDEU	97	112	92	48	-49	-50,52%
CARDONA	19	22	19	10	-9	-47,37%
CASTELLAR DEL VALLÈS	115	119	103	38	-77	-66,96%
CASTELLBISBAL	40	42	27	12	-28	-70,00%
CASTELDEFELS	123	119	99	38	-85	-69,11%
CASTELLÓ D'EMPÚRIES	109	106	84	56	-53	-48,62%
CASTELL-PLATJA D'ARO	55	64	57	33	-22	-40,00%
CASTELLVELL DEL CAMP	9	10	7	3	-6	-66,67%
CENTELLES	58	76	67	20	-38	-65,52%
CERDANYOLA DEL VALLÈS	104	110	84	26	-78	-75,00%
CERVELLÓ	55	60	45	28	-27	-49,09%
CERVERA	82	84	72	41	-41	-50,00%
CONSTANTÍ	165	166	154	61	-104	-63,03%
CORBERA DE LLOBREGAT	62	78	71	37	-25	-40,32%
CORNELLÀ DE LLOBREGAT	235	226	243	119	-116	-49,36%
CORNELLÀ DEL TERRI	1	5	2	1	0	0,00%
CUBELLES	117	143	140	75	-42	-35,90%
CUNIT	107	121	145	56	-51	-47,66%
EL MASNOU	27	28	28	18	-9	-33,33%
EL PALAU D'ANGLESOLA	24	24	18	17	-7	-29,17%
EL PAPIOL	22	25	24	11	-11	-50,00%
EL PERELLÓ	12	14	43	38	26	216,67%
EL PONT DE SUERT	12	12	8	5	-7	-58,33%
EL PRAT DE LLOBREGAT	66	64	53	24	-42	-63,64%
EL VENDRELL	499	534	457	252	-247	-49,50%
ELS PALLARESOS	13	19	15	9	-4	-30,77%
ESPARREGUERA	172	210	183	72	-100	-58,14%
ESPLUGUES DE LLOBREGAT	92	76	72	46	-46	-50,00%
FALSET	6	8	7	5	-1	-16,67%
FIGUERES	318	283	250	135	-183	-57,55%
FLIX	27	36	35	9	-18	-66,67%
FONDARELLA	2	3	3	2	0	0,00%
FORNELLS DE LA SELVA	2	2	2	0	-2	-100,00%
GANDESA	7	6	6	5	-2	-28,57%
GAVÀ	131	109	99	28	-103	-78,63%
GELIDA	79	84	72	36	-43	-54,43%
GIRONA	558	516	541	284	-274	-49,10%
GIRONELLA	58	60	58	42	-16	-27,59%
GOLMÉS	28	28	24	13	-15	-53,57%
GRANOLLERS	337	290	277	109	-228	-67,66%
GUISSONA	15	14	12	7	-8	-53,33%

IGUALADA	286	254	197	61	-225	-78,67%
LA BISBAL D'EMPORDÀ	88	89	84	49	-39	-44,32%
LA CANONJA	50	46	36	19	-31	-62,00%
LA GARRIGA	64	77	72	47	-17	-26,56%
LA LLAGOSTA	53	55	47	22	-31	-58,49%
LA PALMA DE CERVELLÓ	11	13	13	10	-1	-9,09%
LA POBLA DE SEGUR	12	13	14	12	0	0,00%
LA ROCA DEL VALLÈS	46	54	56	22	-24	-52,17%
LA SELVA DEL CAMP	19	21	20	11	-8	-42,11%
LA SÈNIA	56	58	53	34	-22	-39,29%
LA SEU D'URGELL	82	82	68	52	-30	-36,59%
L'ALDEA	63	74	58	32	-31	-49,21%
L'ARBOÇ	56	58	78	34	-22	-39,29%
LES BORGES BLANQUES	55	56	48	25	-30	-54,55%
LES FRANQUESES DEL VALLÈS	111	98	108	28	-83	-74,77%
LES MASIES DE VOLTREGÀ	8	8	11	4	-4	-50,00%
L'ESCALA	60	74	63	40	-20	-33,33%
L'HOSPITALET DE LLOBREGAT	1628	1520	1330	580	-1048	-64,37%
LLAGOSTERA	124	127	113	69	-55	-44,35%
LLANÇÀ	48	54	39	31	-17	-35,42%
LLEIDA	1509	1339	995	342	-1167	-77,34%
LLIÇÀ D'AMUNT	59	69	67	35	-24	-40,68%
LLIÇÀ DE VALL	19	21	23	14	-5	-26,32%
LLINARS DEL VALLÈS	79	82	73	28	-51	-64,56%
LLORET DE MAR	206	209	197	115	-91	-44,17%
MALGRAT DE MAR	110	120	104	55	-55	-50,00%
MANLLEU	219	219	188	92	-127	-57,99%
MANRESA	861	844	775	435	-426	-49,48%
MARTORELL	139	130	113	47	-92	-66,19%
MARTORELLES	18	18	14	4	-14	-77,78%
MATADEPERA	19	22	16	9	-10	-52,63%
MATARÓ	546	492	449	169	-377	-69,05%
MIRALCAMP	16	16	9	5	-11	-68,75%
MOLINS DE REI	37	48	32	20	-17	-45,95%
MOLLERUSSA	318	329	264	143	-175	-55,03%
MOLLET DEL VALLÈS	250	252	235	104	-146	-58,40%
MONTBLANC	21	23	23	16	-5	-23,81%
MONTCADA I REIXAC	202	186	155	41	-161	-79,70%
MONTGAT	12	12	13	5	-7	-58,33%
MONTMELÓ	24	17	19	4	-20	-83,33%
MONTORNÈS DEL VALLÈS	142	127	109	25	-117	-82,39%
MONT-RAS	5	5	6	4	-1	-20,00%
MONT-ROIG DEL CAMP	271	328	326	184	-87	-32,10%
MÓRA D'EBRE	113	121	111	84	-29	-25,66%
MÓRA LA NOVA	11	21	21	5	-6	-54,55%
NAVÀS	69	142	142	106	37	53,62%
ÒDENÀ	64	67	58	36	-28	-43,75%
OLESA DE MONTSERRAT	279	275	255	51	-228	-81,72%
OLOT	265	242	216	109	-156	-58,87%
PALAFOLLS	89	107	91	50	-39	-43,82%
PALAFRUGELL	306	288	227	86	-220	-71,90%
PALAMÓS	141	160	152	93	-48	-34,04%
PALAU-SOLITÀ I PLEGAMANS	27	34	28	10	-17	-62,96%
PALLEJÀ	36	38	36	20	-16	-44,44%
PARETS DEL VALLÈS	26	32	29	11	-15	-57,69%
PIERA	157	172	151	81	-76	-48,41%
PINEDA DE MAR	130	137	119	47	-83	-63,85%
POLINYÀ	29	30	27	15	-14	-48,28%
PONTS	3	3	3	2	-1	-33,33%
PORQUERES	7	8	4	3	-4	-57,14%
PREMIÀ DE DALT	11	12	11	8	-3	-27,27%
PREMIÀ DE MAR	55	70	56	37	-18	-32,73%
PUIGCERDÀ	23	24	21	13	-10	-43,48%
REUS	971	800	657	262	-709	-73,02%
RIPOLL	87	93	77	45	-42	-48,28%
RIPOLLET	203	204	194	76	-127	-62,56%
RODA DE BERÀ	92	97	88	57	-35	-38,04%
ROQUETES	42	49	37	23	-19	-45,24%
ROSES	132	107	89	58	-74	-56,06%
RUBÍ	569	517	446	167	-402	-70,65%
SABADELL	1438	1350	1270	470	-968	-67,32%
SALLENY	97	108	106	40	-57	-58,76%
SALOU	193	187	149	76	-117	-60,62%
SALT	806	729	646	244	-562	-69,73%
SANT ADRIÀ DE BESÒS	102	91	88	44	-58	-56,86%
SANT ANDREU DE LA BARÇA	87	84	73	25	-62	-71,26%
SANT ANDREU DE LLAVANERES	25	30	27	20	-5	-20,00%
SANT BOI DE LLOBREGAT	247	217	181	49	-198	-80,16%
SANT CARLES DE LA RÀPITA	435	449	396	282	-153	-35,17%
SANT CELONI	121	144	160	77	-44	-36,36%
SANT CLIMENT DE LLOBREGAT	7	6	6	4	-3	-42,86%
SANT CUGAT DEL VALLÈS	76	78	74	52	-24	-31,58%
SANT ESTEVE SESROVIRE	30	34	28	18	-12	-40,00%
SANT FELIU DE GUÍXOLS	145	141	131	71	-74	-51,03%
SANT FELIU DE LLOBREGAT	57	57	63	21	-36	-63,16%
SANT FOST DE CAMPSENTELLES	24	29	26	13	-11	-45,83%

SANT FRUITÓS DE BAGES	63	69	66	39	-24	-38,10%
SANT GREGORI	3	3	3	3	0	0,00%
SANT JOAN DE LES ABADESSES	12	12	5	5	-7	-58,33%
SANT JOAN DE VILATORRADA	80	87	68	34	-46	-57,50%
SANT JOAN DESPÍ	33	33	23	12	-21	-63,64%
SANT JOAN LES FONTS	14	14	8	4	-10	-71,43%
SANT JULIÀ DE RAMIS	21	23	22	8	-13	-61,90%
SANT JUST DESVERN	8	7	8	3	-5	-62,50%
SANT PERE DE RIBES	196	179	157	68	-128	-65,31%
SANT POL DE MAR	14	17	16	9	-5	-35,71%
SANT QUIRZE DEL VALLÈS	47	55	57	14	-33	-70,21%
SANT SADURNÍ D'ANOIA	83	89	64	46	-37	-44,58%
SANT VICENÇ DE CASTELLET	189	200	183	89	-100	-52,91%
SANT VICENÇ DE MONTALT	16	18	13	9	-7	-43,75%
SANT VICENÇ DELS HORTS	113	97	86	27	-86	-76,11%
SANTA BÀRBARA	55	62	50	24	-31	-56,36%
SANTA COLOMA DE CERVELLÓ	7	8	6	3	-4	-57,14%
SANTA COLOMA DE FARNERS	166	174	151	75	-91	-54,82%
SANTA COLOMA DE GRAMENET	887	824	733	298	-589	-66,40%
SANTA COLOMA DE QUERALT	21	20	18	10	-11	-52,38%
SANTA CRISTINA D'ARO	36	41	37	22	-14	-38,89%
SANTA EUGÈNIA DE BERGA	5	9	8	4	-1	-20,00%
SANTA LLOGAIA D'ÀLGUEMA	2	2	2	1	-1	-50,00%
SANTA MARGARIDA DE MONTBUI	116	130	110	65	-51	-43,97%
SANTA MARGARIDA I ELS MONJOS	71	76	63	30	-41	-57,75%
SANTA PERPÈTUA DE MOGODA	111	121	119	30	-81	-72,97%
SANTA SUSANNA	22	23	22	11	-11	-50,00%
SARRIÀ DE TER	15	17	13	8	-7	-46,67%
SENTMENAT	81	87	62	43	-38	-46,91%
SITGES	44	37	35	22	-22	-50,00%
SOLSONA	32	34	34	21	-11	-34,38%
SORT	7	8	7	4	-3	-42,86%
SÚRIA	73	74	57	27	-46	-63,01%
TARRAGONA	1199	1043	886	404	-795	-66,31%
TÀRREGA	285	324	287	137	-148	-51,93%
TEIÀ	16	17	15	14	-2	-12,50%
TERRASSA	1996	1872	1610	630	-1366	-68,44%
TIANA	6	7	7	5	-1	-16,67%
TONA	47	55	51	36	-11	-23,40%
TORDERA	374	414	351	207	-167	-44,65%
TORELLÓ	114	136	122	75	-39	-34,21%
TORREDEMBARRA	119	124	111	71	-48	-40,34%
TORRELLES DE LLOBREGAT	17	23	19	12	-5	-29,41%
TORROELLA DE MONTGRÍ	67	76	66	43	-24	-35,82%
TORTOSA	454	428	374	146	-308	-67,84%
TOSSA DE MAR	15	21	18	12	-3	-20,00%
TREMP	63	66	57	34	-29	-46,03%
ULLDECONA	156	162	147	82	-74	-47,44%
VALLIRANA	102	108	96	53	-49	-48,04%
VALLS	193	193	169	98	-95	-49,22%
VIC	253	206	175	75	-178	-70,36%
VIELHA E MIJARAN	39	41	32	22	-17	-43,59%
VILABLAREIX	4	4	4	3	-1	-25,00%
VILADECANS	182	191	177	78	-104	-57,14%
VILADECAVALLS	36	43	41	30	-6	-16,67%
VILAFANT	15	18	17	15	0	0,00%
VILAFRANCA DEL PENEDES	286	231	193	115	-171	-59,79%
VILAGRASSA	6	7	7	5	-1	-16,67%
VILAMALLA	2	3	2	1	-1	-50,00%
VILANOVA DEL CAMÍ	135	143	134	81	-54	-40,00%
VILANOVA I LA GELTRÚ	327	293	286	137	-190	-58,10%
VILA-SECA	159	138	114	57	-102	-64,15%
VILASSAR DE DALT	6	6	16	4	-2	-33,33%
VILASSAR DE MAR	12	12	14	6	-6	-50,00%
Totals	36.859	36.194	31.988	15.258	Descens-21601	

Elaboració pròpia. Font: AHC

Si el número d'habitatges inscrits ha baixat en els municipis de demanda acreditada, en un 58,6% entre els anys 2015 i 2018, no ho ha fet amb la mateixa intensitat a la resta de municipis sense demanda acreditada. Aquests municipis han perdut pes sobre el total d'habitatges inscrits, passant de representar el 83,75% de la totalitat dels habitatges inscrits, a l'any 2015, a baixar el seu pes sobre els total d'habitatges inscrits a Catalunya fins a representar a finals de 2018, el 64,78%, pràcticament un 20%.

II. ELS PRINCIPALS PROGRAMES I ACTUACIONS NO COERCITIVES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA EN POLÍTIQUES PÚBLIQUES D'HABITATGE PER A FACILITAR EL COMPLIMENT DEL DRET A L'HABITATGE EN L'ESCENARI DE CRISI I POST-CRISI.

1.L'AMPLIACIÓ DEL PARC D'HABITATGE GESTIONAT PER LA GENERALITAT.

1.1 LA CESSIÓ D'HABITATGES DE LES ENTITATS FINANCERES.

Una de les eines que a priori més resultats ha donat per proveir habitatge per a resoldre les situacions d'emergència al llarg del període de la post-bombolla, ha estat la celebració de convenis amb les entitats financeres que havien acumulat habitatges provinents de "dacions en pagament" o execucions hipotecàries, per posar-los a disposició de la Generalitat. Aquests habitatges passen a engrossir el parc gestionat públicament. Entre 2013 i 2018, es van signar convenis amb 8 entitats diferents i es va aconseguir el compromís de cedir fins a 4.310 habitatges.

Taula 4.6 Habitatges conveniats amb entitats financeres i grau de compliment a finals de 2018

RESUM GRAU DE COMPLIMENT PER ENTITATS

	Habitatges Conveniats	Habitatges efectivament cedits a 31/12/2018	% Habitatges Cedits vs conveniats
Catalunya Caixa-2013	400	130	32,50%
Bankia-2014/2018	530	277	52,26%
Sareb-2014	930	930	100%
UCI-2015	100	63	63%
BBVA-2016	1.800	1.181	65,50%
CaixaBank-2016	200	131	65,50%
Criteria Caixa-2017	300	198	66%
Abanca-2017	50	10	20%
Total	4.310	2.920	67,75%

Elaboració pròpia. Font: AHC

Quadre 4.4. Principals característiques dels convenis signats entre la Generalitat de Catalunya i les EEFF

Concepte	Catalunya Caixa (octubre 2013)	Bankia (Maig 2018)	SAREB (Juliol 2014)	UCI (octubre 2015)	BBVA (Juliol 2016)	Caixa Bank (febrer 2016)	Criteria Caixa (gener 2017)	Abanca (Juliol 2017)
Procediment de cessió	Dues opcions de cessió: a) Adjudicació de l'AHC i gestió de CX. b) Inclusió dels habitatges validats al programa de cessió.	L'AHC administra el parc credit mitjançant contracte formalitzat entre l'AHC i el logoter.	L'AHC administra el parc credit mitjançant contracte formalitzat entre l'AHC i el logoter.	Dues opcions de cessió: a) Adjudicació de l'AHC i gestió de UCI b) Inclusió dels habitatges validats al programa de cessió.	Cessió de lots cada 6 mesos, de màxim 300 habitatges, durant 3 anys. Adjudicació per part de l'AHC, que estableix contracte amb el logoter.	Adjudicació per part de l'AHC d'habitatges totalment arranjats. Contracte entre l'AHC i el logoter.	Adjudicació per part de l'AHC d'habitatges totalment arranjats. Contracte entre l'AHC i el logoter.	Adjudicació per part de l'AHC d'habitatges totalment arranjats. Contracte entre l'AHC i el logoter.
Durada de l'usdefruit i del contracte de lloguer	6 anys	5 anys	6 anys	6 anys	5 anys	8 anys	6 anys	5 anys
Contraprestació per part de la Generalitat	En procediment de programa de cessió, CX passa els habitatges arranjats i l'AHC paga el lloguer que es cobra menys el 5% en concepte de gestió.	Pagament d'un lloguer per part de la Generalitat en forma de contraprestació per la cessió d'habitatges arranjats.	Obreres d'adequació per la Generalitat i pagament del 50% de les obres per part de la SAREB. Màxim 7.000 euros per habitatge. A partir de la recuperació de la inversió feta per la Generalitat a l'habitatge. 75 euros/mes per habitatge ocupat 125 euros/mes per habitatge buit.	En procediment de programa de cessió, UCI passa els habitatges arranjats i l'AHC paga el lloguer que es cobra menys el 5% en concepte de gestió.	Execució dels treballs d'adequació i condicionament dels habitatges acceptats, sense pagament de lloguer els 6 primers mesos. 150 euros/mes per habitatge buit i 75 euros/mes per habitatge ocupat. Del mes 6 al final, 150 euros per habitatge. Màxim de 9.000 euros/habitatge buit i 8.550 euros/habitatge ocupat en obres d'adequació. La despesa en les obres substitueix qualsevol altra contraprestació per la cessió.	Pagament d'un lloguer per part de la Generalitat en forma de contraprestació per la cessió d'habitatges arranjats.	Pagament d'un lloguer per part de la Generalitat en forma de contraprestació per la cessió d'habitatges arranjats.	Pagament d'un lloguer per part de la Generalitat en forma de contraprestació per la cessió d'habitatges arranjats. 150 euros/mes per habitatge ocupat. 125 euros/mes per habitatge buit.
Repartiment de despeses per ús per les parts	Generalitat: Despeses de Cèdula d'Habitabilitat, Certificat d'eficiència energètica, ordinàries derivades de l'ús diari (reparacions), despeses de gestió d'administració. CX: assegurança habitatge, reparacions extraordinàries, IBI, comunitat.	Generalitat: Despeses de Cèdula d'Habitabilitat, Certificat d'eficiència energètica, ordinàries derivades de l'ús diari (reparacions), despeses de gestió d'administració. BANKIA: assegurança habitatge, reparacions extraordinàries, IBI, comunitat.	Generalitat: Despeses de Cèdula d'Habitabilitat, Certificat d'eficiència energètica, ordinàries derivades de l'ús diari (reparacions), despeses de gestió d'administració. SAREB: assegurança habitatge, reparacions extraordinàries, IBI, comunitat.	Assumides per UCI.	Generalitat: Despeses de Cèdula d'Habitabilitat, Certificat d'eficiència energètica, ordinàries derivades de l'ús diari (reparacions), despeses de gestió d'administració. BBVA: assegurança habitatge, reparacions extraordinàries, IBI, comunitat.	Generalitat: Despeses de Cèdula d'Habitabilitat, Certificat d'eficiència energètica, ordinàries derivades de l'ús diari (reparacions), despeses de gestió d'administració. CaixaBank: assegurança habitatge, reparacions extraordinàries, IBI, comunitat.	Generalitat: Despeses de Cèdula d'Habitabilitat, Certificat d'eficiència energètica, ordinàries derivades de l'ús diari (reparacions), despeses de gestió d'administració. Criteria Caixa: assegurança habitatge, reparacions extraordinàries, IBI, comunitat.	Generalitat: Despeses de Cèdula d'Habitabilitat, Certificat d'eficiència energètica, ordinàries derivades de l'ús diari (reparacions), despeses de gestió d'administració. Abanca: assegurança habitatge, reparacions extraordinàries, IBI, comunitat.
Característiques de renda del lloguer social	150-350 euros/mes, procurant que no se superi el 30% dels ingressos nets de la unitat familiar.	150 euros/mes, sense superar el 30% dels ingressos nets de la unitat familiar.	150-400 euros, sense superar el 30% dels ingressos nets de la unitat familiar.	150-350 euros/mes, sense superar 30% dels ingressos nets de la unitat familiar.	Import no superior als límits establerts per la normativa vigent.	150-350 euros, sense superar el 30% dels ingressos nets de la unitat familiar.	150 euros/mes, sense superar el 30% dels ingressos nets de la unitat familiar.	150 euros/mes, sense superar el 30% dels ingressos nets de la unitat familiar.

Font: AHC

Resulta oportú per aquest treball, poder posar en comparació els habitatges que aquestes entitats tenen en el registre d'habitatges buits o ocupats sense títol habilitant (societat principal) en l'any de signatura del conveni, i veure quin percentatge representa sobre el total d'habitatges conveniats que es preveuen cedir.

Taula 4.7. Relació d'habitatges inscrits vs. habitatges cedits a la Generalitat per part de les Entitats Financeres.

	Habitatges Conveniats	Habitatges inscrits en el Registre en l'any de signatura.	% Habitatges Cedits vs. Inscrits en el Registre
Catalunya Caixa-2013	400	-	-
Bankia-2014/2018	530	5.849 (any 2015)	9,1%
Sareb-2014	930	6.574 (any 2015)	14%
UCI-2015	100	464	21,5%
BBVA-2016	1.800	9.842	18,3%
CaixaBank-2016	200	3.664	5,5%
Criteria Caixa-2017	300	1.055	28,4%
Abanca-2017	50	315	15,9%

Elaboració pròpia. Font: AHC

D'aquestes dades és pot concloure, en primer lloc la importància de les xifres absolutes en l'obtenció d'habitatges procedents d'EEFF per posar en lloguer social, i constatar que cap altre indret de l'Estat espanyol ha obtingut cessions d'aquesta importància. Malgrat tot hi ha clares absències entre les entitats que tenien habitatge buit inscrit en el Registre, tot i que alguna d'elles ha impulsat la seva pròpia estructura d'habitatge en lloguer social.

Malgrat tot, amb aquestes xifres, s'intueix la pèrdua d'oportunitat, per haver pogut realitzar algun tipus d'operació, a nivell estatal, per incrementar en base a ciutat ja construïda, el número d'habitatges destinats a polítiques socials.

1.2 L'ADQUISICIÓ D'HABITATGES DEL PARC PRIVAT COM ALTERNATIVA A LA PROMOCIÓ.

Al parc públic de l'habitatge s'hi poden incorporar nous habitatges, no tan sols per la via tradicional de la promoció, sinó que una alternativa viable és l'adquisició d'habitatge existent. Coneguda la inelasticitat del mercat de l'habitatge, la necessitat d'obtenir habitatge de forma ràpida per donar resposta a situacions que precisen d'una solució urgent, precisa d'actuacions amb una perspectiva diferent de la tradicional.

1.2.1 L'intent d'adquisició de 500 habitatges a l'any 2008.

Una iniciativa d'aquesta tipologia es va intentar a Catalunya, en el darrer trimestre del 2008⁷⁰⁸, en ple esclat de la bombolla. La voluntat era adquirir mitjançant concurs⁷⁰⁹, i per un import màxim de 75 milions d'euros, fins a 500 habitatges del mercat privat construïts durant aquells anys d'expansió immobiliària i que en el nou context havien quedat sense possibilitat de comercialització, bàsicament per les noves dificultats de finançament per a l'adquisició d'habitatge que ja afectaven, molt especialment, determinats segments de la població.

La proposta, resultava oportuna, i segons anunciava el Govern, pretenia alleugerir la demanda d'habitatge assequible. L'objectiu final era poder reconduir aquests habitatges cap a un règim de protecció oficial, i així facilitar el finançament bancari per a l'adquisició als nous adjudicataris.

⁷⁰⁸ L'anunci es va fer a l'octubre del 2008, en el transcurs d'una reunió de seguiment del Pacte Nacional per l'Habitatge.

Disponible a:

http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/85656/ca/generalitat-preveu-comprar-habitatges-construits-construccio-mercat-lliure-fer-proteccio.do

⁷⁰⁹ El Consell d'Administració de l'Incasòl va aprovar les bases del concurs el 15 de desembre de 2008, i va publicar-se l'anunci del concurs en el DOGC. Núm. 5.298 de 16 de gener de 2009. p.2778

Disponible a:

http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_sumari_del_dogc/?anexos=1&selectedYear=2009&selecteMonth=0&numDOGC=5298&language=ca_ES#

La xifra d'habitatges acabats a Catalunya, en els anys immediatament anteriors a la proposta, superava les 70.000 unitats anuals. Això significava que anualment hi havia una oferta de més de 10 habitatges nous per cada mil habitants. Per tant, la proposta del Govern, en un moment de retenció de la demanda pel canvi de context produït, no semblava difícil d'assolir.

Per altra banda, la promotora d'habitatge públic de la Generalitat, l'INCASOL, havia iniciat l'any 2008 uns 800 habitatges menys que l'any anterior, i la perspectiva per al 2009 era molt més negativa encara. Per tant, la iniciativa havia de poder servir també per elevar i intentar mantenir els nivells d'aportació d'habitatges en règim de protecció oficial amb el suport del sector públic.

L'adquisició s'havia de dur a terme en municipis amb demanda d'habitatge de protecció oficial, en paquets d'almenys 10 habitatges per finca, i amb una superfície màxima de 90 m² per habitatge. Les bases del concurs van establir de forma molt extensa la consideració de municipis amb demanda, incloent tots aquells de les zones geogràfiques A, B i C, i exclouent de la possibilitat de presentar-se al concurs exclusivament l'àmbit de la zona geogràfica D, la més rural i menys densificada. Això suposa, que dels 947 municipis a Catalunya, podia presentar-se oferta d'immobles amb més de 10 habitatges pendents de comercialitzar, en un total de 743 municipis.

Les bases van fixar una sèrie de disposicions qualitatives, destinades a facilitar la selecció dels habitatges a adquirir. La valoració havia de tenir en compte, especialment, l'oferta econòmica, la demanda existent en l'àmbit dels habitatges oferts, i la idoneïtat de la ubicació de l'immoble dins el municipi. A banda, calia avaluar elements tècnics relacionats amb l'eficiència energètica o la qualitat i l'accessibilitat dels habitatges.

L'oferta econòmica que podia presentar-se estava limitada pel topall de 95% de l'import del mòdul del règim general de protecció oficial, en qualsevulla de les zones geogràfiques A, B i C.

La limitació del preu de l'oferta es podria avaluar inicialment com a lògica, si es té en compte que el preu de la transmissió dels habitatges de protecció oficial estan limitats pel l'import del mòdul, i que el dret de tanteig de la Generalitat sobre la transmissió d'aquests habitatges de protecció oficial li permetia poder adquirir directament habitatges, ja protegits, per un import el límit del qual seria l'establert per aquest mòdul. Però a la fi, un topall, el del 95%, que es va demostrar excessiu i que va resultar essencial pel fracàs, tal i com van preveure i anunciar els promotors en la presentació de la mesura, que consideraven excessiu el descompte a aplicar per concórrer al concurs, ja que opinaven que podia arribar a ser del 50% sobre els preus reals de venda en determinats municipis⁷¹⁰.

Aquesta limitació suposava, per als àmbits més densificats i de caràcter més metropolità de la zona A, que els habitatges oferts podien tenir un preu màxim de 1.843,45 €/m² (165.911 € per un habitatge de 90 m²). Unes xifres, per aquests àmbits, molt allunyades de les del mercat i totalment desconnectades dels preus adoptats, just uns mesos abans, en l'aprovació de la protecció oficial en règim concertat⁷¹¹.

L'habitatge de protecció en règim concertat era una nova figura d'habitatge protegit amb un preu que el Govern considerava un 30% per sota del mercat lliure. Per tant, era considerat un preu intermedi entre l'habitatge protegit de règim general i el preu mitjà dels habitatges de promoció privada. Als mòduls adoptats per a l'any 2008 es preveien preus d'entre els 3.200 €/m² i els 4.000 €/m² per a les zones més densificades i de màxima demanda. Això hagués significat que si enlloc del mòdul general s'hagués limitat el preu d'adquisició del concurs al 95% del mòdul concertat, les ofertes que s'haguessin pogut presentar haurien estat d'entre els 3.040 €/m² i els 3.800 €/m². Segurament aquesta opció, acompanyada d'un topall màxim del preu a adquirir,

⁷¹⁰ Disponible a:

<http://www.elperiodico.com/es/economia/20090117/el-incasol-inicia-la-compra-de-500-pisos-libres-para-pasarlos-a-vpo-74763>

⁷¹¹ Decret 152/2008, de 29 de juliol, pel qual es regulen l'habitatge concertat i l'habitatge de lloguer amb opció de compra, i s'adopten altres mesures en matèria de l'habitatge.

Disponible a:

<http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/5185/1021075.pdf>

hagués aconseguit un resultat ben diferent en aquesta convocatòria, almenys pel que fa a la possibilitat de selecció d'habitatges en àmbits on realment la demanda d'habitatge assequible era, i és encara, molt alta.

Més possibilitats hi havia en les zones B i C, on els preus del mòdul de protecció oficial de règim general no s'havien separat tant del preu de renda lliure, doncs la pujada dels preus en l'època expansiva no hi havia estat tan intensa. Però la dificultat de comercialització per falta de finançament els afectava d'igual manera que als àmbits més metropolitans, i en alguns casos la suposada demanda no estava acreditada.

En tot cas, els preus màxims als que es podia concórrer eren els següents:

	Zona A	Zona B	Zona C
95% mòdul RG	1.843,45 €/ m ²	1.497,80 €/ m ²	1.324,98 €/ m ²

Amb aquestes limitacions, les licitacions presentades a final de febrer del 2009 van ser escasses. Tan sols 20 promocions que no cobrien la capacitat d'adquisició de 500 unitats, doncs aquests 20 immobles tan sols comptaven amb 317 habitatges.

Tan sols un immoble dels licitants estava ubicat en la zona A: concretament al municipi de Sabadell. La resta, 11, a la zona B, i 9 a la zona C i en ubicacions tan disperses com 2 promocions a Santa Bàrbara, a Almacelles i a Bell-lloc d'Urgell, i una promoció a cada una de les següents localitats, Ulldecona, Sant Carles de la Ràpita, Alcarràs, La Pobla de Segur, La Fuliola, El Vendrell, Esparreguera, Roda de Barà, Tremp, Mollerussa, Manresa, Rosselló i Albatàrrec.

De les promocions presentades la gran majoria van decaure en el procés de selecció per diferents motius. Destacar, la falta de demanda acreditada d'habitatge en el municipi de la promoció, l'incompliment de diferents requisits tècnics que en alguns casos feia inviable poder ser qualificats com a habitatges amb protecció oficial, el fet que els habitatges oferts estaven en procés de construcció. Finalment que el preu dels habitatges superés la limitació econòmica va deixar fora del concurs les promocions en

municipis amb més interès pel fet de ser capital de comarca, com les de Sabadell i Manresa.

Així doncs, tal com consta a l'acord del Consell de Direcció de l'Incasòl de 25 de maig de 2009, és va resoldre adquirir un total de dues promocions. La primera, ubicada al municipi de La Pobla de Segur (zona geogràfica C), composta de 13 habitatges amb aparcament vinculat, i la segona, situada al municipi d'Alcarràs (zona geogràfica B), amb 10 habitatges.

De la previsió inicial de 500 habitatges, tan sols se n'adquireixen 23, per un import total de 2.760.250,49 € (+IVA). En cap dels dos casos, ni el nombre d'habitatges, ni el pressupost destinat, arriba ni al 5% de les previsions de l'actuació.

Aquestes dues promocions, van ser qualificades amb protecció oficial per a venda general, i al mes de juliol de 2009 va obrir-se el termini per a la presentació de sol·licituds i per a l'adjudicació d'aquests habitatges però les dues convocatòries que van finalitzar dins d'aquell mateix any sense cap adjudicació, situació que posa en qüestió a més, la necessitat d'haver adquirit aquestes promocions.

Finalment, i sense que consti cap actuació per a adjudicar aquests habitatges en tot l'any 2010, no és fins a finals de 2011 que és produeix l'aprovació de les normes per procedir a una adjudicació, en aquest cas però, no per a procedir a una venda directa dels habitatges, sinó que són adjudicats en règim de lloguer (14), i alguns d'ells en lloguer amb opció de compra (9)⁷¹².

⁷¹² Dels tretze habitatges de promoció de la Pobla de Segur, nou són adjudicats en lloguer, i quatre en arrendament amb opció de compra. Dels deu habitatges de la promoció d'Alcarràs, cinc adjudicataris van optar pel lloguer, i els altres cinc en lloguer amb opció de compra.

1.2.2 Els projectes de compra a la CA Valenciana.

La Comunitat Valenciana també ha aprovat l'octubre de 2018, un concurs per un import de 11.246.986,00 € per adquirir habitatge del mercat lliure per incorporar-lo al Parc Públic d'Habitatge de la Generalitat Valenciana⁷¹³.

Aquest procés d'adquisició, està restringit als municipis que la Generalitat valenciana considera de demanda acreditada d'habitatge assequible en règim de lloguer.

Les diferents condicions de la licitació sobre els requisits dels oferents, presentació d'ofertes, acceptació, adjudicació, pagament de despeses i del preu d'adquisició es van aprovar en forma de licitació⁷¹⁴.

Aquesta llista, està en l'annex 8, de les bases⁷¹⁵, i consta d'un total de 175 municipis, 102 dels quals són de la província de València, 55 de la d'Alacant, i 18 corresponen a la demarcació de Castelló.

Els habitatges poden tenir una antiguitat de fins a 50 anys, i si estan en edificis plurifamiliars han de ser accessibles amb ascensor (llevat planta baixa), lliures de càrregues i amb les condicions d'habitabilitat per poder ser ocupats de forma immediata.

⁷¹³ Resolució de 3 d'octubre de 2018, de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, per la qual és convoca concurs per a l'Adquisició d'Habitatges en Municipis de la Comunitat Valenciana per a la seva incorporació al parc públic de la Generalitat.

Disponible a:

http://www.dogv.gva.es/datos/2018/10/08/pdf/2018_9233.pdf

⁷¹⁴ Diari Oficial de la Generalitat Valenciana, de 8 d'octubre de 2018. Núm. 8399. p. 40054.

Licitació nombre 18-32-02-AV-0. Adquisició d'habitatge en Municipis de la Comunitat Valenciana per a la seva incorporació al parc públic de la Generalitat.

Disponible a:

http://www.dogv.gva.es/datos/2018/10/08/pdf/2018_9238.pdf

⁷¹⁵ Plec de condicions que han de regir el concurs per a l'adquisició d'habitatges en municipis de la Comunitat Valenciana per a la seva incorporació al Parc Públic de la Generalitat.

Disponible a:

http://www.habitatge.gva.es/documents/20558636/166809707/15.+Pliego+adquisici%C3%B3n+de+viviendas+firmado+consellera_CORREGIDO+Y+VALIDO.pdf/35bdfb0e-b36a-4367-8cd9-bae9ee60bbc9

El preu màxim que és únic, ve corregit per una puntuació de l'oferta realitzada segons l'antiguitat de l'edifici, en un barem que també puntuja altres qualitats relacionades amb la tipologia i característiques de l'habitatge.

Respecte dels preus màxims d'adquisició, l'annex 8, preveu els imports que poden oferir les persones físiques o jurídiques que es presentin al concurs.

Grup A: València (ciutat), fins a 2.300 €/m²

Grup A2: Alacant (ciutat) i Castelló (ciutat), fins a 2.150 €/m²

Finalment hi ha tres grups més, que contemplem els següents imports:

Grup B: 1.900 €/m² - 20 municipis.

Grup C1: 1.600 €/m² - 58 municipis.

Grup C2: 1.500 €/m² - 23 municipis.

Resta de municipis: 1.200 €/m² - 71 municipis restants.

A l'hora de tancar l'apartat d'aquest treball, el concurs encara està per resoldre, però de les ofertes presentades, 280 habitatges, sembla que tan sols 95 habitatges compleixen totes les condicions, i per tant, tampoc s'esgotarà la partida destinada pel concurs a l'adjudicació d'habitatges, doncs el preu total dels oferents per aquests 95 habitatges és de 8.061.222,34 €. ⁷¹⁶

1.2.3 Les adquisicions en l'àmbit municipal a la CA Valenciana.

Els Ajuntaments de grans ciutats, han intentat també adquirir habitatges per la via del concurs. Hi ha hagut diverses iniciatives, com a la ciutat de València, al 2016, que va quedar desert, o experiències més recents com la de Castelló i Alacant.

⁷¹⁶ Acta de les ofertes admeses per a la seva valoració.

Disponible a:

http://www.habitatge.gva.es/documents/20558636/167635361/Anexo_1_Ofertas_admitidas_para_su_valorac.pdf/e014d25d-342e-48f3-9356-47c918afc6d5

En el cas de Castelló, s'han tres diferents convocatòries. A l'agost de 2018, va aprovar destinar 1 milió d'euros a l'adquisició de fins a 11 habitatges per a destinar a lloguer social. El concurs tenia diferents condicionants, segurament excessius. Si bé, els habitatges podien ser de nova construcció o de segona mà, sense cap limitació d'antiguitat (si tenien més de 50 anys calia acreditar el bon estat de l'edifici), s'exigia que calia que l'equipament de la cuina fos nou, tingués alta de subministraments, i que cap actuació de manteniment o rehabilitació per posar l'habitatge en condicions d'habitabilitat podia suposar una despesa al consistori superior als 3.000.-€.

Com en altres casos, els habitatges havien de ser accessibles, i per tant, disposar d'ascensor si no estaven en planta baixa.

El preu màxim d'adquisició per part de l'Ajuntament per a cada un dels habitatges era de 81.000.-€, i calia que aquests comptessin amb un mínim de dues habitacions

En definitiva, al final del concurs, tan sols un licitador, una entitat financera, que oferiria 20 habitatges, d'un edifici sense ascensor.

El fracàs d'aquest intent, va portar a l'Ajuntament a plantejar un segon concurs amb opció d'adquisició per adjudicació directa, i a través d'aquesta via s'ha plantejat l'adquisició de fins a 12 habitatges que s'han ofert a l'Ajuntament.

Un altre revés, ho ha estat el concurs d'Alacant, que pretenia adquirir entre 23 i 32 habitatges, per un import total de 2 milions d'euros⁷¹⁷, i en el llançament de dos concursos 'express'⁷¹⁸ (per a diferents ubicacions dins del municipi), no es va presentar

⁷¹⁷ Ajuntament d'Alacant. Concurs de compra d'habitatges per a lloguer social.

El concurs es fórmula per a dues ubicacions diferenciades. La primera amb un pressupost de 800.000 €, volia adquirir habitatges en qualsevol punt de la ciutat d'Alacant. La segona estava limitada a oferiment l'àmbit de l'Estratègia de Desenvolupament Urbà Sostenible i Integrat, conegut com "Les cigarreres", en la zona entre els castells de Santa Bàrbara i Sant Ferran. Les adquisicions en aquest sector compten amb un pressupost de 1.370.000 €.

Disponible:

<https://www.alicante.es/es/noticias/abierto-plazo-del-concurso-compra-pisos-alquiler-social-marco-edusi>

⁷¹⁸ "Alicante lanza dos concursos para la compra de vivienda pública por una suma de 2,1 millones." Alicante-Plaza. 14 de novembre de 2018.

Disponible a:

<https://alicanteplaza.es/alicante-lanza-dos-concursos-para-la-compra-de-vivienda-publica-por-una-suma-de-2-1-millones>

ni tan sols una oferta⁷¹⁹. D'aquest concurs, que s'ha produït en dates recents, i per tant de forma paral·lela al que ha realitzat la Comunitat, destaca que el preu ofert d'adquisició per m² és de màxim 1.055 euros, el que suposa un preu quasi 1.000 €/m² inferior al concurs de la Generalitat Valenciana.

1.2.4 Els concursos de la Comunitat Autònoma i del municipi de Madrid.

Finalment es considera oportú analitzar més a fons els concursos de l'Ajuntament de Madrid i la Comunitat de Madrid.

Mitjançant la *Empresa Municipal de Vivienda y Suelo* (EMVS), i la *Comunidad de Madrid*, a través de la *Agencia de la Vivienda Social* (AVS), han tret tres concursos d'adquisició, un per part de l'Ens municipal i dos per part de l'Ens autonòmic. Concursos d'adquisició, que s'han trobat amb dificultats similars a les descrites en el cas català, fins i tot malgrat que el context actual és significativament diferent a la de l'any 2008-2009. En comú tenen, aquestes tres processos, que repeteixen sort respecte de les perspectives dipositades i la realitat dels objectius assolibles.

Pel que fa a la iniciativa de l'Ajuntament de Madrid, a través de la *Empresa Municipal de Vivienda y Suelo*, el govern va impulsar un primer procés d'adquisició de 150 habitatges, amb una presentació d'ofertes que finalitzava el 3 de novembre de 2016, per a posteriorment destinar-los a lloguer social. El plec inicial plantejava que els habitatges havien de trobar-se lliures de càrregues i gravàmens, arrendataris i ocupants, a més de tenir una superfície entre 50 i 80 m², estar sobre rasant i tenir un element constructiu sota tota la superfície de la planta baixa que permetés evitar humitats, com ara un garatge. L'empresa municipal compraria habitatges a tota la ciutat, però inicialment tindrien com a prioritat els barris de Villaverde, Carabanchel, Vicálvari i Sant Blas. El preu de compra es fixava d'acord amb l'oferta de venda, el valor de taxació aportat pel venedor, el valor de taxació establert per una empresa

⁷¹⁹ "Concursos en blanco: nadie ofrece su piso en venta para el alquiler social en Alicante". Alicante-Plaza. 1 de desembre de 2018.

contractada per l'EMVS, la necessitat o no de reformes, i la ubicació, estimant-se en entre 1.300 i 2.000 €/m² en funció del barri.

A finals de novembre de 2016, esgotat el període establert al plec de condicions, el govern municipal informava que per a l'objectiu d'adquisició de 150 habitatges només s'havien presentat dues ofertes de venda, i s'anunciava una segona fase del projecte, en la qual els criteris es flexibilitzaven, amb l'aprovació d'un segon plec de condicions a finals d'any⁷²⁰. Entre els aspectes més rellevants del nou marc regulador de la iniciativa, s'eliminava l'exigència de taxació prèvia dels habitatges per part dels venedors, es reduïa l'import dels arranjaments necessaris i s'eliminaven condicionants del procediment administratiu que l'alentien i dificultaven.

La segona fase de la iniciativa es marcava com a horitzó de presentació d'ofertes l'1 de març de 2017.

Sumats els habitatges de la segona fase, l'Ajuntament havia rebut tan sols sis ofertes de venda d'habitatges⁷²¹ a principis d'any. A finals de 2017, l'Ajuntament mantenia obert el projecte, però no en modificava les condicions definides al segon plec⁷²².

Pel que fa a les actuacions que en aquesta matèria ha impulsat la *Comunidad de Madrid*, existeix un primer procediment, iniciat l'abril de 2017 i finalitzat el maig d'aquell any, per a l'adquisició mitjançant concurs d'un màxim de 78 habitatges destinats a integració social. El procediment, ja tancat i amb un pressupost de 9 MEUR, va suposar la presentació de 42 ofertes, de les quals van resultar en contracte 16 ordres de venda, amb un import total superior als 2,1 MEUR en diversos habitatges, tal

⁷²⁰ Plec de condicions de la segona fase, publicat per l'EMVS.

Disponible a:

<https://www.emvs.es/concursos/Documents/Pliego%20de%20condiciones%20de%20la%20adquisici%C3%B3n%20de%20150%20viviendas.pdf>

⁷²¹ *El Ayuntamiento de Madrid fracasa en la compra de viviendas para alquiler social: sólo consigue dos*. EL MUNDO, 20 de febrer de 2017.

Disponible a:

<http://www.elmundo.es/economia/2017/02/20/58aae0c0e5fdea660a8b456f.html>

⁷²² *El Ayuntamiento de Madrid sigue buscando viviendas*. EL MUNDO, 11 d'octubre de 2017.

Disponible a: <http://www.elmundo.es/economia/vivienda/2017/10/11/59ddd0c1268e3ed7768b463b.html>

i com es reflecteix en la Resolució d'adjudicació, de 10 d'octubre de 2017⁷²³. En el plec de condicions d'aquest procediment⁷²⁴, publicat el 5 d'abril de 2017, s'establien 4 zones de divisió dels municipis de la comunitat autònoma, incloent la capital, s'obria la porta a l'adquisició d'habitatges d'un mínim de 2 habitacions (16 habitatges), de 3 habitacions (51 habitatges) i de més de 3 sense especificar el límit (11 habitatges), i s'establien uns imports màxims per a cada municipi, entre els 806 €/m² de Belmonte del Tajo i els 2.978,90 €/m² de Madrid o els 3.013 €/m² de Pozuelo de Alarcón.

En aquest sentit, el plec també establia un nombre màxim d'habitatges a adquirir per municipi i per districte de Madrid. Es donava la paradoxa que es permetia l'adquisició de 61 habitatges a Pozuelo de Alarcón, el municipi amb més renda per càpita de l'Estat, i cap als districtes madrilenys de Carabanchel, Moratalaz, Puente de Vallecas, Usera, o Vicalvaro, permetent en canvi la presentació d'ofertes de venda d'habitatges a districtes com el de Salamanca o *Centro* per la quantitat total dels 78 que formaven el contracte.

Tancat aquest procediment, l'administració autonòmica n'obria un de nou, amb termini de presentació d'ofertes marcat el 30 de gener de 2018, per a l'adquisició de 61 habitatges i un pressupost de 7 MEUR⁷²⁵. El plec⁷²⁶ establia les mateixes condicions i característiques que l'anterior, amb les úniques modificacions derivades del pas de 78 a 61 habitatges, en el que de fet constituïa una ampliació del primer procediment de contractació.

⁷²³ Resolució de l'AVS.

Disponible a:

<http://www.madrid.org/contratos-publicos/1354646482871/1209029493069/1354674608524.pdf>

⁷²⁴ Plec de condicions publicat per l'AVS.

Disponible a:

<http://www.madrid.org/contratos-publicos/1354646482871/1350930820359/1354646484016.pdf>

⁷²⁵ Informació del procediment publicat per l'AVS.

Disponible a:

http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_ConvocaPrestac_FA&cid=1354687140038&noMostrarML=true&pageid=1331802501637&pagename=PortalCiudadano%2FCM_ConvocaPrestac_FA%2FPCIU_fichaConvocaPrestac&vest=1331802501621

⁷²⁶ Plec de condicions publicat per l'ACV.

Disponible a:

<http://www.madrid.org/contratos-publicos/1354687140038/1350930820369/1354687140983.pdf>

2. ELS AJUTS AL PAGAMENT DEL LLOGUER.

2.1 LES AJUDES AL PAGAMENT DEL LLOGUER COM A MECANISME PER A MINIMITZAR LA VIA COERCITIVA.

L'administració de la Generalitat de Catalunya ha mantingut actives diverses línies de suport regular al pagament del lloguer, en forma de subvencions i prestacions, i que tenen com a objectiu minimitzar el risc d'exclusió residencial o, evitar de forma directa desnonaments per la via d'ajuts urgents. La Generalitat va iniciar els ajuts al lloguer l'any 2005.

En els darrers anys s'han realitzat fins a quatre tipus de convocatòries d'ajuts al pagament del lloguer: les subvencions ordinàries al pagament del lloguer, les prestacions en situacions d'especial urgència i els considerats com a renovació de la prestació atorgada, els ajuts al pagament del lloguer dels residents en habitatges del parc gestionat per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya o altres parcs públics de habitatge de protecció oficial, i els ajuts als habitatges de la Xarxa d'Habitatges d'Inclusió Social, que gestionen les entitats del tercer sector que integren l'esmentada xarxa.

Catalunya en despesa absoluta, està al capdavant dels territoris autonòmics, en repartiment pressupostari d'ajudes al lloguer. Així, en l'estudi comparatiu realitzat a l'any 2016, sobre els ajuts atorgats pels diferents territoris autonòmics, posa de relleu l'esforç realitzat a Catalunya, àmbit territorial on hi ha també, un major nombre de persones vivint en règim de lloguer.

No tan sols està al capdavant, sinó que a l'any 2015 analitzat, solament Catalunya amb 76,2M€ destina més import d'ajuts al lloguer que la suma de tots els altres (16) territoris autonòmics que reben fons del *Plan Vivienda*, que hi destinen en total 67,5M€.

Taula 4.8. Recursos destinats per les CCAA a ajuts al lloguer. Any 2015.

Pressupost 2015				
	Ajuts al lloguer MIFO	Altres prestacions al lloguer (CCAA)	Prestacions d'urgència (CCAA)	Total despesa en ajuts al lloguer
Andalusia	15.000.000 €			15.000.000 €
Aragó	4.786.683 €			4.786.683 €
Astúries	4.400.000 €			4.400.000 €
Illes Balears	1.347.602 €			1.347.602 €
Canàries	866.400 €			866.400 €
Cantàbria	4.197.932 €			4.197.932 €
Castella La Manxa	6.000.000 €			6.000.000 €
Castella i Lleó	5.000.000 €			5.000.000 €
Catalunya	31.982.140 €	38.556.469 €	5.700.000 €	76.238.609 €
Ceuta	204.106 €			204.106 €
Extremadura	2.400.000 €			2.400.000 €
Galícia	3.489.600 €	649.970 €	255.000 €	4.394.570 €
La Rioja	1.100.000 €	Ajuda als arrendaments especials		1.100.000 €
Madrid	10.000.000 €			10.000.000 €
Melilla	459.535 €			459.535 €
Múrcia	2.000.000 €			2.000.000 €
Navarra		<i>Equipos de Incorporación Social en la Vivienda (EISOVI). Fondo Foral de Vivienda Social</i>		
País Basc		<i>Prestación Complementaria de Vivienda (PCV). 43.108.373</i>		43.108.373 €
País Valencià	5.333.333 €			5.333.333 €
TOTAL				186.837.142,47 €

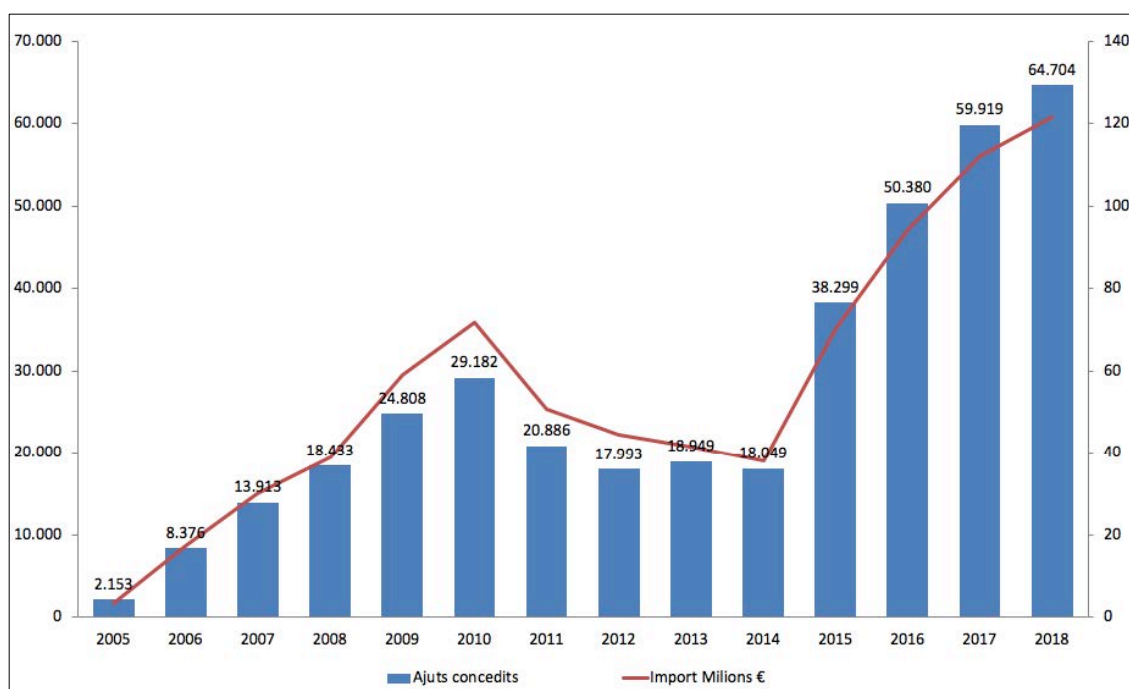
Elaboració pròpia.

Un breu anàlisi d'aquest quadre, permet observar, que en xifres globals, la despesa en ajuts al lloguer a Catalunya és superior a la suma de totes les CCAA que reben recursos del Plan Vivienda. veure quadre preparat. El número d'ajuts al lloguer que s'han resolt aquests darrers anys, supera en escreix els que és preveien com a necessaris al Pacte Nacional de l'Habitatge, i també, a les previsions de futur del PTSH. I això succeeix bàsicament perquè cal compensar la falta d'habitatge per donar sortida a les situacions a resoldre, a base d'atorgament d'ajuts als lloguer.

2.1.1 Els ajuts ordinaris. Evitar l'agreujament de casos de potencial risc d'exclusió.

Els ajuts ordinaris, és la convocatòria més important, en quantia pressupostària i en beneficiaris de totes les que es realitzen en l'àmbit dels programes socials d'ajuts al lloguer.

Gràfic 4.16. Evolució del número d'ajuts ordinaris concedits i despesa pressupostària.



Elaboració pròpia. Font AHC i SHIMU.

Des de que van implementar-se a l'any 2005 els ajuts al lloguer, bé en format de prestació, bé en format de subvenció, s'han resolt un total de 386.044 ajuts, per un import de 793,30 milions d'euros. (361.602), en el període objecte d'especial atenció en aquesta investigació.

Els destinataris dels ajuts ordinaris, són les persones físiques, titulars d'un contracte de lloguer, d'un habitatge que constitueix el seu domicili habitual en el que està empadronat. Per aconseguir la subvenció, cal complir, en quant a ingressos, unes condicions que poden qualificar-se com a condicions de vulnerabilitat, tot i que han de poder demostrar que s'obtenen suficients recursos per a poder pagar el lloguer. Aquests ingressos mínims, en les bases reguladores⁷²⁷ de la convocatòria de 2019⁷²⁸, és quantifiquen un 0,6 IRSC, que correspon a un import de 4.780,64 €.

⁷²⁷ RESOLUCIÓ TES/816/2019, de 29 de març, per la qual s'aproven les bases reguladores per a la concessió, en règim de concurrència competitiva, de les subvencions per al pagament del lloguer.

Disponible a:

https://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=845866

⁷²⁸ RESOLUCIÓ TES/935/2019, d'11 d'abril, per la qual s'obre la convocatòria per a la concessió, en règim de concurrència competitiva, de les subvencions per al pagament del lloguer per a l'any 2019.

Disponible a:

https://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=846938

Per altra banda, per tenir dret a la subvenció, i altres ajuts al lloguer, la renda que es satisfà està limitada. Aquests topalls s'han incrementat, en la majoria dels casos, en les darreres convocatòries. Així, en la darrera -de 2019- l'import que es satisfà com a renda de lloguer no pot ser superior, als següents imports:

Demarcació de Barcelona: 750 euros.

Demarcació de Tarragona (sense TE) i Girona: 500 euros.

Demarcació de Lleida: 450 euros.

Demarcació de les Terres de l'Ebre: 350 euros

En el cas de famílies nombroses l'import màxim de lloguer mensual pot arribar a 900 euros per tot el territori.

Si s'analitza aquest primer topall en el context de dificultats en determinats àmbits per trobar lloguer assequible, a l'hora d'elaborar aquest treball, si s'analitzen les darreres dades anuals, en resulta, que a l'any 2018, les mitjanes de la renda mensual del lloguer eren de 929,57 euros a la ciutat de Barcelona, 718,76 euros a la demarcació Barcelona, 513,83 euros a la demarcació de Girona, 459,33 a la de Tarragona (pot segregarse el Camp de Tarragona, amb una mitjana de 479,02 euros, de Terres de l'Ebre, que tenia una mitjana de 328,49 euros), i finalment la demarcació de Lleida amb una mitjana de 383,98 euros. La mitjana de lloguer mensual al conjunt de Catalunya es va situar en els 698,36 euros ⁷²⁹. D'aquesta manera, dels topalls establerts, tan sols destaca la mitjana de la renda mensual de lloguer de la ciutat de Barcelona que és de més de 175€ respecte del topall i, lleugerament, la de la demarcació de Girona de l'any 2018, amb una diferència de poc més de 10€, com a les úniques que superaven, el topall màxim definit per als sol·licitants d'aquelles àrees que volguessin acollir-se a la convocatòria d'ajuts de l'any 2019.

⁷²⁹ Disponible a:

http://habitatge.gencat.cat/ca/dades/estadistiques_publicacions/indicadors_estadistiques/estadistiques_de_const_ruccio_i_mercat_immobiliari/mercat_de_lloguer/lloguers-per-ambits-geografics/

Taula 4.9. Imports topall per accedir als a ajuts al lloguer.

	Mitjana de lloguer mensual 2018	Topall màxim de lloguer mensual per a rebre ajut el 2019	Diferència mitjana territorial 2018 - topall ajuts 2019
Barcelona ciutat	929,57 €	750 €	179,57 €
Barcelona demarcació	718,76 €	750 €	-31,24 €
Girona demarcació	513,83 €	500 €	13,83 €
Tarragona (Camp de)	479,02 €	500 €	-20,98 €
Lleida demarcació	383,98 €	450 €	-66,02 €
Terres de l'Ebre	328,49 €	350 €	-21,51 €

Elaboració pròpia. Font: SHIMU.

Es constata, en conseqüència, que la definició del topall màxim de la renda mensual del lloguer que actua com a mecanisme de filtratge, s'obté d'un anàlisi ajustat a la realitat del mercat del territori del sol·licitant. En els casos dels territoris on el topall màxim està per sota de la mitjana anual, les rendes que fan incrementar les mitjanes són molt superiors a la resta, i corresponen a persones i unitats familiars amb ingressos superiors als definits per l'IRSC, els quals en conseqüència tampoc tindrien opció a sol·licitar una prestació ordinària per al pagament del lloguer.

L'aplicació d'aquesta mesura preventiva permet, d'aquesta manera, arribar a una part important de la població que per renda de lloguer podria ser beneficiària de l'ajut, i és en aquest punt on entra el factor dels ingressos familiars. La combinació d'ambdós paràmetres és el que finalment acota l'univers de persones i unitats familiars que poden beneficiar-se d'aquesta subvenció.

El límit màxim d'ingressos de la unitat de convivència, ha variat sensiblement (s'ha incrementat) en les darreres convocatòries, i es realitza en base a un càlcul que està condicionat pel número de membres que la componen.

L'IRSC màxim dels ingressos que pertoca segons els membres de la unitat de convivència, és el fruit d'aplicar un coeficient multiplicador (0,471878) d'increment de l'IRSC⁷³⁰ a partir del primer membre de les persones que viuen a la llar. El resultat es

⁷³⁰ Any 2019: IRSC anual = 7.967,93€

suma al límit d'ingressos que s'estableix per al primer membre, que és de 1,415633 IRSC⁷³¹.

Convocatòria 2019	1 membre	2 membres	3 membres	4 membres	5 membres
IRSC	1,415633	1,887511	2,359389	2,831267	3,303145
Ingressos màx. ponderats	11.279,38 €	15.039,18 €	18.798,97 €	22.558,77 €	26.318,57 €

La situació es converteix en complicada i estranya quan s'observa en les bases que els ingressos familiars, que també és comptabilitzen de forma ponderada, multiplicant el seu import per un coeficient de 0,7, s'hi observa que per poder tenir accés a la subvenció aquests ingressos màxims familiars (abans d'aplicar el coeficient de ponderació) no poden superar els 2,831267 IRSC (22.558,77€)⁷³². Per tant com de la ponderació d'aquesta xifra en sortirà una quantitat sempre menor, resultarà irrellevant el càlcul dels ingressos màxims ponderats per tenir accés a la subvenció, perquè aquesta condició es complirà sempre, doncs el que realment importarà és que els ingressos familiars estiguin per dels 22.558,77.

Per entendre gràficament aquesta explicació, es desenvolupa la següent taula.

Taula 4.10. Ingressos màxims permesos per accedir als ajuts al lloguer.

	Ingressos familiars màxims. (4.2.e bases)	Ingressos familiars ponderats (5.4 bases)	Ingressos màxims permesos (5.5 bases)	Compliment del requeriment ingressos
2 membres	22.558,77€	15.791,14€	> 15.039,18€	No compleix
3 membres	22.558,77€	15.791,14€	< 18.798,97€	Compleix
4 membres	22.558,77€	15.791,14€	< 22.558,77€	Compleix
5 membres	22.558,77€	15.791,14€	< 26.318,57€	Compleix

Per tant, pot observar-se, que davant d'una situació de percepció dels ingressos màxims que preveu la convocatòria, quan la unitat de convivència té 3 o més membres, la ponderació dels ingressos familiars fa que el seu resultat, sempre estigui per sota dels 'suposats' ingressos màxims permesos en funció de la composició

⁷³¹ Com exemple: Una família composta per 6 membres, el càlcul seria el resultat de sumar 1,415633 IRSC que li correspon al primer membre, a la solució del següent producte: 5 membres més a la llar x 0,471878 = 2,35939. Per tant, l'IRSC màxim per poder optar a la subvenció, és de: 1,415633+2,35939= 3,775023 IRSC. Per saber la xifra tan sols caldrà multiplicar 3,775023 x 7.967,73€ = 30.078,364€

⁷³² La ponderació dels ingressos màxims 22.558,77€ comporta, uns ingressos ponderats (x0.7) de 15.791,14€

familiar. Les famílies, de dos membres que no compleixen el requeriment, per poder incorporar-se a la convocatòria, els seus ingressos màxims han d'estar per sota dels 21.484€, dels que resulten uns ingressos ponderats de 15.038,8€ que està per sota dels màxims permesos de 15.039,18€.

De la resta de requeriments que cal complir (punt 4 de les bases reguladores), en destaca un, que per obvi, no sempre resulta senzill de complir en un context de dificultats. L'arrendatari que sol·licita l'ajut al lloguer ha d'estar al corrent del pagament de les rendes de lloguer a l'hora de sol·licitar l'ajut.

Com sigui que la convocatòria d'ajuts és en règim de competència competitiva⁷³³, s'estableixen uns criteris de prioritització i valoració.

La primera prioritització s'obté sota un criteri d'ordenació en funció del resultat (amb tres decimals) d'aplicar la següent fórmula: $(1 - (\text{Ingressos} / \text{Ingressos màxims}) \times 50)$

Com exemple: Una família de 5 membres amb uns ingressos màxims de 22.558,77€, pot tenir, com s'ha vist, uns suposats ingressos màxims ponderats de 26.318,57€.

Aplicant la fórmula:

$(1 - (22.558,77 / 26.318,57) \times 50) = 7,143$ punts. Evidentment, a menors ingressos, més puntuació, si enlloc de 22.558€ d'ingressos, aquesta mateixa família tingués uns ingressos de 15.000€, aleshores els punts obtinguts serien 21,5.

Però resultant important aquest criteri de prioritització, no sempre resulta el més determinant, doncs a la puntuació obtinguda cal sumar-hi la puntuació més alta (tan sols una) de les situacions del sol·licitant que estan descrites a la base 11.2 sol·licitant i que reproduïxo:

a) Persones sol·licitants de 65 anys o més: 25 punts.

⁷³³ Malgrat aquesta concurrència competitiva, els darrers anys, 2014, 2015, 2016, 2017 i 2018, s'han pogut resoldre favorablement i procedir al pagament, la totalitat de les sol·licituds d'ajuts que complien amb tots els requeriments.

- b) Persones sol·licitants que han perdut l'habitatge a conseqüència d'un procés de desnonament o d'execució hipotecària, o d'altres processos reconeguts i validats d'intermediació en què s'hagi perdut l'habitatge, com en els casos de dació en pagament, o altres negocis jurídics acordats entre les parts, amb els mateixos efectes, en els darrers 12 mesos: 20 punts.
- c) Persones sol·licitants que formin part d'unitats de convivència amb algun membre discapacitat, que acrediti un grau de minusvalidesa igual o superior al 65%, declarada pel Departament de Treball, Afers Socials i Famílies: 15 punts.
- d) Persones sol·licitants que siguin joves entre 18 i 35 anys amb ascendents o descendents al seu càrrec: 15 punts.
- e) Persones sol·licitants que siguin dones víctimes de violència de gènere: 15 punts.
- f) Persones sol·licitants que siguin progenitores o tutores de famílies monoparentals amb menors al seu càrrec, d'acord amb la definició de la base 2.d): 15 punts.
- g) Persones sol·licitants que siguin progenitores o tutores de famílies nombroses: 15 punts.
- h) Persones sol·licitants que siguin joves ex tutelats/ades i que tinguin entre 18 i 21 anys: 10 punts.
- i) Persones sol·licitants que tinguin entre 18 i 35 anys si els ingressos de la unitat de convivència són inferiors a 0,94 vegades l'IRSC: 10 punts.
- j) Persones sol·licitants que siguin víctimes de terrorisme: 5 punts.
- k) Persones sol·licitants que acreditin complir les condicions per poder ser subjectes del Pla de protecció internacional a Catalunya, aprovat per l'Acord del Govern de 28 de gener de 2014: 5 punts.

Finalment, i malgrat que s'utilitzen tres decimals, les bases determinen que en cas d'empat, es donarà prioritat a l'ordre d'entrada de la sol·licitud al registre, amb la documentació completa.

Si la resolució resulta positiva, l'import de la subvenció és d'un màxim del 40% de l'import del lloguer, i no pot superar en cap cas, la quantia de 200€ mensuals. Per tant, a partir d'una renda de 500€ de lloguer, l'import de la subvenció serà el màxim, i no serà del 40%.

2.1.2 La reducció de l'esforç de les llars al pagament del lloguer per l'ajuda rebuda.

Una anàlisi més exhaustiva de les subvencions ordinàries al lloguer, en el quinquenni que he escollit de crisi i post-crisi (anys 2012 a 2016) apareixen dades significatives. Amb una mitjana catalana de la renda de lloguer que a l'any 2016 es va situar en els 595,66 euros al mes, l'import mitjà del lloguer que assumien els perceptors aquell any se situava en el 381,95 euros mensuals. En conseqüència, es confirma que els perceptors són població amb rendes de lloguer per sota de la mitjana. A través d'aquests ajuts, d'acord amb les dades s'observa que als perceptors se'ls finança aproximadament el 40% del lloguer mitjà, atès que l'import mitjà anual és de 1.871,3 euros per perceptor, que significa 155,94 euros al mes.

D'altra banda, convé assenyalar que, pel que fa al nivell d'ingressos -l'altre aspecte que té a veure amb els criteris per a l'atorgament de l'ajut-, la mitjana dels ingressos anuals bruts dels perceptors és de 9.240,14 euros, òbviament per sota d'1,5 vegades l'IRSC (11.951,59 euros) i per damunt de 0,94 vegades l'IRSC (7.489,67 euros), tal i com estableix la normativa reguladora de l'ajut. En la següent taula pot apreciar-se aquesta comparativa d'aquest quinquenni:

Taula 4.11. Característiques dels ajuts al pagament del lloguer.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ajuts al pagament del lloguer							
Nombre perceptors	17.993	18.949	23.343	38.299	50.380	59.919	65.281
Import despesa (milers/€).	44.520,0	41.604,1	49.065,3	70.452,3	94.274,6	112.058,9	122.617,5
Mitjana ajuts/perceptor (€/any)	2.474,3	2.195,6	2.101,9	1.839,5	1.871,3	1.870,2	1.878,3
Lloguer mitjà habitatges (€/mes)	469,2	405,8	390,5	379,5	381,9	389	399,9
Ingressos mitjans perceptors (Ingressos anuals bruts, en €)	10.248,9	8.277,7	8.190,3	8.522,8	9.240,1	9.116,3	9.150,4

Font: AHC i SHIMU

En conseqüència, es constata que els ajuts ordinaris al pagament del lloguer arriben a un significatiu nombre de població, que té una mitjana de renda de lloguer del seu habitatge inferior a la catalana (381,95 euros al mes en un territori on la mitjana del lloguer està en els 595,66 euros) i uns ingressos que es troben dins els marcs de

referència de l'Indicador de Renda de Suficiència de Catalunya. Així mateix, la quantia de l'ajut esdevé una mesura que permet al perceptor minimitzar el risc de trobar-se en una situació que pugui derivar en l'activació de mesures de caràcter coercitiu, ja que de mitjana suposa el 40% del lloguer mensual.

És significatiu assenyalar, que si ampliem aquesta anàlisi a l'any 2007, les persones i unitats de convivència beneficiàries d'aquests ajuts ordinaris tenen una mitjana al voltant de 3 membres des de l'any 2007, una edat mitjana entre 45 i 50 anys en aquest període, i uns ingressos bruts anuals que van baixar fins als 8.190 l'any 2013 com a conseqüència de la forta crisi econòmica i han ascendit fins als 9.240 euros l'any 2016, ja en un context de post-crisi i moderada recuperació.

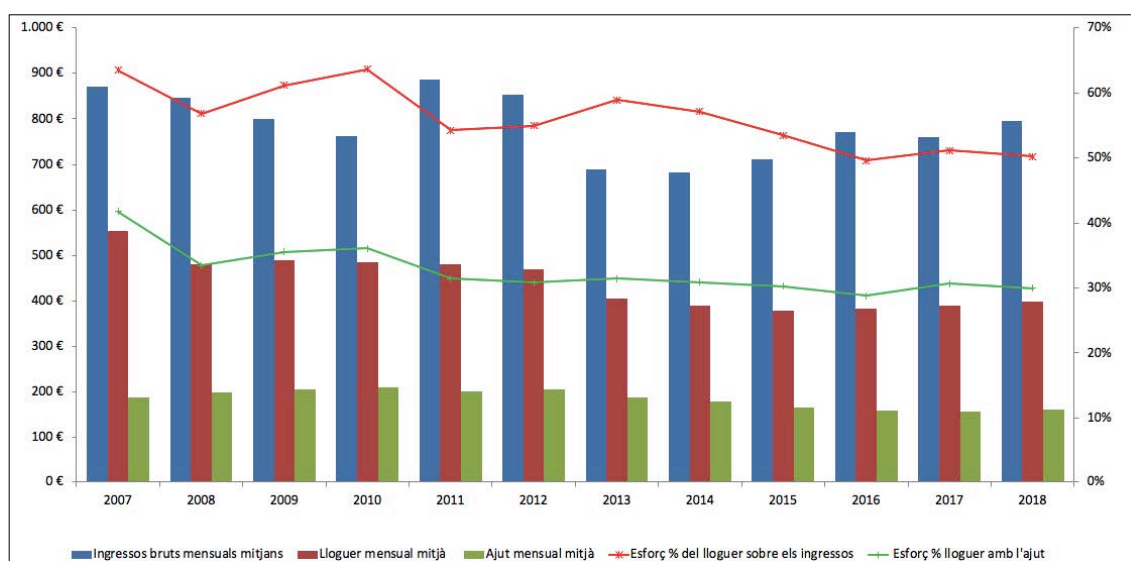
La dada més significativa per a avaluar l'impacte d'aquest tipus d'ajuts és la diferència entre l'esforç de la unitat familiar destinat al pagament del lloguer abans de la percepció de l'ajut, i aquest esforç una vegada s'és beneficiari. En aquest sentit, l'any 2016 es va situar per primera vegada per sota del 30% l'esforç econòmic destinat al pagament del lloguer una vegada atorgat l'ajut, quan aquell any la mitjana d'esforç previ a aquesta prestació era del 50% dels ingressos destinats a aquesta finalitat. Realitzant un enfocament històric més ample, s'observa com en els anys de més impacte de les conseqüències de la crisi econòmica (entre 2007 i 2010) l'esforç previ a l'ajut se situava entre els 57% i el 64% dels ingressos, mentre que l'esforç que suposava el pagament del lloguer una vegada rebut l'ajut anava del 42% al 33%.

Taula 4.12. Perfil del perceptor dels ajuts al pagament del lloguer.

PERFIL PRESTACIONS ORDINÀRIES												
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	13.913	18.433	24.808	29.182	20.886	17.993	18.949	18.049	38.299	50.380	59.919	65.281
Edat mitjana	46,0	45,0	45,0	46,0	48,7	50,4	49,6	49,6	45,9	45,3	45,4	45,6
Nombre de membres de la unitat de convivència												
Mitjana	2,8	2,9	3,0	2,9	3,0	3,1	3,3	3,2	3,2	3,2	3,1	3,0
Ingressos bruts anuals de la unitat de convivència (euros)												
Ingr. mitjans	10.461	10.162	9.596	9.149	10.647	10.249	8.278	8.190	8.523	9.240	9.116	9.550
Import mensual del lloguer (euros)												
Import mitjà	553	481	489	485	481	469	406	390	380	382	389	400
Import mensual de la subvenció (euros)												
Import mitjà	189	198	205	210	202	206	189	179	165	160	156	161
Esforz pagament del lloguer												
% esforç	63%	57%	61%	64%	54%	55%	59%	57%	53%	50%	51%	50%
Esforz pagament del lloguer (després de l'ajut)												
% esforç	42%	33%	36%	36%	31%	31%	31%	31%	30%	29%	30%	30%

Font: AHC i SHIMU

Gràfic 4.17. Evolució esforç de la renda disponible al pagament al lloguer dels perceptors de l'ajut.



Elaboració pròpia. Font: AHC i SHIMU

És en aquest sentit que es pot considerar que l'habilitació d'aquesta línia d'ajuts econòmics permet minimitzar el risc d'exclusió residencial associat a les mesures coercitives, ja que es permet que un important nombre de persones i unitats familiars (65.281 perceptores l'any 2018) vegi reduït en una mitjana del 40% l'import del lloguer mensual que ha de fer efectiu, i pugui reduir el seu esforç econòmic destinat a aquesta

finalitat fins al voltant del 30% dels ingressos, destacant que es tracta, d'altra banda, d'unitats familiars de més de 3 membres i amb ingressos mitjans baixos que resideixen en habitatges amb rendes de lloguer per sota de la mitjana del conjunt de Catalunya.

- Les renovacions de les prestacions permanents i els ajuts als col·lectius específics.

Aquestes convocatòries tenen com a destinataris, per una banda, els perceptors "supervivents" de les prestacions permanents que com a ajudat al lloguer, que deriven de l'article 72 de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, i que van haver de ser modificades pels programes d'estabilitat pressupostària, a través de l'article 83 de la Llei 5/2012, de 20 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives⁷³⁴, i també en les disposicions addicionals dinovena, i disposició transitòria desena, de la mateixa llei.

Quadre 4.5. Evolució normativa sobre les prestacions al lloguer.

LLEI 18/2007, de 28 de desembre.	LLEI 9/2011, de 29 de desembre.	LLEI 5/2012, de 20 de març
<p>Regulació</p> <p>L'article 72 de la Llei del dret a l'habitatge, determina un sistema de prestacions permanents per al pagament de lloguer de persones vulnerables, i un altre de prestacions urgents per al pagament del lloguer o de quotes hipotecàries en situacions especials.</p>	<p>Regulació</p> <p>No és fa esmena de l'article 72 de la Llei, tan sols s'afegeix a l'article un 9è apartat pel qual és clarifica que determinats col·lectius també poden ser beneficiaris del sistema de prestacions que determina l'article 72.</p>	<p>Regulació</p> <p>La disposició transitòria 10a. de la Llei 5/2012, emesa 3 mesos després de la Llei 9/2011, determina que tan sols el col·lectiu de majors de 65 anys, podran seguir percebent les prestacions de manera permanent, fet que obliga a reformular els apartats segon, i tercer de l'article 72, fent desaparèixer l'expressió "permanent" de l'articulat.</p>
<p>Article 72. Sistema de prestacions per al pagament del lloguer</p> <p>1. El departament competent en matèria d'habitatge ha d'establir un sistema de prestacions per al pagament del lloguer per a les persones i les unitats de convivència residents a Catalunya amb ingressos baixos i moderats a les quals el cost de l'habitatge pot situar en risc d'exclusió social residencial o dificultar el procés d'inserció social.</p> <p>2. El sistema és integrat per dos tipus de prestacions: a) Prestacions permanents per al pagament del lloguer. b) Prestacions d'especial urgència per al pagament del lloguer o de quotes</p>	<p>Article 72. Sistema de prestacions per al pagament del lloguer</p> <p>1. El departament competent en matèria d'habitatge ha d'establir un sistema de prestacions per al pagament del lloguer per a les persones i les unitats de convivència residents a Catalunya amb ingressos baixos i moderats a les quals el cost de l'habitatge pot situar en risc d'exclusió social residencial o dificultar el procés d'inserció social.</p> <p>2. El sistema és integrat per dos tipus de prestacions: a) Prestacions permanents per al pagament del lloguer. b) Prestacions d'especial urgència per al pagament del lloguer o de quotes</p>	<p>Article 72. Sistema de prestacions per al pagament del lloguer</p> <p>1. El departament competent en matèria d'habitatge ha d'establir un sistema de prestacions per al pagament del lloguer per a les persones i les unitats de convivència residents a Catalunya amb ingressos baixos i moderats a les quals el cost de l'habitatge pot situar en risc d'exclusió social residencial o dificultar el procés d'inserció social.</p> <p>2. El sistema és integrat per dos tipus de prestacions: a) Prestacions per al pagament del lloguer. b) Prestacions d'especial urgència per al pagament del lloguer o de quotes</p>

⁷³⁴ Disponible a:

http://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?documentId=603168&action=fitxa

<p>d'amortització hipotecària en situacions especials.</p> <p>3. Les prestacions per al pagament del lloguer establertes per l'apartat 2.a tenen el caràcter de prestacions econòmiques de dret de concurrència <u>de caràcter permanent</u>, tal com les defineix la legislació vigent en matèria de prestacions socials de caràcter econòmic. Aquestes prestacions es prorroguen automàticament mentre els beneficiaris mantenen les condicions d'elegibilitat i són compatibles amb d'altres ajuts i prestacions que els beneficiaris puguin rebre per conceptes diferents dels establerts per aquest article.</p> <p>4. Les prestacions d'especial urgència per al pagament del lloguer i de quotes d'amortització establertes per l'apartat 2.b tenen el caràcter de prestacions econòmiques d'urgència social, s'atorguen sense concurrència, sempre que es tingui l'informe favorable dels serveis socials d'atenció primària o especialitzada, i són compatibles amb d'altres ajuts i prestacions que els beneficiaris puguin rebre per conceptes diferents dels establerts per aquest article.</p> <p>5. El conseller o consellera del departament competent en matèria d'habitatge ha d'establir les condicions de les prestacions a què es refereix aquest article, la situació de necessitat a protegir, els requisits de la persona beneficiària, la quantia o forma d'establir la prestació, el caràcter i la forma de la prestació i les causes específiques d'extinció.</p> <p>6. Les prestacions a què es refereix aquest article es poden abonar directament a la persona beneficiària o indirectament, si s'estableix expressament, a la que presta un servei o a una altra persona.</p> <p>7. El pagament s'ha de fer expressament per mitjà d'una entitat financera, la qual resta obligada a retornar les quantitats aportades en excés i en dipòsit als comptes dels beneficiaris a partir del mes següent a la data d'extinció del dret de prestació.</p> <p>8. Són causes d'extinció, com a mínim, la mort de la persona beneficiària, la millora de la seva situació econòmica, la desaparició de la situació de necessitat i l'engany en l'acreditació dels requisits.</p>	<p>d'amortització hipotecària en situacions especials.</p> <p>3. Les prestacions per al pagament del lloguer establertes per l'apartat 2.a tenen el caràcter de prestacions econòmiques de dret de concurrència <u>de caràcter permanent</u>, tal com les defineix la legislació vigent en matèria de prestacions socials de caràcter econòmic. Aquestes prestacions es prorroguen automàticament mentre els beneficiaris mantenen les condicions d'elegibilitat i són compatibles amb d'altres ajuts i prestacions que els beneficiaris puguin rebre per conceptes diferents dels establerts per aquest article.</p> <p>4. Les prestacions d'especial urgència per al pagament del lloguer i de quotes d'amortització establertes per l'apartat 2.b tenen el caràcter de prestacions econòmiques d'urgència social, s'atorguen sense concurrència, sempre que es tingui l'informe favorable dels serveis socials d'atenció primària o especialitzada, i són compatibles amb d'altres ajuts i prestacions que els beneficiaris puguin rebre per conceptes diferents dels establerts per aquest article.</p> <p>5. El conseller o consellera del departament competent en matèria d'habitatge ha d'establir les condicions de les prestacions a què es refereix aquest article, la situació de necessitat a protegir, els requisits de la persona beneficiària, la quantia o forma d'establir la prestació, el caràcter i la forma de la prestació i les causes específiques d'extinció.</p> <p>6. Les prestacions a què es refereix aquest article es poden abonar directament a la persona beneficiària o indirectament, si s'estableix expressament, a la que presta un servei o a una altra persona.</p> <p>7. El pagament s'ha de fer expressament per mitjà d'una entitat financera, la qual resta obligada a retornar les quantitats aportades en excés i en dipòsit als comptes dels beneficiaris a partir del mes següent a la data d'extinció del dret de prestació.</p> <p>8. Són causes d'extinció, com a mínim, la mort de la persona beneficiària, la millora de la seva situació econòmica, la desaparició de la situació de necessitat i l'engany en l'acreditació dels requisits.</p> <p>9. Les actuacions susceptibles d'ésser protegides de conformitat amb l'article 68 que tinguin per finalitat l'allotjament,</p>	<p>d'amortització hipotecària en situacions especials.</p> <p>3. Les prestacions per al pagament del lloguer establertes per l'apartat 2.a tenen el caràcter de prestacions econòmiques de dret de concurrència i es regeixen supletòriament per la legislació vigent en matèria de prestacions socials de caràcter econòmic. Aquestes prestacions s'atorguen per un any i són prorrogables per anualitats successives en funció de les dotacions pressupostàries de cada exercici, mentre les persones beneficiàries mantinguin les condicions d'elegibilitat. Aquestes prestacions són compatibles amb altres ajuts que els beneficiaris puguin rebre per conceptes diferents dels establerts per aquest article.</p> <p>4. Les prestacions d'especial urgència per al pagament del lloguer i de quotes d'amortització establertes per l'apartat 2.b tenen el caràcter de prestacions econòmiques d'urgència social, s'atorguen sense concurrència, sempre que es tingui l'informe favorable dels serveis socials d'atenció primària o especialitzada, i són compatibles amb d'altres ajuts i prestacions que els beneficiaris puguin rebre per conceptes diferents dels establerts per aquest article.</p> <p>5. El conseller o consellera del departament competent en matèria d'habitatge ha d'establir les condicions de les prestacions a què es refereix aquest article, la situació de necessitat a protegir, els requisits de la persona beneficiària, la quantia o forma d'establir la prestació, el caràcter i la forma de la prestació i les causes específiques d'extinció.</p> <p>6. Les prestacions a què es refereix aquest article es poden abonar directament a la persona beneficiària o indirectament, si s'estableix expressament, a la que presta un servei o a una altra persona.</p> <p>7. El pagament s'ha de fer expressament per mitjà d'una entitat financera, la qual resta obligada a retornar les quantitats aportades en excés i en dipòsit als comptes dels beneficiaris a partir del mes següent a la data d'extinció del dret de prestació.</p> <p>8. Són causes d'extinció, com a mínim, la mort de la persona beneficiària, la millora de la seva situació econòmica, la desaparició de la situació de necessitat i l'engany en l'acreditació dels requisits.</p> <p>9. Les actuacions susceptibles d'ésser protegides de conformitat amb l'article 68 que tinguin per finalitat l'allotjament,</p>
---	---	---

	<p>en règim d'arrendament, de persones o unitats de convivència amb necessitats d'habitatge es poden beneficiar del sistema de prestacions que regula el present article i, a més, d'altres tipus d'ajuts adreçats a les persones amb dificultats en el pagament del lloguer, de conformitat amb les disposicions i el finançament dels plans d'habitatge.</p>	<p>en règim d'arrendament, de persones o unitats de convivència amb necessitats d'habitatge es poden beneficiar del sistema de prestacions que regula el present article i, a més, d'altres tipus d'ajuts adreçats a les persones amb dificultats en el pagament del lloguer, de conformitat amb les disposicions i el finançament dels plans d'habitatge.</p> <p>10. Per a accedir a les prestacions establertes per l'apartat 2.a tenen prioritat els col·lectius amb risc d'exclusió social, que s'han de determinar a cada convocatòria, a més de les persones que viuen de lloguer en habitatges obtinguts mitjançant els programes de mediació per al lloguer social, els joves, la gent gran, i les persones que han patit un procés de desnonament amb anterioritat.</p>
		<p>Disposició transitòria desena de la Llei 5/2012:</p> <p>Prestacions en matèria d'habitatge</p> <p>1. Les persones que a l'entrada en vigor d'aquesta llei tenen reconegut el dret a rebre les prestacions permanents de l'article 72.2.a que regula la Llei 18/2007, del 18 de desembre, del dret a l'habitatge, i que han estat beneficiàries d'ajuts per al pagament del lloguer un mínim de quatre anys consecutius, percebran la prestació fins el 31 de desembre de 2012 sempre que mantinguin les condicions per les quals van tenir accés a la prestació.</p> <p>2. Les persones que a l'entrada en vigor d'aquesta llei tenen reconegut el dret a rebre les prestacions permanents per al pagament del lloguer a les quals no és aplicable el que estableix l'apartat 1, percebran la prestació fins que s'acompleixin quatre anys des de que van ésser beneficiàries d'ajuts per al pagament del lloguer, sempre que mantinguin les condicions per les quals van tenir accés a la prestació.</p> <p>3. El que estableixen els apartats 1 i 2 no és aplicable als beneficiaris de les prestacions que en data 31 de desembre de 2012 tinguin més de seixanta-cinc anys, per als quals es manté de manera permanent, mentre mantinguin les condicions per les quals van tenir accés a la prestació.</p>

Així, doncs, a partir de l'any 2013, tan sols el col·lectiu de majors de 65 anys, que mantinguin els requisits, tenen dret a renovar permanentment els ajuts al lloguer que

perceben, i la resta de beneficiaris es limitava la seva percepció continuada a un màxim de quatre anys.

A l'any 2019, es manté el tràmit sobre aquests ajuts permanents, que van iniciar la seva regulació amb l'Ordre MAH/402/2009, de 5 d'agost⁷³⁵, i que van convocar-se per primer cop segons l'Ordre MAH/1100/2010, de 8 d'abril⁷³⁶.

La Resolució, el que preveu és el control i verificació del compliment dels requisits, bé, per a seguir cobrant la prestació els majors de 65 anys, bé per si hi ha beneficiaris que no hagin assolit els 4 anys de prestació màxima que va establir la Llei 5/2012, tot i que s'ha pogut excepcionar interpretativament el precepte i hi ha perceptors que han superat aquest llindar temporal.

Per altra banda, dins de les prestacions que hi ha a la darrera convocatòria, realitzada a l'empara de les bases reguladores de la Resolució GAH/867/2018, de 2 de maig⁷³⁷, n'hi ha de destinades a col·lectius específics, que són, en la darrera convocatòria⁷³⁸, els següents:

a) Persones sol·licitants titulars de contractes de lloguer d'habitatges obtinguts a través de les borses de mediació per al lloguer social, o gestionats per entitats sense ànim de lucre.

⁷³⁵ Disponible a:

https://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?documentId=532828&language=ca_ES&action=fitxa

⁷³⁶ Disponible a:

<https://dibaaps.diba.cat/scripts/ftpisa.aspx?fnew?cido&dogc/2010/04/20100416/10081062.pdf>

⁷³⁷ RESOLUCIÓ GAH/867/2018, de 2 de maig, per la qual s'aproven les bases reguladores per a la concessió, en règim de concurrència competitiva, de les prestacions per al pagament del lloguer destinades a col·lectius específics.

Disponible a:

https://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=816369&language=ca_ES

⁷³⁸ RESOLUCIÓ TES/94/2019, de 17 de gener, per la qual s'obre la convocatòria per a la concessió, en règim de concurrència competitiva, de les prestacions per al pagament del lloguer destinades a col·lectius específics per a l'any 2019.

Disponible a:

https://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=839694

b) Persones sol·licitants que han estat beneficiàries de les prestacions econòmiques d'especial urgència, adreçades a persones que han perdut l'habitatge a conseqüència d'un procés de desnonament o d'execució hipotecària.

c) Persones sol·licitants que han estat beneficiàries de les prestacions complementàries per donar continuïtat al pagament del lloguer.

Pel que fa a les condicions que el perceptor ha de complir per a mantenir una prestació atorgada amb anterioritat, el barem d'ingressos és diferent del de les subvencions ordinàries. Per una banda, cal acreditar que s'està en condicions de poder pagar el lloguer amb ingressos propis, considerant que una unitat de convivència compleix aquesta condició quan acredita, com a mínim, uns ingressos anuals iguals als necessaris per pagar el lloguer.

Per l'altra, el sol·licitant ha d'acreditar uns ingressos de la unitat de convivència no superiors a 2,35 vegades l'Indicador de Renda de Suficiència de Catalunya (IRSC) actualitzat en el cas dels perceptors a l'empara de la Resolució MAH/1100/2010, de 8 d'abril, que són les prestacions que reben les persones majors de 65 anys, i/o aquelles que no han complert els 4 anys segons el que disposa la disposició transitòria desena de la Llei 5/2012, i els ingressos màxims cauen fins a 1,5 vegades l'Indicador de Renda de Suficiència de Catalunya (IRSC) actualitzat en el cas de perceptors que formen part del col·lectius específics, a l'empara de la Resolució TES/1101/2013, de 15 de maig, de la Resolució TES/884/2014, d'11 d'abril, de la Resolució TES/667/2015, de 2 d'abril, la Resolució GAH/940/2016, de 5 d'abril, la Resolució GAH/657/2017, de 27 de març i la Resolució GAH/942/2018, de 10 de maig .

Les taules següents presenten els topalls d'ingressos establerts per a la renovació d'aquestes prestacions:

2,35 IRSC	1 membre	2 membres	3 membres	4 membres
A	24.965,55 €	25.737,68 €	26.844,68 €	27.739,51 €
B	23.405,21 €	24.129,08 €	25.166,89 €	26.005,79 €
C	22.028,43 €	22.709,72 €	23.686,48 €	24.476,03 €
D	18.724,17 €	19.303,26 €	20.133,51 €	20.804,63 €

1,50 IRSC	1 membre	2 membres	3 membres	4 membres
A	15.935,46 €	16.428,31 €	17.134,90 €	17.706,07 €
B	14.939,49 €	15.401,54 €	16.063,97 €	16.599,44 €
C	14.060,70 €	14.495,57 €	15.119,03 €	15.623,00 €
D	11.951,60 €	12.321,23 €	12.851,18 €	13.279,55 €

Les quatre zones geogràfiques (A,B,C,D) corresponen a les zones geogràfiques a efectes d'aplicació de la normativa d'habitatges de protecció oficial⁷³⁹.

També hi ha canvis pel que fa a la limitació de la renda, en diferents àmbits geogràfics,

	Mitjana de lloguer mensual 2018	Topall màxim de lloguer mensual per a prestacions - 2019	Diferència mitjana territorial 2018 - topall prestacions 2019
Barcelona ciutat	929,57 €	750 €	179,57 €
Barcelona demarcació	718,76 €	600 €	118,76 €
Girona demarcació	513,83 €	500 €	13,83 €
Tarragona (Camp de)	479,02 €	450 €	29,02 €
Lleida demarcació	383,98 €	400 €	-16,02 €
Terres de l'Ebre	328,49 €	350 €	-21,51 €

En la columna dels topalls màxims, s'ha destacat aquelles àrees que pateixen canvis respecte de les subvencions ordinàries, la demarcació de Barcelona el límit s'estableix en 600€, enlloc del 750€ de les subvencions ordinàries, fet que provoca que es passi a una situació negativa respecte del lloguer mitjà existent, considerable, també hi ha canviar al Camp de Tarragona i la demarcació de Lleida, en les que tot i el límit baixa 50€, encara queda per sobre de la mitjana de lloguer.

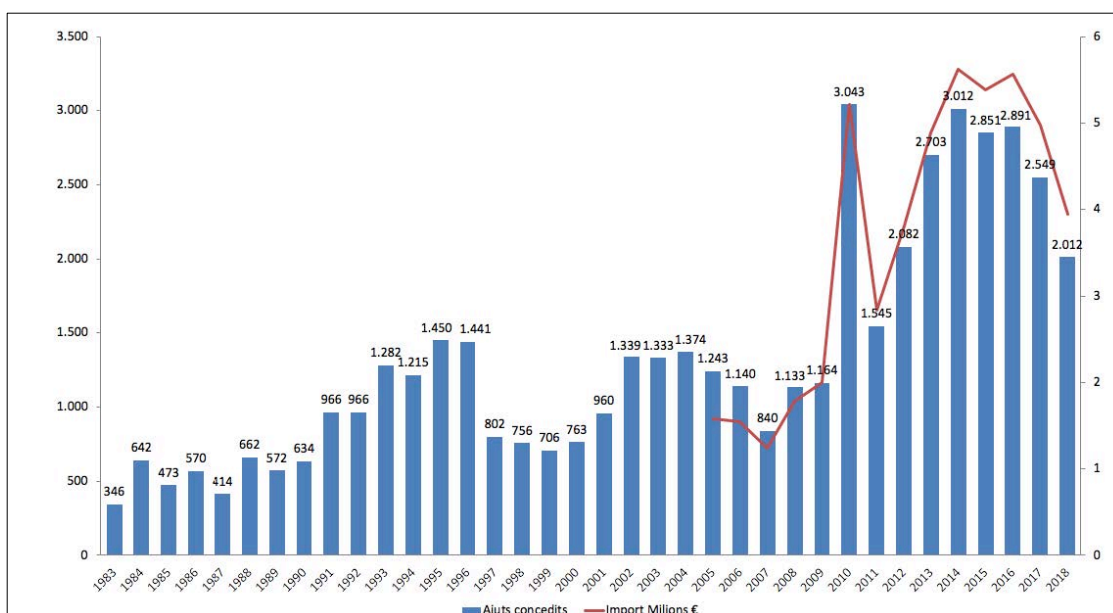
⁷³⁹ Disponible a:

<http://habitatge.gencat.cat/ca/ambits/Preus-ingressos-i-zones/zones-de-proteccio-oficial/>

2.2 ELS AJUTS URGENTS: EVITANT DESNONAMENTS.

Si els ajuts ordinaris esdevenen un instrument que minimitza l'abast i la dimensió de les mesures coercitives per a garantir el dret a l'habitatge atès que redueixen els casos de risc d'exclusió residencial a través del suport econòmic consolidat a persones i unitats familiars amb potencial risc d'impagament del lloguer, els ajuts urgents són una eina operativa de l'administració de la Generalitat per a evitar desnonaments de forma directa i atendre situacions sobrevingudes i d'urgència especial. Aquests ajuts, són els que més històric tenen, i ja s'atorgaven (des de l'extinta ADIGSA) des de la dècada dels '80.

Gràfic 4.18. Evolució prestacions urgents concedides.



Elaboració pròpia. Font: AHC i SHIMU

Els esmentats ajuts es regulen per la Resolució TES/7/2016, de 4 de gener, per la qual s'estableixen les condicions d'accés a les prestacions econòmiques d'especial urgència per afrontar situacions d'emergència en l'àmbit de l'habitatge, i el procediment per concedir-les.⁷⁴⁰

La norma estableix que l'objectiu d'aquests ajuts és "possibilitar la permanència en l'habitatge de la persona sol·licitant i de la seva unitat de convivència, per prevenir

⁷⁴⁰ http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=713638

l'exclusió social que pot suposar la pèrdua de l'habitatge que constitueix la residència habitual i permanent", i detalla que "aquestes prestacions s'adrecen a persones que es troben en situació de risc", afegint que "la constitució de garantia o aval per part de tercers no és obstacle per a l'atorgament de la prestació". Es tracta, doncs, d'ajuts que tenen el caràcter de prestacions econòmiques d'urgència social i queden excloses del sistema de concurrència pública.

Els ajuts urgents s'atorguen per a cobrir tres situacions de risc imminent d'exclusió residencial, tal i com s'especifica a l'article 2.3 de l'esmentada Resolució:

- a) Prestació per al pagament del deute de quotes d'amortització hipotecària.

- b) Prestació per al pagament del deute de rendes del lloguer, que inclou una prestació complementària per poder donar continuïtat al pagament del lloguer, sempre que es compleixin determinats requisits.

- c) Prestació per atendre situacions de pèrdua de l'habitatge a conseqüència d'un procés de desnonament o d'execució hipotecària, o d'altres processos reconeguts i validats d'intermediació en què s'hagi perdut l'habitatge, com en els casos de dació en pagament, o altres negocis jurídics acordats entre les parts, amb els mateixos efectes, i que inclou una prestació complementària per a despeses de fiança i d'accés a l'habitatge en règim de lloguer.

D'aquesta manera, aquests ajuts s'atorguen tant per a evitar desnonaments derivats d'impagaments de rendes de lloguer com per a evitar-los en els casos d'impagament de quotes hipotecàries.

Així mateix, l'administració entén que amb aquests ajuts s'ha de poder facilitar l'accés a un nou habitatge a aquelles persones o unitats familiars que hagin patit un desnonament i tinguin dificultats per a fer front a les despeses de fiança i altres derivades de la consignació d'un contracte d'arrendament per a un altre habitatge. Es

tracta, en conseqüència, de facilitar l'accés a un nou habitatge, en règim de lloguer, a aquelles persones o unitats familiars que hagin estat desnonades.

Entre els requisits que han de complir els beneficiaris de la prestació, regulats per l'article 4 de la Resolució, el principal té a veure amb els ingressos. Els límits dels ingressos s'estableixen en un nivell superior al de les prestacions ordinàries. En concret, s'estableixen en 2 vegades l'IRSC en persones soles, en 2,5 en unitats de convivència de dos o més membres (19.919,25 euros anuals, que signifiquen 1.659,94 euros al mes), i en 3 vegades l'IRSC per a persones amb discapacitats o grans dependències. L'objectiu d'aquest criteri més ampli pel que fa al límit dels ingressos és poder atendre més situacions d'emergència. Ho reforça el fet que la norma estableix els topalls d'acord amb els ingressos mensuals i no d'acord amb els anuals, per a poder donar sortida a persones i unitats familiars que tenen una disminució abrupta dels seus ingressos (per exemple per una situació d'atur, una defunció d'algun membre de la unitat familiar, una malaltia o discapacitat greu que afecta sobtadament els ingressos, etc.) que els provoca la impossibilitat objectiva de fer front al pagament de la hipoteca o el lloguer en els termes establerts en el contracte de lloguer o el préstec hipotecari. D'aquesta manera el legislador evita que la suma dels ingressos de mesos anteriors pugui suposar la superació dels límits habitualment establerts en relació amb l'Indicador de Renda de Suficiència de Catalunya i, per tant, redueix, pel que fa als ingressos, la impossibilitat d'acollir-se a aquest ajut creat per a atendre situacions de màxima urgència i singularitat, incloent aquelles sobrevingudes en unitats familiars sense una situació enquistada prèviament en termes de risc d'exclusió social o residencial.

Aquest criteri més ampli en la determinació del nivell d'ingressos és compensat amb la definició dels requisits específics per a l'atorgament dels tres tipus de supòsits coberts per l'ajut urgent.

D'aquesta manera, l'article 4.2 i l'article 8.1.a estableixen els requisits i la quantia màxima en el cas que l'ajut urgent serveixi per al pagament de les quotes hipotecàries.

Així, pel que fa a la quantia màxima, l'article 8.1.a determina que en la prestació pel pagament de les quotes d'amortització hipotecària "la quantia es fixa d'acord amb el deute acreditat, l'import màxim és de 3.000 euros, i es pot atorgar per un període màxim de deute de dotze mesos, encara que l'import total concedit no arribi a la quantia màxima anterior".

Així mateix, l'article 4.2 estableix que "la persona sol·licitant ha de ser titular d'un préstec hipotecari sobre l'habitatge que constitueix el seu domicili habitual i permanent; ha de deure quotes d'amortització per circumstàncies sobrevingudes no previsible, que cal acreditar amb un informe socioeconòmic dels serveis socials d'atenció primària o especialitzada, i ha d'haver pagat les quotes d'amortització hipotecària del préstec com a mínim durant els dotze mesos anteriors al període per al qual es sol·licita la prestació".

Com en el cas del sol·licitant d'una subvenció ordinària o permanent, en el cas dels ajuts urgents es determina un import màxim de les quotes d'amortització del préstec hipotecari, que no poden superar els imports mensuals màxims següents: 900 euros si l'habitatge està situat a la ciutat de Barcelona; 800 euros a la demarcació de Barcelona; 600 euros a la demarcació de Tarragona; 600 euros a la demarcació de Girona; 550 euros a la demarcació de Lleida; i 500 euros a la demarcació de les Terres de l'Ebre.

Així mateix, la Resolució especifica que "amb l'import de la prestació sol·licitada, cal garantir la liquidació del deute existent i estar en condicions de continuar pagant les quotes d'amortització des del moment en què es presenti la sol·licitud de la prestació. Si durant la tramitació es continua acumulant deute, els serveis socials poden proposar l'ampliació de l'import sol·licitat mitjançant un nou informe social justificatiu. L'ampliació proposada es valorarà i, si escau, es podrà resoldre favorablement sempre dins dels límits de les quanties establertes al punt 8", que són de 3.000 euros a l'any.

Finalment, per a evitar una cronificació del recurs a la prestació urgent com a mecanisme per a resoldre situacions d'endeutament i evitar les corresponents

mesures coercitives, el legislador estableix, a l'article 4.2.e, que "les persones que hagin estat beneficiàries d'aquesta prestació fins a la quantia màxima no poden sol·licitar una altra prestació econòmica amb caràcter urgent i especial per al pagament de les quotes d'amortització hipotecària de l'habitatge, fins que no hagi transcorregut un mínim d'un any entre l'últim mes concedit i la data de la nova sol·licitud".

En els quadres estadístics que es relacionen a continuació es pot comprovar, d'una banda, com la mitjana de l'import dels ajuts per perceptor s'ha anat incrementant, de tal manera que s'ha aconseguit reduir l'esforç en el pagament del lloguer o la hipoteca després de l'atorgament de la prestació de més del 55% que suposava l'any 2011 a al voltant del 30% des de l'any 2014.

Pel que fa a l'esforç previ a la percepció de l'ajut, es constata que la urgència de les situacions abordades es visualitza en l'elevat nivell d'esforç destinat al pagament de la quota del lloguer o la hipoteca amb anterioritat a la percepció de l'ajut, que va del 78% de l'any 2011 al 54% del 2015, molt per damunt dels esforços previs detectats en el cas de les prestacions ordinàries, que en el mateix període anaven d'un màxim del 59% al 50% d'esforç previ a l'ajut.

Taula 4.13. Característiques del programa de prestacions d'especial urgència.

Ajuts en situacions d'especial urgència	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre perceptors	2.082	2.703	3.012	2.851	2.891
Import ajut concedit (milers€)	3.810,2 €	4.887,3 €	5.617,9 €	5.384,3 €	5.565,2 €
Mitjana ajuts/perceptor	1.830,1 €	1.808,1 €	1.865,2 €	1.888,6 €	1.925,0 €
Lloguer mitjà habitatges (€/mes)	495,09 €	448,39 €	379,06 €	399,21 €	399,09 €
Ingressos mitjans perceptors (ingressos mensuals bruts, en €)	744,07 €	747,66 €	660,27 €	738,88 €	774,27 €

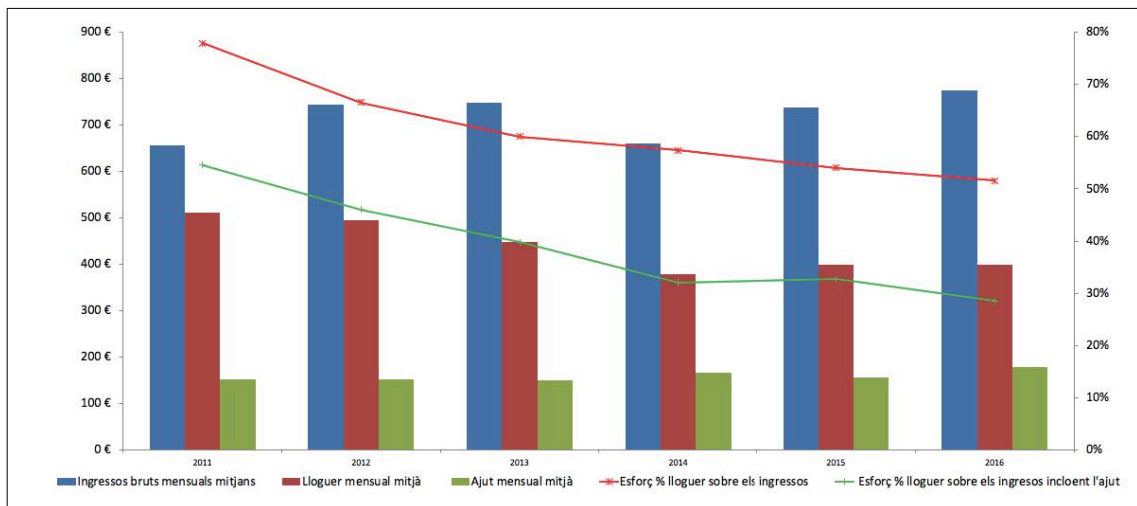
Elaboració pròpia. Font: AHC i SHIMU

Taula 4.14. Perfil del receptor de les prestacions d'especial urgència.

PERFIL PRESTACIONS ECONÒMIQUES D'ESPECIAL URGÈNCIA						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tipus d'ajut	Nº ajuts	Nº ajuts	Nº ajuts	Nº ajuts		
Total	1.545	2.082	2.703	8.306	2.851	2891
Edat dels sol·licitants						
Edat mitjana	43,3	43,2	43,4	45,1	45,4	46,4
Nombre de membres de la unitat de convivència						
Mitjana	3,2	3,4	3,5	3,5	3,3	3,1
Ingressos mensuals de la unitat de convivència (euros)						
Ingressos mitjans mensuals	655,75 €	744,07 €	747,66 €	660,27 €	738,88 €	774,27 €
Import mensual del lloguer						
Import mitjà lloguer	510,60 €	495,09 €	448,39 €	379,06 €	399,21 €	399,09 €
Import anual de l'ajut (euros)						
Import mitjà ajut	1.832,63€	1.830,07€	1.808,11€	2.004,47€	1888,56€	2136,36€
Esforz pagament del lloguer						
% esforç	78%	67%	60%	57%	54%	52%
Esforz pagament del lloguer (després de l'ajut)						
% esforç	55%	46%	40%	32%	33%	29%

Elaboració pròpia. Font: AHC i SHIMU

Gràfic 4.19. Evolució esforç de la renda disponible al pagament al lloguer dels beneficiaris de les prestacions urgents.



Elaboració pròpia. Font: AHC i SHIMU

2.3 ELS AJUTS ALS RESIDENTS DEL PARC PÚBLIC: REDUINT LA MOROSITAT I EVITANT DESNONAMENTS.

El tercer mecanisme d'ajuts al pagament de l'habitatge que ajuda a minimitzar el pes de les mesures coercitives són els anomenats "ajuts implícits", que consisteixen en prestacions per als residents al parc públic administrat per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya.

Aquesta ajuts es regulen per Acord del Consell d'Administració de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya des de l'any 2010.

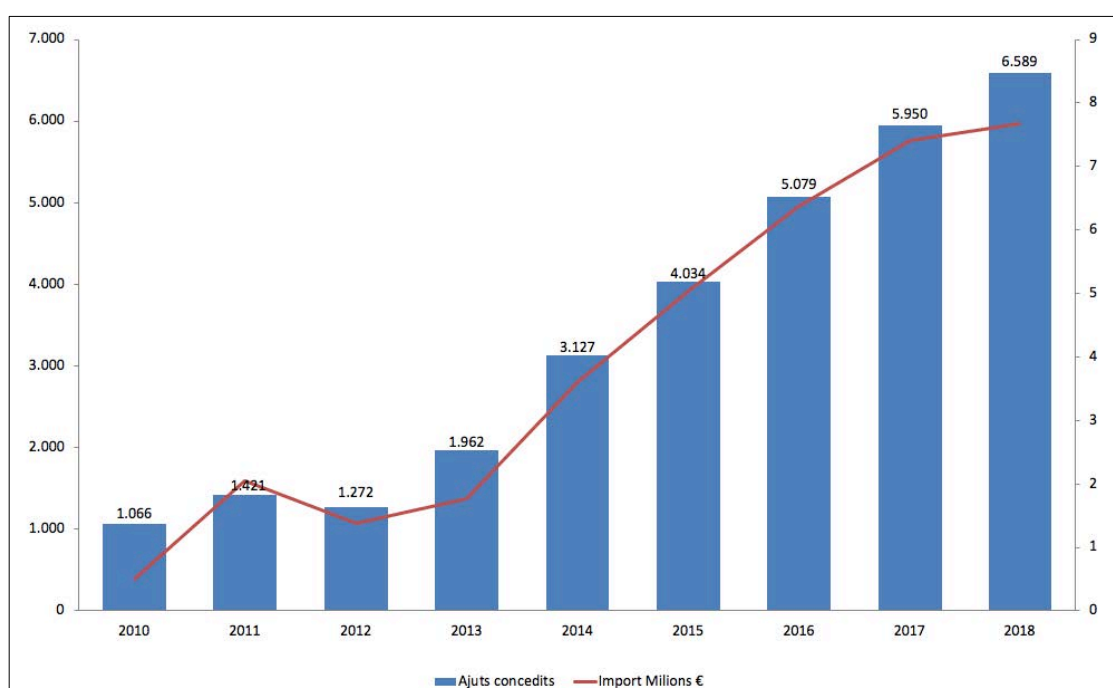
Els criteris actualment vigents estableixen que l'ajut "es descompta directament del rebut del lloguer" i es calcula "de conformitat amb els ingressos i la composició de la unitat de convivència", que no poden ser superiors a 2,35 vegades l'IRSC. L'ajut s'atorga a residents al parc gestionat per l'AHC "que no hagin acreditat uns ingressos suficients per pagar la renda mensual però que, amb l'atorgament de l'ajut implícit, sí que podrien arribar a satisfer el corresponent rebut de lloguer".

D'acord amb aquest criteri general, des de l'any 2015 l'import anual de l'ajut implícit es calcula tenint en compte que el lloguer que correspongui abonar ha de ser superior als següents percentatges: un lloguer el 30% superior als ingressos obtinguts en unitats de convivència que tenen fins a 2,34 vegades l'IRSC; un lloguer el 20% superior als ingressos obtinguts en unitats de convivència que tenen fins a 0,94 vegades l'IRSC; un lloguer el 15% superior als ingressos obtinguts en unitats de convivència que tenen fins a 0,89 vegades l'IRSC; un lloguer un 5% superior als ingressos obtinguts en unitats de convivència que perceben la Renda Mínima d'Inserció.

L'import màxim de l'ajut, que dura un any prorrogable anualment a petició del perceptor, s'estableix en els 200 euros mensuals, i l'import mínim en els 20, amb una renda de lloguer mensual mínima, prèvia a l'ajut, de 50 euros, "sense perjudici del tractament específic per a situacions d'extrema necessitat".

Des de l'any 2012, els ajuts implícits s'han incrementat exponencialment en nombre de perceptors amb una mitjana anual d'import concedit que s'ha anat incrementant de forma sostinguda, atès que s'ha produït una disminució dels ingressos mitjans dels perceptors. Juntament amb l'increment de la quantia mitjana de l'ajut, l'administració ha optat per reduir el lloguer mitjà dels habitatges quan es produïen les renovacions de contractes o la signatura de contractes amb nous llogaters, com a mesura preventiva que permetés millorar la situació de les unitats familiars amb majors riscos.

Gràfic 4.20. Evolució prestacions urgents concedides (Període 2010-2018)



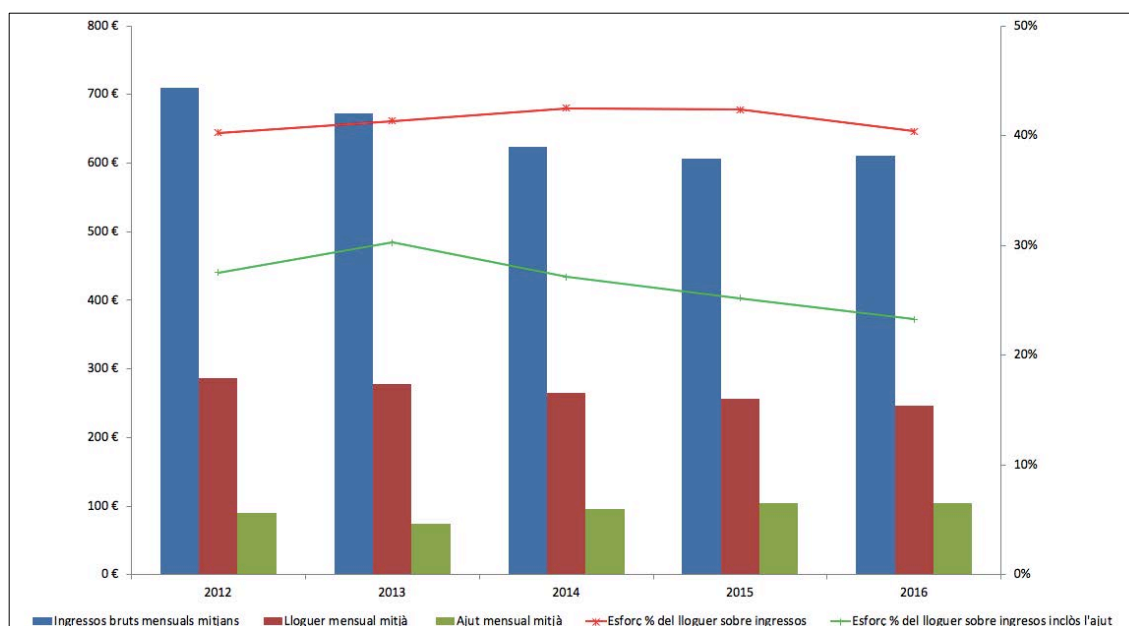
Elaboració pròpia. Font: AHC i SHIMU

Taula 4.15. Característiques del programa d'ajuts implícits.

Ajuts al pagament del lloguer del parc gestionat per l'AHC	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre perceptors	1.272	1.962	3.127	4.034	5.079
Import ajut concedit (milers€)	1.380,3 €	1.758,1 €	3.600,5 €	5.036,6 €	6.376,0 €
Mitjana ajuts/perceptor	1.085,1 €	896,1 €	1.151,4 €	1.248,5 €	1.255,4 €
Lloguer mitjà habitatges (€/mes)	285,95 €	278,00 €	264,89 €	256,94 €	246,87 €
Ingressos mitjans perceptors	8.518,24 €	8.066,05 €	7.477,64 €	7.277,25 €	7.337,45 €

Elaboració pròpia. Font: AHC i SHIMU

Gràfic 4.21. Evolució ajuts implícits atorgats i disminució de l'esforç per al pagament del lloguer.



Elaboració pròpia. Font: AHC i SHIMU

D'aquesta manera, els ajuts implícits esdevenen un mecanisme preventiu que permet substituir potencials mesures coercitives impulsades per part de l'administració pública, ja que evita situacions de morositat que podrien arribar a generar processos de desnonament amb persones i famílies que objectivament necessiten el suport de l'administració pública per a poder accedir i mantenir-se en un habitatge.

Com ja s'ha apuntat, l'aplicació de mesures no coercitives per a millorar l'accés i el manteniment dels col·lectius més vulnerables a l'habitatge té un dels seus pilars fonamentals, almenys a Catalunya, en la política d'ajuts al pagament del lloguer impulsada pel Govern de la Generalitat de Catalunya.

Entre els anys 2012 i 2018, el Govern de la Generalitat ha incrementat de forma notable els recursos destinats a aquest tipus d'ajuts, per tal d'aconseguir ampliar el nombre de beneficiaris. Així, mentre l'any 2012 es destinaven 44,5 MEUR a al pagament d'ajuts al lloguer per a prop de 18.000 perceptors, l'any 2018 aquesta línia

d'actuació ja suposava més de 122 MEUR i un univers de beneficiaris superior a les 64.700 famílies.

Pel que fa als residents al parc públic d'habitatges gestionat per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, els ajuts al pagament del lloguer, també coneguts com a "ajuts implícits", van passar de 1.272 l'any 2012 amb un import destinat superior als 3,8 MEUR, a 6.589 perceptors l'any 2018, amb una dotació econòmica de més de 7,8 MEUR.

L'objectiu d'aquest tipus de línia d'actuació ha estat la millora de les possibilitats de manteniment a l'habitatge de lloguer per a les persones i unitats familiars amb menys ingressos, per d'aquesta manera evitar la pèrdua de l'habitatge i els problemes socials que aquest tipus de situacions impliquen.

En termes generals, tal i com indiquen els gràfics que han resumit, amb l'atorgament d'aquest tipus d'ajuts, s'aconsegueix situar l'esforç destinat al pagament del lloguer al voltant del 30% dels ingressos del beneficiari. Sense aquest ajut, l'esforç econòmic destinat a aquesta despesa suposava durant el període analitzat entre el 49 i el 59% pel que fa als perceptors dels ajuts ordinaris i entre el 40 i el 42% en el col·lectiu de residents al parc públic de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya.

3. LA MEDIACIÓ HIPOTECÀRIA VOLUNTÀRIA.

3.1 EL MARC REFERENCIAL D'OFIDEUTE.

La idea de posar en marxa models de mediació en el àmbit hipotecari no és conegut fins al moment en que és va fer evident que la darrera gran crisi podia posar en situació d'exclusió residencial de forma pandèmica a centenars de milers de famílies si perdien el seu habitatge habitual al qual havien accedit mitjançant un préstec amb garantia hipotecària.

El sobreendeutament hipotecari, provocat, bé per una inadequada avaluació de la capacitat de solvència del contractant⁷⁴¹, per l'oferta d'un producte inadequat del qual el prestatari en desconeix o no en comprèn els seus termes i per tant les seves conseqüències⁷⁴², o bé per un deteriorament de les circumstàncies socio-econòmiques del prestatari⁷⁴³, ha acabat impedit, com ja s'ha posat de relleu reiteradament en aquest treball, que en molts casos el deutor hagi pogut continuar amb el pagament de les quotes del préstec amb garantia hipotecària, situació que més enllà del conflicte plantejat amb qui ha subscrit el contracte amb garantia hipotecària, comporta en el cas espanyol, l'aplicació ordinària i pràcticament automàtica d'un procés d'execució del contracte, de caràcter judicial, d'unes conseqüències devastadores des del punt de vista d'exclusió, no tan sols residencial, sinó també social. Els deutors demandats, acabat el procediment, a banda de perdre l'habitatge, insuficient per a cobrir la totalitat del deute, queden amb un deute residual que els aboca a una situació de pobresa cronificada.

⁷⁴¹ En els primers anys de la crisi, el perfil d'usuari més habitual que utilitzava els serveis d'assessorament sobre el deute hipotecari de la Generalitat de Catalunya, era el de ciutadans procedents de la migració econòmica, sense historial d'arrelament, amb ingressos suficients però eventuals per la conjuntura econòmica, i que utilitzava avaladors amb el seu mateix perfil quan aquests havien subscrit un altre préstec hipotecari. Malgrat les circumstàncies, els havia resultat relativament senzill obtenir préstec amb garantia hipotecària.

⁷⁴² Les hipoteques multidivisa, les clàusules sòl, la subhasta notarial o venda extrajudicial, o altres contractacions de productes financers/assegurança, podrien ser alguns dels molts elements als que el prestatari quedava obligat, sense tenir-ne el suficient coneixement, o en alguns casos sense ser-ne conscient. Famílies que destinaven fins al 60 i el 70% dels seus ingressos al pagament de la hipoteca.

⁷⁴³ Les conseqüències de la crisi va provocar un increment sobtat de la taxa d'atur i una disminució de l'activitat econòmica amb una disminució dels recursos disponibles per part de les famílies per dedicar-ho al pagament de les quotes hipotecàries.

3.1.1 La mediació voluntària.

Com ja s'ha posat de relleu quan s'ha fet l'aproximació de la mediació obligatòria, en el capítol tercer d'aquesta investigació, l'oficina d'informació i assessorament sobre els deutes vinculats a l'adquisició de l'habitatge, coneguda com a "Ofideute", va iniciar les seves activitats a finals de 2009.

Les possibilitats d'evitar la pèrdua de l'habitatge habitual mitjançant la mediació voluntària, es va posar de relleu en els primers procediments de negociació entre les parts. La presència de l'Administració de la Generalitat, oferia una garantia, a l'hora de proposar i executar acords.

Ofideute naixia com una unitat administrativa específica creada per la Secretaria d'Habitatge, integrada actualment a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, amb l'objectiu d'atendre les situacions de dificultat plantejades pels ciutadans en relació amb el pagament de llurs préstecs/crèdits compromesos per a la compra de l'habitatge habitual, i obrir procediments de mediació entre aquests ciutadans i les entitats financeres titulars dels crèdits per a proposar les solucions més proporcionades i justes i evitar la pèrdua de l'habitatge.

Ofideute va iniciar la seva activitat amb professionals externalitzats per a la coordinació i suport jurídic i de l'anàlisi financer⁷⁴⁴. Aquesta contractació externalitzada responia al fet que es desconeixia la càrrega de treball que podria arribar a tenir la unitat, i com es veurà posteriorment la important quantitat de casos que va caldre gestionar va requerir de l'ampliació amb personal propi i de la col·laboració d'altres administracions per al seu desplegament territorial.

Dos anys abans de la creació d'aquest servei de mediació, la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, paradoxalment, no feia cap referència a la mediació com a mecanisme per a la gestió de la problemàtica de la pèrdua de l'habitatge des

⁷⁴⁴ El cost de les contractacions de personal especialitzat extern per al primer any, va suposar uns costos d'aproximadament 109.000 euros.

d'una vessant preventiva, amb la qual cosa la posada en marxa del servei es producte del context de canvi que de la situació econòmica i el sistema financer, amb afectacions en matèria d'habitatge que apareixen amb tota la seva cruesa de forma paral·lela en el temps, al desplegament de l'esmentada llei.

Un marc regulatori, que doni cobertura a aquest important instrument de les polítiques públiques d'habitatge no el trobem fins anys més tard, al Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge (DOGC . 6633 - 29.5.2014) on en el seu article 72 es defineix Ofideute com un servei d'assessorament sobre el deute hipotecari quina finalitat és:

"donar suport i assessorament a les famílies amb problemes de pagament dels préstecs hipotecaris dels seus habitatges habituals i permanents, amb la finalitat de negociar una opció que permeti evitar l'exclusió residencial".

Així mateix, en el punt segon de l'esmentat article, el Decret determina que *"el servei d'Ofideute és gestionat directament per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya o mitjançant un conveni de col·laboració amb les administracions locals, juntament amb aquestes"*, alhora que marca les línies fonamentals del seu funcionament i la seva posició dins l'entramat de l'administració de la Generalitat, en establir que *"l'Agència de l'Habitatge de Catalunya coordina el servei facilitant la formació, l'eina informàtica, la metodologia i la presentació de propostes a les entitats financeres per facilitar l'acord envers el ciutadà"*.

D'aquesta manera, el Decret 75/2014 emmarca el paper d'Ofideute dins les actuacions del Pla per al dret a l'habitatge, donant un marc jurídic concret a l'instrument administratiu creat pel Govern amb anterioritat.

Cal destacar, que aquesta norma ho presenta com un servei d'assessorament, en cap cas apareix el terme mediació dins la descripció, tot i que sí que se'n desprèn que implícitament existeix quan parla de la *"presentació de propostes a les entitats financeres per facilitar l'acord envers el ciutadà"*.

Que quedi articulat com un servei d'assessorament queda àmpliament justificat pel fet que l'acollida i la presa en consideració de la situació específica que presenta el ciutadà en el punt d'atenció, no té perquè acabar en un expedient de mediació, de fet, un percentatge inferior al 40% dels casos atesos presenten els elements suficients com per considerar plausible i necessari obrir un expedient de mediació.

Set mesos després de l'aprovació de l'esmentat Decret 75/2014, és va aprovar la Llei 20/2014 de modificació del Codi de Consum de Catalunya, la Llei donava naturalesa de mediació de consum al procediment de resolució de conflictes d'impagament de quotes hipotecàries. Fins aquella data, com ja s'ha exposat, hi havia una certa controvèrsia respecte si l'actuació de l'Administració i de les persones que actuaven de mediadores, entraven en competència de la mediació del dret privat.

Totes les actuacions són pròpies d'una mediació de consum. En l'actuació d'Ofideute, no hi cap sessió presencial de les dues parts, i resulta evident el desequilibri inicial de l'actuació, doncs no existeix una posició d'igualtat, entre el prestador i el prestatari, per tant, fins aquest reconeixement, fet per la Llei 20/2014, de 29 de desembre, es parlava dins l'àmbit d'actuació del servei d'Ofideute, com un servei d'intermediació i no com un servei de mediació. Com és veurà, fins i tot en les actuacions posteriors, s'ha difós la seva activitat, com una activitat d'intermediació i no com a una mediació reconeguda de consum.

Els propis professionals de la mediació civil, aportaven aquesta idea de la intermediació com a activitat de totes les oficines que intervenien en els conflictes de sobreendeutament hipotecari de les famílies.

"[...] altres comunitats i ciutats s'ha estès aquest tipus de centres que amb diferents denominacions actuen com a intermediaris entre la ciutadania i les entitats financeres, majoritàriament públics. En moltes ocasions queda a mercè de cada entitat la decisió de cada conflicte, a més de practicar més el dret hipotecari específic en la matèria ja que no hi caben més opcions per a la solució que la renegociació financera del préstec, el lliurament final com la redacció en pagament o prosseguir amb el procediment obert als jutjats per la inviabilitat d'altres alternatives a les famílies afectades.

No obstant això comparteixen tots ells la "intermediació", deixant clar en els seus organigrames que el sistema és voluntari, no podent-utilitzar les tècniques de "mediació professional" com la Mediació Familiar ja que no es pot establir una situació d'equilibri de poder entre les parts implicades. Malgrat aquest matís, la pràctica de la intermediació hipotecària és un exercici proper a la mediació

pròpiament dita que ens apropa al món dels conflictes, a la pràctica de la seva prevenció i resolució i a la pacificació social.

Cal assenyalar finalment que el Reial Decret Llei 5/2012 de 5 de març de mediació en assumptes civils i mercantils obre una esperança en l'intent de desjudicialització dels conflictes, destacant en el seu preàmbul la capacitat per donar solucions pràctiques, efectives i rendibles a determinats conflictes. També cal afegir que encara la via contenciosa a l'apartat hipotecari és el més utilitzat en l'actualitat i la recentment estrenada Llei requereix de temps per a la seva reglamentació i desenvolupament".⁷⁴⁵

3.1.2 L'evolució de l'efectivitat del servei des de la seva creació. Expansió i consolidació d'un servei de referència.

A partir de l'any 2012, el servei Ofideute viu la seva fase d'ampliació, amb un procés d'expansió territorial i d'incorporació de recursos humans i tècnics per a fer front a l'increment de la demanda. D'aquesta manera, si els anys 2009 i 2010 les tasques d'Ofideute es desenvolupaven des d'una única oficina i amb quatre professionals adscrits, a partir de l'any 2011 s'inicia un procés de desplegament que permet millorar el servei i gestionar més expedients.

D'aquesta manera, tal i com es recull a la Memòria de 2013 de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya,

“pel que fa al desplegament en el territori, l'Agència de l'Habitatge ha fet un esforç important per estendre el servei. En aquest sentit, ha signat convenis amb administracions locals, comarcals, i entitats sense ànim de lucre per sumar esforços en l'assessorament i l'acompanyament de les famílies en risc imminent de perdre l'habitatge. A finals del 2013 hi ha 41 punts d'atenció al deutor hipotecari en funcionament, 26 més que el 2012 quan hi havia una quinzena d'oficines. Del total, 11 pertanyen al programa del Servei d'Intermediació en Deutes de l'Habitatge (SIDH), impulsat per la Diputació de Barcelona i amb el suport del Col·legi d'Advocats. El desembre de 2012 la Generalitat i la Diputació van signar un conveni per coordinar els serveis de mediació hipotecària de les dues administracions”.⁷⁴⁶

⁷⁴⁵ Velasco Navarro, S. "La Anomia Inmobiliària y sus efectos sobre los hogares españoles". Ponència presentada en el III Congrés Andalús de Mediació. Març 2012.

⁷⁴⁶ Memòries 2013 a 2017 de l'AHC disponibles a:

http://agenciahabitatge.gencat.cat/wps/portal/actualitat/memories!/ut/p/z1/IZRLU9swEMc_CwcfHSI6We4tEzoUBppOaQnxhVk9nJixrWCLpvDpu2kZSphiF59kaR8_Xe1pCDXpGjhr7WGWIUWavxfFepGf8lPPmnBzunXM0Fn8vT45FQLTqkgy0MDfXWMBueaX378TDk9VaQYOJ4rckUKUtq2buOGrGBjLSR0501CwcZ7qKsMaGNb0JX-X5vu7WVlyvuPM-Ydqk01qVcEJ6aXOapVcypKWNT5vQI23yYbaFG_EV26P9ebRbD-TH8ckz8vT9945tR9C_GTFaYInuTYSbJ5V_NFWOmBMxrHHAfYmjGSoNVAMkUzTk5G7wQ9gJ2U3V7d1fMsOShif5nJNdPNW8AC_xUdYu91ztfb7tw6230fbBVn1DbhTasO2hgBPvYAFuYLKeZpsJRqvEGhmpfSsuA6IKyn11gzwexO1_vyXDI27oG_G_oRtrI4yeammSkiSporabUU4CSHEix4JSUzdoQNe2SQrd_Adi8q7lwfbVh6MSBcpITIDJUDtiUMGOOvt7lGRcg89xlZoRuMaict8FA11UJrdYBXdvsewoJZphE-DJH_rXwK8ewcn0JfB_TYVhBRbi3QHPxuYAqsC6i_nFGsNC3KRVWwbU4XnAkevnATcg2NtTEQHWNar5e1zPWsM1Zup86TvfTe473N7Eu00_JBSj7HaTdQjr2k9saBL6L5dN6DHtoSXZnt8bzR-qqrkx29Is0zB6Af-atncXPR-mRbmYTc7OvoFAEMaGw!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

Com podrà observar-se en la taula resum de les actuacions, la complexitat de la situació, i la difusió d'aquest servei, i l'increment de les mediacions va provocar que en els anys 2012 i 2013, se signessin convenis amb diferents ajuntaments (10 l'any 2012 i 25 l'any 2013), s'obrissin una desena de punts d'atenció del Servei d'Intermediació en Deutes de l'Habitatge en el marc d'un conveni signat amb la Diputació de Barcelona, també es signen convenis amb entitats com el Consorci de l'Habitatge de Barcelona, CaixaBank, o la ClinHab (Universitat de Barcelona) per ajudar a la formació de les persones que estan al capdavant d'aquestes oficines. Es crea la Taula anual d'entitats financeres, es realitzen accions de formació sobre el servei, i s'assoleix, l'any 2013, l'objectiu que en els expedients judicials d'execució hipotecària s'informi sobre l'existència d'Ofideute.

L'any 2014 es pot considerar que és el de la seva consolidació, ja que es tanca amb un total de 56 oficines arreu del territori, de les quals 24 formen part del programa de la Diputació de Barcelona SIDH, i és signen convenis amb la totalitat del Col·legis d'Advocats de la demarcació de Barcelona. Per demarcacions territorials en, l'any 2014 es troben 32 oficines a Barcelona, 7 a Girona, 6 a Lleida i 11 a Tarragona.

A més a més, l'any 2015 la xarxa d'oficines ja arriba a les 62, amb més de 200 professionals atenent els ciutadans afectats per processos de sobreendeutament hipotecari arreu del territori, doncs en formen part els advocats dels Col·legis que actuen com a mediadors en el territori. Tota aquesta col·laboració/treball es fa amb el desenvolupament d'un programari on-line, en xarxa informàtica.

A l'any 2018, la xarxa atén processos d'execució hipotecària i també de desnonament de lloguer d'EEFF.

3.1.3 El paper d'Ofideute en la lluita contra els desnonaments.

L'any 2016, el Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge va fer públic un balanç de les polítiques d'habitatge impulsades en aquell període⁷⁴⁷, que incloïa la lluita contra els desnonaments com un aspecte rellevant en el context d'aquesta política transversal. A partir del creuament de les dades relacionades amb diferents aspectes de la política pública del Govern en matèria d'habitatge, el Govern destacava que el Govern disposava de "diversos instruments per a fer possible l'objectiu de garantir l'accés a l'habitatge i evitar desnonaments". Entre aquests instruments, es feia referència a quatre eines principals:

"1. Parc d'habitatge públic a lloguer social. Es nodreix del parc propi de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, que s'està ampliant amb l'adquisició de pisos per tanteig i retracte; amb les cessions temporals d'habitatges d'entitats financeres; així com amb pisos del parc privat que ofereixen lloguer assequible mitjançant la gestió de la Generalitat.

2. Mediació per resoldre casos de sobreendeutament. El servei Ofideute s'ha convertit en un referent en intermediació hipotecària i de lloguer entre famílies i entitats financeres.

3. Ajuts al pagament del lloguer i la hipoteca. Les prestacions ordinàries i els ajuts urgents serveixen per a reduir el risc de perdre l'habitatge.

4. Reallotjament de famílies en risc de perdre l'habitatge. La Mesa d'Emergències de Catalunya actua com a instrument per a agilitzar l'adjudicació d'habitatge a les famílies amb risc imminent de pèrdua de l'habitatge."

D'aquesta manera, l'informe de la Generalitat posava de manifest que:

"més enllà de les actuacions preventives (prestacions ordinàries i ajuts implícits, entre altres) la Generalitat de Catalunya ha evitat de forma directa, a través dels ajuts urgents, els acords assolits gràcies a la intermediació d'Ofideute, i les adjudicacions d'habitatges a través de les meses d'emergència, més de 19.400 desnonaments en 5 anys, quasi 4.000 a l'any (una mitjana superior als 10 diaris). Durant l'any 2016, ha evitat a través d'aquestes tres línies d'acció 4.480 desnonaments, un 3,42% més que l'any anterior (148 més que el 2015)".

3.1.4 Els procediments bàsics de funcionament.

La regulació del sobreendeutament de la persona física consumidora, en les relacions de consum en l'àmbit de crèdits i préstecs hipotecaris, ha esdevingut una solució

⁷⁴⁷ Dossier de balanç publicat.

Disponible a:

http://governacio.gencat.cat/web/.content/informacio_departamental/noticies/Any_2017/Documents_2017/Campanya_Habitatge/Dossier-Dades-2016.pdf

tècnica orientada a restablir la situació financera del deutor de bona fe que, per circumstàncies sobrevingudes, es pugui trobar en risc de perdre el seu habitatge habitual, per no poder fer front al pagament dels seus préstecs o crèdits hipotecaris, i que sol·liciten l'assessorament i la intermediació d'una persona medidora en l'àmbit hipotecari.

Es tracta d'intentar un procediment extrajudicial, de forma prèvia o coetània a la demanda d'execució, que faci una diagnosi de la situació financera del particular, de tots els seus deutes, i poder buscar solucions que comportin una proposta que transformada en acord eviti la pèrdua de l'habitatge habitual, i la permeti la sortida del sobreendeutament.

Ofideute, s'ha adreçat exclusivament a persones físiques que són titulars d'un préstec o crèdit hipotecari que té com a garantia l'habitatge destinat com a domicili habitual i principal, que han tingut una caiguda substancial dels ingressos o un augment important de despeses o deutes, i que no poden atendre el pagament del préstec o crèdit amb garantia hipotecària o que preveuen que no el podran fer efectiu en el futur amb el risc de perdre l'habitatge, així com persones avaladores de préstecs o crèdits amb garantia hipotecària que, per motiu d'impagament per part dels titulars del préstec, estan en risc de perdre el seu habitatge. S'ha destacat, que com abans s'accedeix al servei, això és, de forma preventiva a un possible primer impagament, han existit més opcions de trobar una solució adequada.

Com a requisits genèrics, els procediments de mediació només es poden portar a terme en persones que resideixin a Catalunya, quan l'habitatge objecte del préstec o crèdit es trobi a Catalunya, quan la persona sol·licitant no tingui cap altre membre de la unitat familiar resident amb un altre habitatge en propietat, amb el qual pugui fer front al deute hipotecari, a excepció que siguin titulars d'una part indivisa d'un habitatge del qual no puguin disposar (herències, divorcis, ...), o que l'immoble no sigui hàbil per a ser usat com habitatge (infrahabitatge). Així mateix, els procediments de mediació només es poden portar a terme quan l'habitatge on recau el préstec o crèdit hipotecari s'ha de destinar a residència habitual i permanent dels titulars hipotecaris, i

s'entén com a tal, l'habitatge que constitueixi el seu domicili en el padró municipal, excepte que per causes justificades (divorci, treball,) no es pugui ocupar.

Així mateix, existeix un ventall de requisits específics de circumstàncies familiars i econòmiques, com ara que hi hagi hagut una pèrdua o alteració substancial de la capacitat econòmica en els darrers quatre anys per circumstàncies sobrevingudes, produïda perquè el conjunt dels deutes contrets sobre la renda familiar s'ha multiplicat per almenys 1,5 i en conseqüència la quota hipotecària resulta superior al 30% dels ingressos nets que percebi el conjunt dels membres de la unitat familiar i/o les despeses familiars de la llar són superiors al 50% dels ingressos nets.

Quan des del servei Ofideute s'activa un procediment de mediació, es consideren circumstàncies sobrevingudes aquelles en què el deutor no pot fer front al pagament per causes imprevistes. Es tracta d'un sobreendeutament passiu, com podria ser el derivat d'una situació d'atur, de la reducció del salari laboral, de deutes professionals, d'accident, de malalties o defunció d'algun membre de la unitat familiar, de separacions o divorcis, d'increment de la família, de sancions tributàries, d'embargaments, o d'alteracions en les condicions hipotecàries, quedant-se en una situació d'incapacitat total o parcial del pagament dels rebuts o en una economia de subsistència.

Per a determinar la capacitat econòmica dels potencials beneficiaris del servei, els professionals d'Ofideute ponderen els ingressos nets restant-hi les despeses. És, doncs, el resultat de la suma dels ingressos de la unitat familiar resident i la valoració patrimonial exclòs habitatge habitual, restant-hi les despeses familiars, un concepte regulat a la Llei 25/2010, del 29 de juliol, del llibre segon del Codi civil de Catalunya⁷⁴⁸, relatiu a la persona i la família, títol III, capítol I, art. 231-5, en la qual s'estableix que són despeses familiars les necessàries per al manteniment de la família, d'acord amb els usos i el nivell de vida familiar, especialment les originades en concepte d'aliments, en el sentit més ampli, les despeses ordinàries de conservació, manteniment i

⁷⁴⁸ Disponible a:

https://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?documentId=544979&action=fitxa

reparació dels habitatges o d'altres béns d'ús de la família, i les atencions de previsió, les mèdiques i les sanitàries, quedant excloses d'aquesta categoria les derivades de la gestió i la defensa dels béns privatis, llevat de les que tenen connexió directa amb el manteniment familiar.

Les persones afectades per una situació de sobreendeutament en l'àmbit hipotecari poden accedir al servei Ofideute a través de les oficines de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, a través dels Ajuntaments o Consells Comarcals que tenen signat un Conveni directament amb l'Agència de l'Habitatge, i a través dels punts SIDH (Servei d'Intermediació en Deutes de l'Habitatge), que són el fruit de la col·laboració entre diferents nivells administratius (Generalitat, Diputació de Barcelona i col·legis d'advocats, consells comarcals i ajuntaments).

A través d'aquestes vies d'accés, l'usuari es troba amb diverses fases, el desenvolupament de les quals implica que, si es compleixen les condicions que es comproven en cadascuna d'elles, es passa a la següent.

D'aquesta manera, en un primer moment el servei d'atenció i acollida determina la urgència del cas a partir de la formulació de diverses preguntes inicials que serveixen per a fer una primera tria de la viabilitat de les sol·licituds, com ara si el formulant té un únic habitatge en propietat que utilitza com a habitatge habitual, o si ja s'ha adreçat al seu banc per a renegociar el deute i quin ha estat el resultat d'aquesta interacció amb l'entitat financera. Així mateix, en cas que el sol·licitant manifesti que té un únic habitatge en propietat utilitzat com a habitatge habitual, se l'informa de la documentació que ha d'aportar en una eventual entrevista, posterior, per a la qual es dóna cita prèvia, i que consisteix en l'escriptura de compra de l'habitatge, l'escriptura del préstec hipotecari, la situació actual del préstec facilitada per l'entitat financera, el certificat d'empadronament on consti tota la unitat familiar, el certificat d'ingressos o d'absència d'ingressos dels titulars, ocupants, les possibles notificacions dels jutjats rebudes, i la situació econòmica dels avaladors.

Acordada l'entrevista a través del sistema de cita prèvia, en aquesta entrevista, realitzada pel personal del servei al qual s'ha accedit, s'analitza el problema i es realitza una tasca d'assessorament, que es fonamenta en un anàlisi de la situació social i familiar, un anàlisi de les variables necessàries per a determinar l'abast de l'actuació (tipus d'hipoteca, deute pendent, capacitat de pagament), i un anàlisi de la responsabilitat del deutor. A partir d'aquest intercanvi d'informació, es procedeix a l'autorització al servei per a actuar com a mediador davant l'entitat i presentar-li una proposta, alhora que s'avança una orientació i derivació cap a altres vies de solució o recursos en cas que la mediació no fructifiqui.

L'objectiu és que la mediació reconduïxi la situació de sobreendeutament i, en conseqüència, serveixi per a evitar el risc de perdre l'habitatge. Així, amb posterioritat a la primera presa de contacte, a través de la cita prèvia s'acorda una entrevista per a analitzar detalladament el problema i iniciar el procediment d'assessorament pròpiament dit, que condueix cap a la configuració d'una proposta a l'entitat financera que constitueix l'inici de l'acte de mediació.

La proposta es construeix explorant les diverses opcions possibles, entre les quals hi ha les moratòries de capital i interessos, l'ampliació del termini del préstec, l'ampliació del capital, incorporant el deute pendent, la dació en pagament i el manteniment de lloguer, les quites i rebaixa del tipus d'interès, o les mesures previstes al Codi de Bones Pràctiques derivat del RDL 6/2012. En el procés de construcció d'aquesta proposta, l'assessor orienta i presenta a la família les opcions viables entre les possibles existents, que l'usuari acordarà.

Si la proposta d'Ofideute no és viable i no s'accepta per la família o l'entitat financera, s'orienta a la família al Servei d'Orientació Jurídica per informar-se i optar a un advocat d'ofici i justícia gratuïta, i/o als Serveis Socials dels Ajuntaments.

Així mateix, des del servei s'informa dels recursos alternatius esmentats anteriorment, entre els quals hi ha la línia d'ajuts per al pagament de quotes del préstec hipotecari, l'ajut urgent al pagament del lloguer, la inscripció al Registre de Sol·licitants

d'Habitatge de Protecció Oficial, les vies d'accés a serveis i programes per a situacions d'exclusió social, com ara les mesures d'emergències o la Xarxa d'Habitatges d'Inclusió Social.

3.1.5 Possibles vies de solució o tancament de les mediacions.

Els processos de mediació i assessorament poden tenir diversos resultats en el cas que la proposta sigui acceptada o desestimada.

a). La proposta acceptada

S'entén per proposta acceptada quan l'entitat financera accepta la proposta enviada des d'Ofideute, i acordada pel client, acceptada i perfeccionada jurídicament. En aquests casos, podem trobar diversos tipus de solució:

1. Solucionat amb dació: quan l'entitat financera obté l'habitatge per dació o compravenda, però els deutors han de marxar.
2. Solucionat amb dació parcial: quan l'entitat financera obté l'habitatge, i li afegeix un préstec hipotecari o personal amb els deutors o avaladors, per un diferencial que compensi el valor de l'habitatge en relació amb el préstec concedit.
3. Solucionat amb dació en lloguer: quan l'entitat es queda amb l'habitatge però el deutor es manté en lloguer en el mateix habitatge que ha cedit.
4. Solucionat amb proposta pactada: altres propostes que no siguin la dació (refinançament, carència, modificació tipus interès, ...).
5. Solucionat via ajuts: aquells casos en què s'ha pogut obtenir un ajut i aturar l'endeutament, temporalment.
6. Solucionat via RDL: aquells casos que s'han solucionat seguint la norma 6/2012 o les que sorgeixin.
7. Execució en lloguer: aquells casos que procedents de subhasta es mantenen en règim de lloguer a l'habitatge.

b). La proposta no acceptada

S'entén per proposta no acceptada quan la proposta no s'ha acceptat, o s'ha acceptat però no s'ha pogut perfeccionar jurídicament. En aquests casos, podem trobar diversos tipus de causes de rebuig:

1. Refusat entitat financera: quan l'entitat financera no accepta la proposta tramesa des d'Ofideute.
2. Refusat interessat: quan la persona interessada no accepta la proposta alternativa que planteja l'entitat financera, com a contraproposta a la seva.
3. Proposta no perfeccionada: aquella proposta retornada de l'entitat financera que s'ha de comunicar al sol·licitant i aquest no es localitza, o ha deixat de tenir interès.

3.1.6 Els assessoraments.

Quan hi ha hagut entrevista entre el mediador i el sol·licitant d'Ofideute, i per tant hi ha hagut una valoració (social, jurídica i econòmica) de la situació del deutor, l'assessorament es produeix quan, havent-hi o no una proposta concreta, aquesta no es valida ni s'envia a l'entitat financera i, en conseqüència, no s'inicia el procediment de mediació descrit anteriorment. En aquests casos, podem trobar diversos tipus de situacions d'assessorament:

1. Assessorament: aquelles persones que han estat entrevistades, se'ls explica quina podria ser la solució, o quines actuacions dur a terme, però no hi ha hagut mediació.
2. Acord per gestió directa de l'oficina conveniada: aquells acords a què l'oficina conveniada amb Ofideute arriba directament amb l'entitat per l'acció directa del territori.
3. Derivat a ajuts d'emergència: casos socials que es deriven als serveis socials per a la tramitació d'ajuts d'emergència i intervenció familiar.
4. Pèrdua de comunicació: es dona quan no es pot fer la proposta, o l'assessorament complet perquè la persona interessada no aporta la documentació que manca i per tant no es pot valorar el cas amb posterioritat a l'entrevista.

5. Desistiment de l'usuari: en aquells casos en què tot i tenir contacte amb la persona, aquesta no aporta la documentació necessària.

Es tracta dels casos que corresponen a expedients oberts que no han prosperat ni en visita (assessorament), ni en intermediació. En aquests casos, podem trobar diversos tipus de situacions:

1. No localitzable: quan des d'Ofideute o servei conveniat no s'ha pogut contactar amb el sol·licitant per citar-lo a una entrevista.
2. No presentat a l'entrevista: quan s'ha contactat amb el sol·licitant, se l'ha citat però no s'ha presentat.
3. Desistiment sol·licitant: quan s'ha contactat amb el sol·licitant per citar-lo però informa que ja no està interessat.
4. Resolt privadament: quan s'ha contactat amb el sol·licitant per citar-lo i informa que ja ha arribat a un acord amb l'entitat financera.
5. Duplicat: quan hi ha dos expedients oberts per a una mateixa família.
6. Desestimació no Ofideute: aquells casos que no són Ofideute, perquè ja hi ha hagut subhasta, o perquè el seu expedient es deriva al Servei d'Orientació Jurídica perquè hi ha altres situacions, a banda de la hipotecària.

3.1.7 Els resultats d'Ofideute.

Taula 4.16 Evolució de les llars ateses per Ofideute entre els anys 2012-2018.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Expedients iniciats	2.415	3.109	2.900	3.048	2.617	2.331	2.274	18.694
Entrevistes realitzades	1.895	2.690	2.409	2.623	2.316	2.118	2.030	16.081
Expedients oberts	1.818	2.785	3.142	3.370	2.670	2.168	1.424	1.424
<i>Pendents d'entrevista</i>	611	398	465	555	383	286	159	159
<i>Visites ateses - gestió proposta</i>	372	480	649	817	585	480	386	386
<i>Propostes pendents validar</i>	127	81	61	88	56	69	40	40
<i>Propostes validades i trameses EF</i>	708	1.826	1.967	1.910	1.646	1.333	839	839
Expedients tancats	1.422	2.037	2.578	2.885	3.392	2.839	2.998	18.151
Intermediacions	591	744	1.308	1.573	1.585	1.425	1.574	8.800
Proposta acceptada	355	400	849	913	844	731	667	4.759
<i>Solucionat via dació</i>	186	195	444	359	343	306	193	2.026
<i>Solucionat amb proposta pactada</i>	153	160	168	199	155	87	73	995
<i>Solucionat lloguer post subhasta</i>			5	7	36	104	166	318
<i>Solucionat via RDL – reestruc. (quita)</i>		33	190	275	206	117	76	897
<i>Solucionat via ajuts</i>	16	12	4	3	12	7	9	63
<i>Altres solucions</i>			38	70	92	110	150	460
Proposta no acceptada	232	250	174	196	265	237	527	1.881
<i>Refusat entitat financera</i>	186	194	123	118	167	148	442	1.378
<i>Refusat interessat/da</i>	46	56	51	78	98	89	85	503
Proposta no perfeccionada	4	94	285	464	476	457	380	2.160
<i>No viable per embargaments</i>		24	61	55	35	24	11	210
<i>Proposta no perfeccionada</i>	4	70	224	409	441	433	369	1.950
% proposta acceptada	60,1	53,8	64,9	58,0	53,2	51,3	42,4	54,1
Assessoraments	627	791	839	843	1.046	979	981	6.106
<i>Assessoraments (varis)</i>	627	759	631	627	854	815	824	5.137
<i>Acord gestió directa oficina</i>		22	51	80	71	16	18	258
<i>Resolt privadament</i>		10	157	136	121	132	125	681
<i>CHASES</i>						17	14	31
Informació	204	501	431	392	647	395	424	2.994
Tancats per canvi de procediment		1		77	114	40	19	251

Com és pot veure en aquesta Taula, d'acord amb les diferents categories i situacions exposades anteriorment, el servei Ofideute ha gestionat, entre 2012 i 2018, 18.151

expedients, i ha realitzat 8.800 intermediacions. Es poden observar l'evolució dels expedients tramitats per Ofideute, l'evolució de les situacions ateses, l'evolució de les propostes rebutjades i acceptades per les entitats financeres, els motius de tancament, i l'evolució de les propostes acceptades segons tipus d'actuació (dació, adaptació quota o termini, ajuts, etc.)

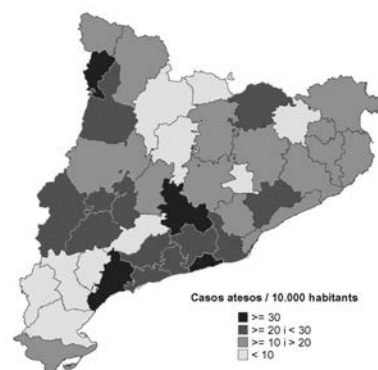
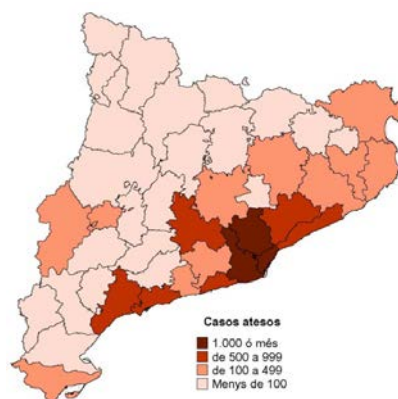
3.1.8 Alguns aspectes clau, en xifres.

En la propera Taula es pot observar la distribució comarcal dels casos atesos per Ofideute en el període 2012-2016, tant en nombre absolut com en relació amb la densitat de població de cada comarca. S'acompanya també d'un mapa on es poden comprovar les diferents intensitats territorials reflectides a la taula.

Taula 4.17. Atenció Ofideute per comarques entre els anys 2012-2016.

Comarques	Nombre	Index_10000hab
Alt Camp	94	21,3
Alt Empordà	157	11,2
Alt Penedès	219	20,6
Alt Urgell	16	7,8
Alta Ribagorça	17	44,0
Anoia	557	47,4
Bages	313	17,9
Baix Camp	577	30,6
Baix Ebre	57	7,2
Baix Empordà	155	11,7
Baix Llobregat	1.620	20,0
Baix Penedès	214	21,4
Barcelonès	4.131	18,5
Berguedà	69	17,6
Cerdanya	9	5,1
Conca de Barberà	9	4,5
Garraf	726	49,4
Garrigues	48	25,1
Garrotxa	18	3,2
Gironès	245	13,2
Maresme	626	14,2
Moianès	5	3,8
Montsià	127	18,8
Noguera	43	11,0
Osona	181	11,6
Pallars Jussà	31	23,0
Pallars Sobirà	7	10,0
Pla de l'Estany	54	17,1
Pla d'Urgell	100	27,2
Priorat	4	4,3
Ribera d'Ebre	11	4,9
Ripollès	52	20,7
Segarra	32	14,1
Segrià	436	20,9
Selva	273	16,3
Solsonès	4	3,0
Tarragonès	523	21,0
Terra Alta	4	3,4
Urgell	75	20,8
Val d'Aran	19	19,1
Vallès Occidental	1.346	14,9
Vallès Oriental	885	22,1
TOTAL	14.089	

Mapes 4.3 i 4.4 Casos atesos a Ofideute per comarca



En les següents taules es pot observar l'activitat distribuïda per entitat financera, i com durant el període assenyalat (actualitzat a a octubre de 2017) les intermediacions iniciades en matèria hipotecària van superar les 13.000, de les quals més de 5.500 es van tancar per diversos motius, amb una acceptació (acord) superior a les 3.200.

Taula 4.18. Intermediacions iniciades distribuïdes per EEFF. (2012-2017)

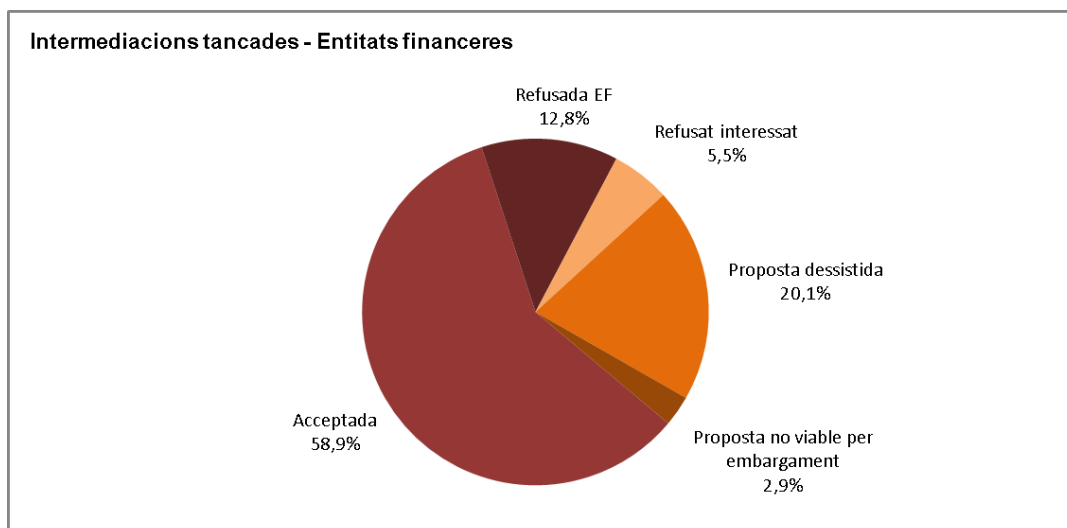
Intermediacions iniciades per entitats financeres (1)							
Entitat financera activa	Legenda del Gràfic	2012	2013	2014	2015	2016	Total
EF 1	8	396	717	676	538	450	2.777
EF 2	7	429	584	685	564	350	2.612
EF 3	6	398	463	378	398	404	2.041
EF 4	5	314	355	339	294	256	1.558
EF 5	4	184	278	288	273	253	1.276
EF 6	3	115	161	172	220	215	883
Subtotal (les 6 entitats amb més intermediacions)		1.836	2.558	2.538	2.287	1.928	11.147
EF 7		91	118	80	88	73	450
EF 8		62	73	59	52	65	311
EF 9		46	49	44	51	40	230
EF 10		23	33	25	31	44	156
EF 11		24	33	16	40	26	139
EF 12		8	17	22	37	30	114
Subtotal (6 EEFF següents amb més de 50 intermediacions)		254	323	246	299	278	1.400
Restes entitats (45)	1	122	176	116	142	125	681
Sense EF informada		106	22	0	0	0	128
Total		2.318	3.079	2.900	2.728	2.331	13.356

(1) Dades a 02/10/2017

Taula 4.19. Intermediacions tancades distribuïdes per EEFF. (2012-2017)

Distribució de les intermediacions tancades, segons entitat financera							
Entitat financera activa	2012	2013	2014	2015	2016	Total	
EF 1	139	145	302	395	365	1.346	
EF 2	127	163	182	285	246	1.003	
EF 3	106	122	237	182	175	822	
EF 4	61	109	166	160	148	644	
EF 5	45	63	157	152	132	549	
EF 6	21	47	65	107	92	332	
Subtotal (les 6 entitats amb més intermediacions)		499	649	1.109	1.281	1.158	4.696
EF 7	11	11	42	52	57	173	
EF 8	9	10	49	45	36	149	
EF 9	5	12	24	22	31	94	
EF 10	3	12	11	12	15	53	
EF 11	10	5	10	23	22	70	
EF 12	5	1	3	20	25	54	
Subtotal (6 EEFF següents amb més de 50 intermediacions)		43	51	139	174	186	593
Restes entitats (45)	30	32	57	70	58	247	
Total	572	732	1.305	1.525	1.402	5.536	

Gràfic 4.22 Motiu de tancament de les intermediacions.



Intermediacions tancades, segons el motiu de tancament			
Resolució	Amb EEFF	Sense EEFF	Total
Acceptada	3.258	13	3.271
Refusada EF	707	11	718
Refusat interessat	303	4	307
Proposta d'assistida	1.110	1	1.111
Proposta no viable per embargament	158	0	158
Total	5.536	29	5.565

Font: AHC

4. LA MESA DE VALORACIÓ PER A SITUACIONS D'EMERGÈNCIES ECONÓMIQUES O SOCIALS DE CATALUNYA: UNA MESURA NO COERCITIVA PER ALS CASOS URGENTS.

La Mesa de Valoració per a Situacions d'Emergències Econòmiques o Socials de Catalunya és un instrument posat en marxa pel Govern de la Generalitat l'any 2011 amb l'objectiu d'evitar que persones i unitats familiars es trobin en situacions d'exclusió social i residencial greus.

Per acord del Consell d'Administració de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, el 24 de novembre de 2011 s'acordà la creació d'aquest instrument, autoritzant la direcció de l'ens públic a articular un Reglament que regulés el funcionament de la Mesa i la dotés de procediments i marcs de referència per a establir la tipologia de casos que atendria. Tres mesos després, el mateix Consell d'Administració va aprovar, el 15 de febrer de 2012, el primer reglament de la Mesa. Aquest esdevé el document de partida per a les successives modificacions que s'aprovaran (anys 2012, 2013, 2014, 2015 i 2016) amb l'objectiu d'adaptar el Reglament de la Mesa a noves situacions que l'administració detecta que cal abordar des d'una perspectiva no coercitiva.

L'objecte del Reglament és "establir el règim organitzatiu i de funcionament de la Mesa". Amb la modificació del Reglament aprovada l'1 de febrer de 2016, l'actuació de la Mesa s'articula sota l'empara, també, del Decret 74/2014, de 27 de maig, del Pla pel dret a l'habitatge, i de la 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. Amb el període, ja superat de la suspensió per part del Tribunal Constitucional d'aquesta darrera Llei, la Mesa va esdevenir també un instrument operatiu per al desplegament de determinades prescripcions 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 les successives modificacions puntuals del Reglament, es manté la definició de la Mesa com un "òrgan col·legiat tècnic de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya", competent en l'adjudicació d'habitatges en casos d'emergència econòmica i social. El

seu àmbit d'actuació és tot el territori de Catalunya tret dels municipis que tinguin un sistema propi d'adjudicació d'habitatge o allotjament per la via d'emergència. Els municipis amb mesa pròpia són 11: Badalona, Barcelona, Cornellà de Llobregat, L'Hospitalet de Llobregat, Lleida, Martorell, Sabadell, Sant Adrià del Besòs, Sant Cugat del Vallès, Terrassa i Vic.

En el procés d'adaptació de la Mesa als nous requeriments detectats a partir de l'actuació de la Generalitat en l'atenció dels casos urgents i de greu exclusió social i residencial, el Govern va decidir ampliar el nombre de beneficiaris dels procediments regulats per la Mesa. D'aquesta manera, en el cas de persones que viuen soles, mentre l'any 2012 la Mesa atenia casos de persones amb ingressos iguals o inferiors a 0,93 vegades l'Índex de Renda de Suficiència de Catalunya (IRSC), l'any 2016 ja s'havia ampliat la població beneficiària fins a, en el cas de les persones soles, 2 vegades l'IRSC. Pel que fa a unitats de convivència, en els quatre anys es passa de 1,86 vegades l'IRSC a 2,5 vegades l'IRSC, contemplant que en el cas d'unitats de convivència amb persones amb gran dependència sigui de 3 vegades l'IRSC.

Entre altres condicionants, les persones sol·licitants han d'acreditar que es troben en situació de risc imminent de pèrdua de l'habitatge o de risc d'exclusió residencial per execució hipotecària o impagament de lloguer no gestionat per l'administració pública, així com persones sense llar, persones víctimes de violència de gènere i d'assetjament immobiliari, i persones amb discapacitat o gran dependència, que compleixin els requisits econòmics i socials establerts pel Reglament.

La posada en marxa d'aquesta mesura no coercitiva permet superar el procés ordinari de l'adjudicació d'habitatge a través del Registre de Sol·licitants d'Habitatge de Protecció Oficial (RSHPO), que com s'ha vist ha crescut exponencialment en els darrers anys. En aquest Registre s'hi troben inscrites totes les persones que compleixen requisits socio-econòmics per a optar a un habitatge de protecció oficial, però inclou situacions que no poden ser catalogades com d'imminent risc de pèrdua de l'habitatge o exclusió social i residencial. En aquest sentit, l'habilitació de la Mesa depenent de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, coordinada des de la Direcció Operativa

d'Actuacions Urgents en Matèria d'Habitatge (DOAUMH), permet segregar els casos urgents i articular respostes més eficients en forma i temps, en estreta coordinació amb ajuntaments i ens supramunicipals.

El pes d'aquesta mesura no coercitiva per a garantir l'accés a l'habitatge a persones i unitats de convivència en situació urgent ha crescut de forma significativa en els darrers anys. Així, segons dades de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya⁷⁴⁹, el nombre d'adjudicacions de Mesa d'habitatges gestionats per l'AHC ha passat de les 278 de l'any 2012 a les 1.152 de l'any 2017.

Entre l'exercici de 2016 i 2017 es va incrementar notablement el nombre d'expedients iniciats per part de les meses de valoració de d'emergència. El 55% de les resolucions van ser favorables, arribant a les 1.239, de les quals 1.152 es van resoldre amb la signatura de contracte, xifra que representa el 92% del total de resolucions positives.

Taula 4.20 Activitat Mesa d'Emergències 2016-2017

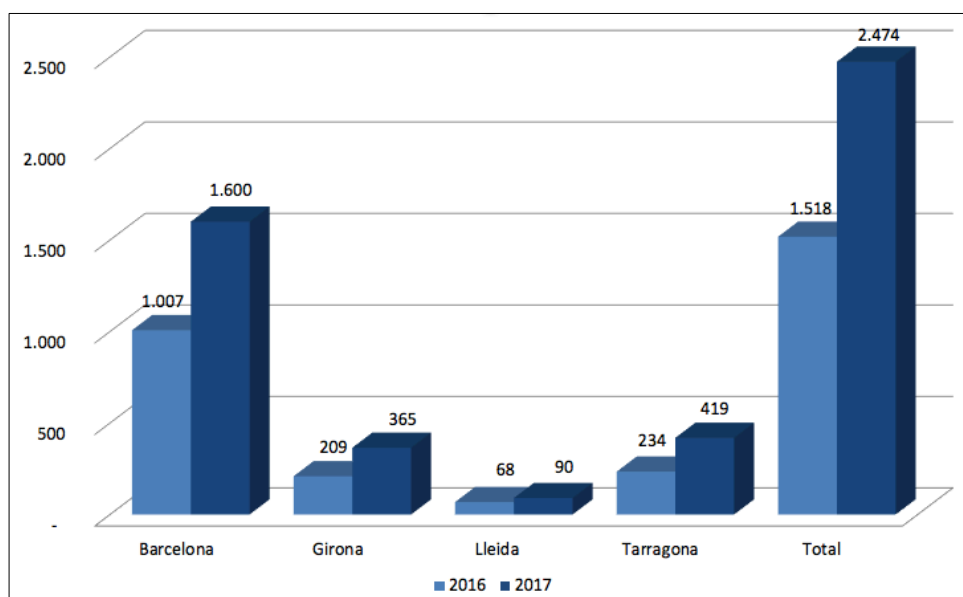
	2016	2017
Expedients iniciats	1.518	2.474
Expedients tancats	944	2.021
Resolucions Mesa	1.150	2.225
<i>Favorables</i>	758	1.239
<i>Desfavorables</i>	324	493
<i>Desistiments</i>	68	493
Adjudicacions Mesa	745	1.152

⁷⁴⁹ El Govern ha destinat prop de 128 milions d'euros a polítiques socials d'habitatge l'any 2017. 21 de febrer de 2018. Generalitat de Catalunya.

Disponible a:

http://premsa.gencat.cat/pres_fs/vp/AppJava/governacio-relacions-institucionals/notapremsavw/304948/ca/govern-destinat-128-milions-deuros-politiques-socials-dhabitatge-lany-2017.do

Gràfic 4.23 Activitat per demarcacions de la Mesa d'Emergències 2016-2017.



Elaboració pròpia. Font: AHC

Taula 4.21. Activitat Mesa d'Emergències per origen i destí dels habitatges 2012-2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Agència Habitatge	5	103	345	373	543	819	594
Consorti BCN	177	195	156	54	46	72	46
Habitatges AHC x altres Meses Emergència	96	62	78	143	156	261	200
Altres (Bankia, 60/40)						30	54
Total Mesa Emergències	278	360	579	570	745	1.182	894

Font: AHC i Servei d'Estudis i Documentació d'Habitatge.

Pel que fa al pes de les adjudicacions a través de la Mesa sobre el total d'adjudicacions realitzades, aquest és significatiu, fet que posa de manifest la importància d'establir mesures no coercitives que centrin tant com sigui possible el públic objectiu que requereix de l'actuació de l'administració pública. En aquest sentit, l'any 2017 es van signar contractes d'adjudicació sobre 1.789 habitatges de l'AHC. En conseqüència, les adjudicacions de Mesa van suposar un significatiu 64% del total d'adjudicacions d'habitatges sota responsabilitat de l'AHC.

- Mecanismes similars a altres CCAA

Existeixen diverses comunitats autònomes amb mesures no coercitives de naturalesa similar a la Mesa de Valoració per a Situacions d'Emergències Econòmiques i Socials de Catalunya. Per citar diversos exemples, destaquem la Comunidad de Madrid, que té en marxa un procediment similar regulat pel *Decreto 52/2016, de 31 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Parque de Viviendas de Emergencia Social y se regula el proceso de adjudicación de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid*⁷⁵⁰, la Comunitat Autònoma d'Astúries, amb el *Decreto 25/2013, de 22 de mayo, por el que se regula la adjudicación de viviendas del Principado de Asturias*⁷⁵¹, que en el seu capítol III ordena els aspectes relacionats amb les adjudicacions especials d'emergència social i d'adjudicació temporal per raons d'urgència, o la *Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura*⁷⁵², que preveu la modificació del *Decreto 115/2006, de 27 de junio, por el que se regula el procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura* amb l'objectiu d'atendre més eficaçment els casos d'emergència.

Finalment, a banda dels citats ajuntaments catalans amb mesa pròpia, cal destacar que nombrosos ajuntaments espanyols disposen de mesures no coercitives per a respondre l'emergència residencial que impliquen un procediment d'adjudicació propi per a casos urgents d'exclusió residencial i social. De recent implantació és, per exemple, el Programa d'Atenció Prioritària⁷⁵³ de l'Ajuntament de Madrid, introduït

⁷⁵⁰ Disponible a:

http://www.madrid.org/wleg_pub/secure/normativas/contenidoNormativa.jsf?opcion=VerHtml&nmnorma=9349&cdestado=P#no-back-button

⁷⁵¹ Disponible a:

<https://sede.asturias.es/portal/site/Asturias/menuitem.1003733838db7342ebc4e191100000f7/?vgnextoid=d7d79d16b61ee010VgnVCM1000000100007fRCRD&fecha=30/05/2013&refArticulo=2013-10248&i18n.http.lang=es>

⁷⁵² Disponible a:

<https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-3067-consolidado.pdf>

⁷⁵³ Informació del Programa de Atención Prioritaria.

Disponible a:

<https://www.emvs.es/Vivienda/Paginas/atencionPrioritaria.aspx>

l'any 2016⁷⁵⁴ a través d'una modificació del Reglament de l'adjudicació d'habitatge de l'empresa pública d'habitatge i sòl de la ciutat⁷⁵⁵.

⁷⁵⁴ *El Pleno aprueba la modificación del reglamento de adjudicación de viviendas sociales de Madrid.* 28 de setembre de 2016. Ajuntament de Madrid.

Disponible a:

<http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Actualidad/Noticias/El-Pleno-aprueba-la-modificacion-del-reglamento-de-adjudicacion-de-viviendas-sociales-de-Madrid?vgnextfmt=default&vgnextoid=78a5bd066a077510VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=a12149fa40ec9410VgnVCM100000171f5a0aRCRD>

⁷⁵⁵ Modificació del Reglament. Disponible a:

[https://www.emvs.es/Transparencia/Normativa/Documents/nAplicable/Modificaci%C3%B3n%20del%20Reglament%20de%20adjudicaci%C3%B3n%20de%20viviendas%20\(2016\).pdf](https://www.emvs.es/Transparencia/Normativa/Documents/nAplicable/Modificaci%C3%B3n%20del%20Reglament%20de%20adjudicaci%C3%B3n%20de%20viviendas%20(2016).pdf)

II. LES PRINCIPALS ACTUACIONS EN POLÍTIQUES PÚBLIQUES D'HABITATGE A CATALUNYA DE CARÀCTER COERCITIU EN EL CONTEXT DE LA POST-BOMBOLLA I LA CRISI I POST-CRISI IMMOBILIÀRIA I ECONÒMICA.

1. RESULTATS DE L'APLICACIÓ DE LES MESURES COERCITIVES DESENVOLUPADES A CATALUNYA.

Si la primera part d'aquesta secció s'ha destinat a explicar, i valorar els resultats de tota una sèrie de mesures no coactives que han s'han posat en marxa a Catalunya, i a cops comparant el resultats amb experiències similars d'altres indrets, en aquesta segona part, no s'entrarà en l'explicació de la mesura, en aquest cas coercitiva, doncs això ja ha estat objecte d'anàlisi des de diferents perspectives, en el capítol tercer d'aquest treball. El que es pretén en aquesta segona part és tan sols valorar els resultats d'aquestes mesures, les hagin implementat la Generalitat, o els Ajuntaments, amb la finalitat d'obtenir resultats per poder-ho comparar amb els resultats de les mesures no coercitives, i treure'n les oportunes conclusions.

1.1. LES MULTES COERCITIVES I LES SANCIONS PER HABITATGES BUITS.

Com ja s'ha exposat al punt 5.3 del Capítol 3 d'aquest treball, tota una sèrie d'Ajuntaments, amb el model de procediment que Terrassa va dissenyar, van tirar endavant expedients que comportaven multes coercitives a grans tenidors que tenien habitatges desocupats. Porto a aquesta investigació les dades de la presentació dels Serveis d'Urbanisme - Àrea de Territori i Sostenibilitat de l'Ajuntament de Terrassa, per valorar-ne els principals resultats. Presentació de 4 de maig de 2018, "Eines per evitar la utilització anòmala de l'habitatge".

Segons les dades de l'Ajuntament de Terrassa, entre els anys 2013 i 2017, és van obrir un total de 1.151 expedients per utilització anòmala d'habitatges titularitat d'entitats financeres.

Taula 4.22 Multes coercitives imposades per l'Ajuntament de Terrassa. Període 2013-2017

Tipus de Multa	2013	2014	2015	2016	2017	Núm. Total Multes	Import Total €uros
1a Multa Coercitiva (5.000 €)	3	43	41	0	0	87	435.000,00 €
2a Multa Coercitiva (6.000 €)	0	4	10	0	0	14	84.000,00 €
3a Multa Coercitiva (7.000 €)	0	0	3	0	1	4	28.000,00 €
Total	3	47	54	0	1	105	547.000,00 €

Font: Ajuntament de Terrassa

Per poder dur a terme i finançar la intensa tasca inspectora que va suposar la inspecció i tramitació per obrir aquests 1.151 expedients, aquest Ajuntament (ordenances fiscals 2014) i altres (com el de Barcelona) van aprovar una ordenança, regulant una taxa per afrontar el costos de detecció, inspecció i control d'aquests habitatges. Aquestes taxes han estat declares contràries a dret pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, sentència confirmada pel Tribunal Suprem en el mes de juliol de 2019. Fet que confirma que la tramitació de tots els expedients hauran de costejar-los els propis municipis, això mentre no s'articuli un procediment de taxa des de la Generalitat de Catalunya, que és qui diu el Tribunal que en té la competència per a fer-ho.

Taula 4.23 Taxes imposades per l'Ajuntament de Terrassa. Període 2013-2017

Tipus de Taxa	2014	2015	2016	2017	Núm. Total Taxes	Import Total €uros
Incoació	831,47 €	839,78 €	852,38 €	856,64 €	266	223.385,98 €
	178	0	0	88		
2n i 3r Requeriment	175,90 €	177,66 €	180,32 €	181,22 €	110	19.494,58 €
	47	53	1	9		
Total	225	53	1	97	376	242.880,56 €

Font: Ajuntament de Terrassa

Dels 1.151 expedients relacionats, l'Ajuntament declarava (meitats de 2018) haver-ne resolt 794, i tenir-ne en tramitació 357.

Dels quasi 794 expedients resolts, la distribució del resultat ha estat la següent:

Taula 4.24 Finalització expedients. Període 2013-2017

Situació finalització expedient	Total
Habitatge llogat	173
Habitatge venut	291
Incorporat com a conveni amb Generalitat (AHC)	11
Incorporat com a lloguer social de l'Ajuntament	9
Habitatge en mal estat	38
Altres (okupació, solar, aparcament, local)	272

Elaboració pròpia. Font: Ajuntament de Terrassa

Sorpren d'aquestes dades l'alt percentatge d'expedients ubicats en l'apartat (Altres) de situacions que no responen a un habitatge, i els pocs habitatges (un 2,5% del total), de la habitatges que s'aconsegueixen mobilitzar cap al lloguer social, bé sigui a través de la Generalitat, bé sigui a través del propi Ajuntament.

Caldrà valorar, si tots els habitatges que s'han mobilitzat cap a la venda, el 36,6%, o cap al lloguer, el 21,7%, ho són a conseqüència de la inspecció i l'amenaça d'interposició d'aquestes multes coercitives.

L'Ajuntament té present la càrrega de feina que suposa per una Administració tirar endavant expedients d'aquesta tipologia. En la següent taula, pot observar-se que el

número de tràmits realitzats arriba a la xifra de 14.759, fet que suposa entre 12 i 13 tràmits dels classificats en aquesta taula per cada un dels expedients oberts en el període (1.151)

Taula 4.25 Càrrega administrativa de tramitació dels expedients. Període 2013-2017

Tipus d'expedient	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Informes Jurídics emesos	743	450	282	10	543	2.028
Inspeccions efectuades	296	286	191	1	310	1.084
Resolucions emeses	737	562	517	2	544	2.362
Notificacions emeses	766	465	260	1	534	2.026
Informes Externs						
Sol·licitud d'Informe a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya	0	73	87	0	0	160
Sol·licituds de consums a Mina	3	278	105	31	391	808
Informes Interns						
Sol·licitud a Ciutadania i Drets Civils	0	0	77	0	0	77
Sol·licitud a Protecció de la Salut	0	0	77	0	0	77
Sol·licitud a A L'OFIMEH	0	0	78	0	0	78
Moviments econòmics						
Generar Taxa Urbanística	0	178	0	0	98	276
Generar Taxa de 2n i 3r Requeriment	0	45	56	0	1	102
Generar Multa Coercitiva	3	43	41	7	0	94
Generar Segona Multa Coercitiva	0	4	10	0	0	14
Generar Tercera Multa Coercitiva	0	0	3	0	1	4
Altres Tràmits						
Escrits Contenciosos	0	0	0	88	52	140
Altres tipus de tràmits (al·legacions, en control...)	1.214	1.428	1.308	0	1.479	5.429
Número Total de Tràmits	3762	3812	3092	140	3953	14.759
%	25,5	25,8	20,9	0,9	26,8	100,0

Font: Ajuntament de Terrassa

La següent taula resulta des del punt de vista del treball d'investigació, rellevant per conèixer l'alt índex de conflictivitat judicial que comporta aquest tipus d'actuacions coercitives. Pràcticament 3 de cada 4 procediment que han acabat en multa (concretament un 74,2%) han plantejat un conflicte davant la jurisdicció contenciosa, i d'aquests, un altre 77%, havia acudit ja al Tribunal Superior de Justícia.

Destaca en primera instància l'alt nivell de resolucions favorables que obté l'Ajuntament de Terrassa, en aquest sentit, 3 de cada 4 sentències li són favorables, i tal i com ja s'ha exposat en el cinquè apartat del Capítol 3r., els recursos d'apel·lacions davant del TSJC, han suposat un greu contratemps, que l'Ajuntament ha solucionat modificant els circuits per a dur a terme una nova metodologia en la tramitació de l'expedient, centrant-se en actuacions directament sancionadores.

Taula 4.26 Conflictivitat judicial contenciosa iniciada per les EEFF afectades.

Bancs que han interposat Contenciosos		2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL 2013-2017
	BANCO POPULAR ESPAÑOL SA		2	19			21
	ABANCA CORPORACIÓN DIVISIÓ INMOBILIARIA S.L			2			2
	BANCO SANTANDER			3			3
	BANKIA SA		12	4			16
	BUIDINGCENTER, S.A.			9			9
	CRITERIA CAIXA HOLDING, S.A.			7			7
	NCG DIVISION GRUPO INMOBILIARIO SL		1	3			4
	SAREB			58	6		64
	TOTAL	0	15	105	6		126

Resolucions judicials		2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL 2013-2018 (*)	
(*) Dades actualitzades a data 30 d'abril de 2018								
	Contenciosos Interposats	17	103	6	0	0	126	
Jutjat contenciós administratiu	Sentències Favorables	0	8	24	22	1	55	78
	Sentències Desfavorables	0	3	6	5	6	20	
	Sentències Favorables parcialment	0	2	1	0	0	3	
Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (Rec. Apel·lació)	Sentències Favorables	0	0	0	0	0	0	60
	Sentències Desfavorables	0	0	0	1	7	8	
	Sentències Estimació parcial	0	0	0	0	0	0	
	pendents de resolució						52	

Font: Ajuntament de Terrassa

1.2. L'EXPROPIACIÓ COM A MESURA COERCITIVA.

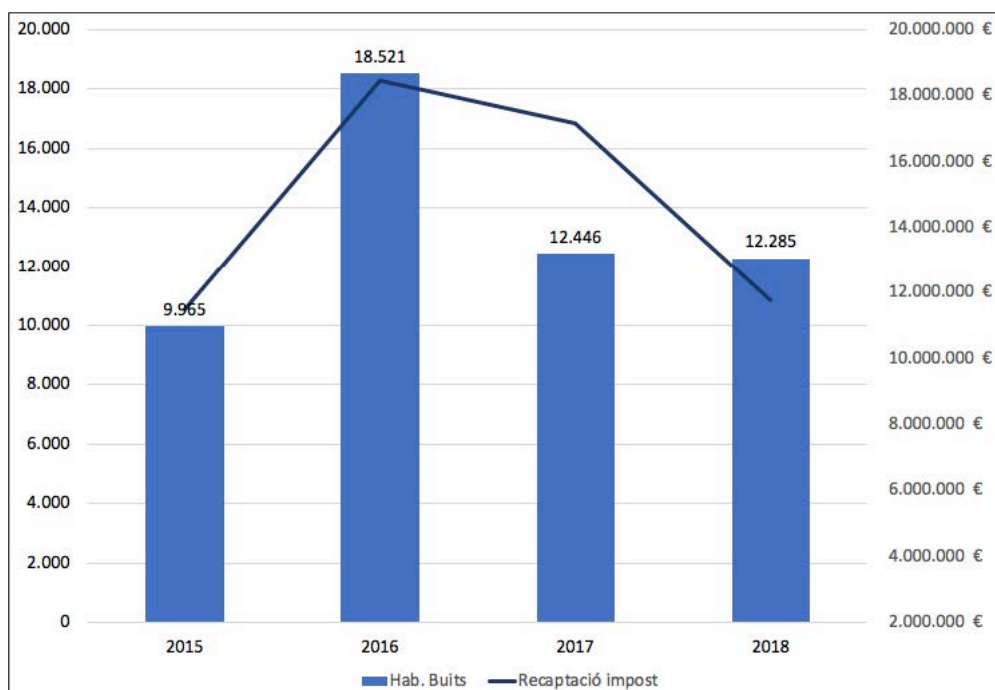
En aquest capítol quart, en el que en aquesta segona secció, bàsicament es repassen els resultats de les actuacions coactives, hi havia dos apartats que no precisaven espai, per la inaplicabilitat fins a la data. L'un era la cessió obligatòria d'habitatges (article 7 de la Llei 2472015) i l'altra l'expropiació de l'ús com a mesura coercitiva.

Certament des de que a Catalunya va regular per primer cop l'expropiació de l'ús, llei 18/2007, posteriorment derogada, com s'explica en un altra apartat d'aquest treball, ningú havia fet servir aquesta possibilitat, ni aleshores, ni després quan a l'any 2015, s'articula un procediment al Decret-Llei 1/2015, on per incompliment de les ordres d'execució per posar en condicions d'habitabilitat un immoble, podia expropiar-se l'usdefruit de l'habitatge. No ha estat fins a l'aixecament de la suspensió de la mesura d'expropiació articulada també a la Llei 4/2016, que l'Ajuntament de Barcelona ha anunciat la primera expropiació. Des del punt de vista d'aquest doctorand, resulta una mesura amb el que s'obté molta reputació mediàtica, però que considero molt ineficient per la conflictivitat que pot comportar, totes i cada una de les passes que s'adoptin. El modelatge de l'expedient d'expropiació per causa social de l'article 15 de la Llei 4/2016, resulta que es precisen fins a 53 tràmits diferents per a cloure l'expedient, masses tràmits per no cometre el més mínim error, o masses tràmits per no trobar una via alternativa més eficient. En tot cas caldrà seguir els moviments per veure si altres ajuntaments segueixen també aquest camí.

1.3. LA MOBILITZACIÓ DELS HABITATGES DESHABITATS A TRAVÉS DE LA PRESSIÓ IMPOSITIVA. L'IMPOST SOBRE ELS HABITATGES BUI TS.

Des de l'any 2015, s'han liquidat un total de quatre anualitats de l'impost d'habitatges buits. El número d'habitatges subjectes a l'impost, i l'evolució de la recaptació ha estat la següent:

Gràfic 4.24 Habitatges subjectes i quota de l'IHB, per anualitat.



Elaboració pròpia. Font: ATC

Pot observar-se que hi ha un increment molt important dels habitatges buits subjectes a l'impost entre el 2015 i el 2016, que respon a l'increment del número de municipis de demanda acreditada on es recapta l'impost, passant per determinació de la Llei 4/2016, de 72 a 234 municipis.

Taula 4.27 i 4.28 Municipis que més recaptin i que tenen més habitatges subjectes a l'impost.

Els municipis que més recaptin per anualitats són els següents:

10 MUNICIPIS AMB MÉS RECAPTACIÓ				
	2015	2016	2017	2018
1	BARCELONA	TERRASSA	TERRASSA	TERRASSA
2	TERRASSA	BARCELONA	LLEIDA	L'HOSPITALET DE LLOBREGAT
3	LLEIDA	LLEIDA	HOSPITALET DE LLOBREGAT, L'	BADALONA
4	SABADELL	BADALONA	BADALONA	BARCELONA
5	HOSPITALET DE LLOBREGAT, L'	SABADELL	BARCELONA	MANRESA
6	TARRAGONA	REUS	TARRAGONA	LLEIDA
7	REUS	HOSPITALET DE LLOBREGAT, L'	MANRESA	SABADELL
8	BADALONA	SALT	SABADELL	SANTA COLOMA DE GRAMENET
9	MANRESA	TARRAGONA	SALT	SANT CARLES DE LA RAPITA
10	SANTA COLOMA DE GRAMENET	MANRESA	REUS	TARRAGONA

Els municipis, en els quals, les entitats declaren que tenen més habitatges (unitats) buits subjectes a l'impost, són els següents.

10 MUNICIPIS AMB MÉS HABITATGES SUBJECTES A L'IMPOST				
	2015	2016	2017	2018
1	BARCELONA	TERRASSA	LLEIDA	LLEIDA
2	TERRASSA	BARCELONA	HOSPITALET DE LLOBREGAT, L'	BARCELONA
3	LLEIDA	LLEIDA	TARRAGONA	TERRASSA
4	HOSPITALET DE LLOBREGAT, L'	BADALONA	BARCELONA	HOSPITALET DE LLOBREGAT, L'
5	TARRAGONA	HOSPITALET DE LLOBREGAT, L'	TERRASSA	SABADELL
6	SABADELL	MANRESA	BADALONA	TARRAGONA
7	REUS	TARRAGONA	REUS	BADALONA
8	BADALONA	SABADELL	MANRESA	MANRESA
9	MANRESA	REUS	SABADELL	REUS
10	SANTA COLOMA DE GRAMENET	SANTA COLOMA DE GRAMENET	SANTA COLOMA DE GRAMENET	SANT CARLES DE LA RAPITA

Taula 4.29. Evolució anual dels habitatges subjecte i recaptació de l'IBI.

MUNICIPI	Nombre Habitatges subjectes 2015	Import quota (euros) 2015	Nombre Habitatges subjectes 2016	Import quota (euros) 2016	Nombre Habitatges subjectes 2017	Import quota 2017 (euros)	Nombre Habitatges subjectes 2018	Import quota 2018 (euros)
ABRERA	1	1.752,24 €	9	16.280,61 €	5	10.218,71 €		
AGRAMUNT			35	25.934,53 €	23	23.745,95 €	24	18.175,39 €
AIGUAMURCIA					1	2.746,32 €		
AITONA			1	2.358,33 €				
ALBINYANA					2	5.874,19 €		
ALCANAR			66	62.954,07 €	85	93.120,20 €	60	59.114,98 €
ALCARRÀS	1	727,89 €	139	162.374,62 €	116	143.884,52 €	186	175.889,56 €
ALCOLETGE			24	21.354,07 €	18	21.654,69 €		
ALCUDIA					1	2.322,38 €		
ALCOLETGE							17	22.666,52 €
ALDEA, L'			66	82.787,14 €	29	40.997,83 €	50	37.275,99 €
ALELLA			4	11.081,00 €	3	7.690,37 €		
ALGUAIRE			12	16.436,00 €	7	8.830,16 €	9	9.112,39 €
ALMACELLES			38	85.084,34 €	38	95.914,79 €	101	137.455,19 €
ALMENAR			6	5.997,48 €	1	904,51 €	8	4.093,54 €
ALMOSTER			5	5.337,07 €	1	1.906,80 €		
ALPICAT			1	4.947,48 €	2	3.687,29 €		
ALT ÀNEU			1	1.272,21 €	1	1.284,44 €		
ALTAFULLA			28	3.772,84 €	32	62.745,69 €	52	68.723,97 €
L'AMETLLA DE MAR					3	5.826,32 €		
AMETLLA DEL VALLÈS, L'	1	2.031,45 €	1	2.031,60 €	22	36.367,64 €		
AMPOSTA	2	1.589,51 €	254	244.477,40 €	205	209.579,83 €	224	179.984,12 €
ANGLES					6	8.214,70 €		
ANGLESOLA			4	2.956,57 €	2	5.184,50 €		
ARBECA			1	6.239,89 €	2	9.430,08 €		
ARBOÇ, L'			17	13.155,84 €	14	15.880,49 €	19	17.963,16 €
ARBÚCIES			1	2.180,93 €	21	39.837,97 €		
ARENYS DE MAR			64	63.913,67 €	20	37.236,02 €	22	10.180,32 €
ARENYS DE MUNT			24	51.524,98 €	32	78.050,04 €	20	48.159,27 €
ARGENTONA			9	29.667,09 €	9	31.568,63 €	9	43.649,03 €
ARRES					2	5.113,31 €		
ARTÉS					1	1.038,96 €		
ARTESA DE SEGRE	2	1.777,38 €						
ARTESA DE SEGRE			23	10.587,71 €	17	13.506,60 €	15	13.010,67 €
ASPA					1	5.092,94 €		
AVIÀ			1	757,77 €				

AVINYÓ					6	13.144,05 €		
AVINYONET DEL PENEDÈS			1	3.655,08 €				
BADALONA	436	485.360,88 €	759	696.047,23 €	413	511.169,86 €	364	384.129,71 €
BADIA DEL VALLÈS			8	9.547,86 €	7	9.120,98 €	7	6.623,98 €
EL BADORC					5	17.295,61 €		
BAGA					2	1.833,46 €		
BALAGUER			242		125	139.550,39 €	146	113.441,09 €
BALSARENY			16	23.000,74 €				
BANYERES DEL PENEDÈS			50	90.516,90 €	1	2.892,79 €		
BANYOLES	44	49.223,15 €	70	67.441,32 €	33	44.296,41 €	21	21.483,65 €
BARBERÀ DEL VALLÈS	29	41.484,95 €	57	45.884,86 €	40	50.307,24 €	32	33.515,29 €
BARCELONA	886	971.446,00 €	905	834.977,29 €	425	509.649,72 €	531	357.912,14 €
LA BARQUERA					4	8.393,16 €		
BASAL					4	7.231,97 €		
BEGUES			6	17.867,27 €	3	10.022,90 €		
BEGUR					3	8.390,10 €		
BELLCAIRE DURGELL					17	52.982,43 €		
BELLPUIG			26	18.207,21 €	4	3.901,02 €	36	1.540,05 €
BELLVEI					8	13.711,00 €		
BELLVER DE Cerdanya			1	2.043,55 €	1	4.019,09 €		
BERGA			35	32.022,51 €	22	24.050,31 €	33	16.764,37 €
BESALÚ			1	- €				
BETREN					2	9.248,77 €		
BIGUES I RIELLS			1	2.059,77 €	7	17.220,64 €		
BISBAL DEL PENEDÈS, LA			1	991,02 €	19	39.120,88 €		
BISBAL D'EMPORDÀ, LA	27	37.482,21 €	40	52.930,17 €	31	58.736,34 €	24	41.013,06 €
BITEM					30	38.685,95 €		
BLANCAFORT					6	22.642,38 €		
BLANES	135	113.389,04 €	120	95.813,71 €	65	81.296,28 €	74	56.066,44 €
BONAVISTA					2	2.607,58 €		
LES BORDES					1	4.441,04 €		
BORDILS					1	1.426,02 €		
BORGES BLANQUES, LES			11	13.620,71 €	8	11.509,65 €	18	12.635,22 €
LES BORGES DEL CAMP					1	1.466,77 €		
BOSSOST					2	4.889,22 €		
BREDA	1	772,66 €	1	836,71 €	3	12.177,82 €		
EL BRUC					2	5.800,65 €		
CABRERA D'IGUALADA					2	11.326,69 €		
CABRILS			6	26.093,64 €	3	12.182,30 €	6	33.418,95 €
CADAQUES					1	390,00 €	28	49.038,13 €
CALAF			50	56.430,46 €	25	41.581,82 €	94	217.509,92 €
CALAFELL			132	247.414,50 €	92	178.180,97 €		
CALDES DE MALAVELLA					4	8.382,97 €		
CALDES DE MONTBUI			35	41.118,77 €	23	45.951,13 €	29	65.215,19 €
CALDES D'ESTRAC			2	1.018,36 €	3	7.674,27 €	4	10.204,10 €
CALELLA	37	43.263,11 €	31	31.562,01 €	38	51.412,60 €	32	42.523,78 €
CALLETENES			2	2.629,05 €	2	1.996,24 €	9	2.662,68 €
CALONGE	1	890,00 €	58	43.290,45 €	23	41.036,30 €	22	12.350,21 €
CAMBRILS	80	107.513,37 €	81	97.900,91 €	48	66.511,00 €	58	34.585,49 €
CAMOS					1	2.974,27 €		
CAMPINS			20	19.850,51 €	4	16.163,96 €		
CAMPRODON					57	64.783,17 €		
CAN BENET DE LA PRUA					1	2.363,12 €		
CANEJAN					4	7.204,88 €		
CANET DE MAR			44	46.781,93 €	34	41.709,82 €	24	23.314,15 €
CANONJA, LA	20	30.239,01 €	48	49.391,50 €	6	11.510,45 €	11	13.105,77 €
CANOVELLES	75	80.254,93 €	108	88.945,75 €	55	73.266,61 €	64	61.309,01 €
CÀNOVES I SAMALÚS			8	23.869,08 €				
CANYELLES			1	3.311,78 €	37	89.676,43 €		
LA CANYERA					1	3.096,51 €		
CANYET DE MAR					4	7.028,25 €		
CAPAFONTS					18	18.967,52 €		
CAPELLADES					1	1.324,16 €		
CARDEDEU			33	21.930,79 €	14	26.772,59 €	20	51.757,77 €
CARDONA			7	7.482,64 €	9	16.485,31 €	10	10.894,73 €
CARME					1	1.813,09 €		
CASSÀ DE LA SELVA	3	1.472,81 €	3	4.001,94 €	4	6.030,04 €		
CASTELLAR DEL VALLÈS	53	109.435,82 €	94	90.098,37 €	17	44.510,64 €	28	31.658,01 €
CASTELLBELL I EL VILAR					1	1.955,69 €		
CASTELLBISBAL			21	19.841,90 €	2	8.250,56 €	9	4.184,15 €
CASTELDEFELS	45	64.318,57 €	46	51.629,73 €	27	52.044,64 €	21	32.159,28 €
CASTELLET I LA GORNAL			1	2.059,77 €	12	17.447,38 €		
CASTELLFOLLIT DE LA ROCA			1	3.776,24 €	1	1.833,46 €		
CASTELLGALI					6	10.561,53 €		
CASTELLNOU DE BAGES			3	2.928,10 €	1	5.744,83 €		
CASTELLNOU DE SEANA					22	35.972,23 €		
CASTELLÓ D'EMPÚRIES	40	59.443,81 €	35	40.895,57 €	22	27.455,79 €	17	19.022,94 €
CASTELLOLI					4	7.095,48 €		
CASTELL-PLATJA D'ARO			13	11.642,61 €	4	13.832,42 €		
CASTELLTERSOL					1	1.976,06 €		
CASTELLVELL DEL CAMP			4	8.788,93 €				
CASTELLVI DE LA MARCA					1	7.985,72 €		
EL CATLLAR					1	1.177,49 €		
CELRA					1	1.385,28 €		
CENELLES			18	22.929,43 €	16	20.731,88 €	19	15.661,44 €
CERCS					6	13.874,18 €		

CERDANYOLA DEL VALLÈS	27	34.923,84 €	43	36.990,13 €	20	39.629,39 €	24	17.186,55 €
CERVELLÓ			28	48.447,69 €	18	48.284,70 €	27	50.553,44 €
CERVERA			91	109.581,38 €	14	23.594,21 €	60	19.447,61 €
CERVIA DE TER					1	4.053,98 €		
CINCLAUS					2	3.544,68 €		
COLLBATO					1	2.806,00 €		
COLLSABADELL					2	3.015,02 €		
LA COMA I LA PEDRA					1	977,84 €		
CONSTANTÍ			97	78.130,26 €	23	26.403,50 €	34	17.497,01 €
CORBERA DE LLOBREGAT			32	62.662,54 €	17	37.851,04 €	15	33.032,35 €
CORNELLÀ DE LLOBREGAT	38	39.643,97 €	75	67.882,26 €	59	61.959,60 €	53	56.603,85 €
CORNELLÀ DEL TERRI					1	3.935,45 €		
CORRO D'AMUNT					3	8.352,42 €		
CREIXELL			1	3.533,92 €	9	11.578,69 €		
CUBELLES			62	87.191,22 €	56	102.278,77 €	42	85.831,30 €
CUNIT			39	68.192,96 €	29	52.701,09 €	28	38.006,96 €
DELTEBRE			2	2.549,93 €	92	118.947,60 €		
DOSRIUS			1	3.533,92 €	1	3.565,06 €		
EMPURIABRAVA					1	2.627,96 €		
ESCALA, L'			18	19.804,10 €	4	3.809,63 €	17	7.207,19 €
ESCALO					1	1.589,00 €		
ESPARRGUERA			32	36.070,83 €	32	49.289,74 €	25	37.198,85 €
L'ESPLUGA DE FRANCOLI					5	7.525,32 €		
ESPLUGUES DE LLOBREGAT	22	20.540,67 €	27	22.008,48 €	17	16.354,52 €	14	12.990,15 €
ESTANY, L'			1	1.696,28 €				
FALSET			2	1.825,52 €				
FELANITX					1	733,38 €		
FIGUERES	130	173.714,60 €	138	143.387,43 €	168	250.460,46 €	173	182.552,21 €
FIGUEROLA DEL CAMP					2	13.520,12 €		
FLIX			17	22.653,81 €	13	22.190,50 €	28	18.486,65 €
FOGARS DE LA SELVA			80	113.347,82 €				
FOGARS DE TORDERA					1	2.333,18 €		
FONDARELLA			6	3.224,72 €				
FONTANILLES			6	6.603,37 €	3	6.009,67 €		
FONT-RUBÍ					6	17.995,99 €		
FRANQUESES DEL VALLÈS, LES	17	25.754,50 €	43	36.626,60 €	11	13.777,49 €	19	16.008,93 €
GANDESA			13	7.405,87 €	2	2.051,55 €		
GARRIGA, LA	1	610,54 €	23	34.589,43 €	22	25.165,86 €	18	6.285,98 €
GARRIGUELLA	3	2.810,56 €						
GAVÀ	24	29.594,82 €	51	45.696,01 €	27	34.906,37 €	31	43.362,38 €
GELIDA			42	64.516,88 €	22	53.956,02 €	27	57.749,56 €
GIRONA	249	298.661,95 €	207	235.397,50 €	214	283.663,83 €	184	157.136,62 €
GIRONELLA			16	8.753,51 €	3	2.844,18 €	10	2.096,08 €
GOLMÉS			35	24.294,41 €			22	1.110,08 €
LA GRANADA					20	25.572,65 €		
GRANADELLA, LA	1	2.498,25 €	1	2.498,44 €				
GRANOLLERS	129	183.676,51 €	122	149.577,60 €	70	132.019,17 €	51	45.597,07 €
GRIFEU					4	15.665,87 €		
GUALBA					1	3.829,89 €		
GUISSONA			3	506,62 €	18	55.730,61 €		
HOSPITALET DE LLOBREGAT, L'	577	533.973,90 €	632	516.564,71 €	484	517.491,13 €	445	475.224,44 €
HOSTALETS DE PIEROLA, ELS			21	33.501,52 €	17	30.447,20 €		
IGUALADA	85	102.992,91 €	148	119.460,85 €	72	101.670,54 €	98	78.316,99 €
ISOVOL					2	5.724,66 €		
IVARS DURGELL					32	50.432,91 €		
JONQUERA, LA	12	12.093,95 €						
JUNEDA					19	31.774,83 €		
LLAGOSTA, LA			25	15.329,88 €	8	9.064,87 €	7	4.250,58 €
LINYOLA					1	1.772,34 €		
LLAGOSTERA	2	1.760,54 €	56	56.598,87 €	40	43.602,45 €	55	32.211,28 €
LLANÇÀ			13	25.289,26 €	49	50.631,37 €	55	60.754,64 €
LLEIDA	642	744.555,58 €	889	800.215,04 €	525	595.336,81 €	605	328.606,95 €
LLIÇÀ D'AMUNT			19	32.760,89 €	11	18.922,04 €	8	15.717,38 €
LLIÇÀ DE VALL			5	29.960,37 €	5	29.924,05 €	6	36.450,81 €
LLINARS DEL VALLÈS			18	41.295,53 €	8	26.931,45 €	51	52.101,93 €
LLIVIA					1	5.398,51 €		
LLORENC DEL PENEDES					4	13.180,52 €		
LLORET DE MAR	265	150.402,93 €	265	117.891,04 €	234	116.157,11 €	203	94.551,62 €
MAÇANET DE LA SELVA			2	4.591,16 €	7	24.527,58 €		
MALGRAT DE MAR			65	56.512,27 €	31	43.004,59 €	38	31.633,31 €
MANLLEU	63	79.634,41 €	154	132.241,43 €	55	105.548,87 €	71	43.619,39 €
MANRESA	414	462.099,02 €	613	462.186,18 €	313	411.631,08 €	362	350.991,94 €
MARTORELL	115	120.435,24 €	70	64.623,45 €	34	50.003,77 €	44	39.952,05 €
EL MAS D'EN SERRA					2	2.750,19 €		
MASDENVERGE					6	6.089,32 €		
MARTORELLES			67	86.403,09 €				
MASIES DE VOLTREGÀ, LES			4	6.825,43 €	2	1.154,95 €		
MASNOU, EL	11	22.226,49 €	16	17.844,31 €	3	8.576,51 €		
MASPUJOLS			7	10.743,10 €				
MASQUEFA					6	11.957,20 €		
MATADEPERA			6	14.580,95 €	4	11.632,48 €	4	4.116,19 €
MATARÓ	205	280.646,12 €	197	310.889,75 €	146	232.935,11 €	124	179.579,21 €
MEDIONA					1	1.018,59 €		
MIRALCAMP			8	20.998,39 €	11	14.368,08 €	11	7.421,54 €
MOIA					8	15.445,45 €		
EL MOLÍ D'EN ROVIRA					16	32.093,04 €		

MOLINS DE REI			23	23.717,17 €	5	6.587,90 €	5	5.189,38 €
MOLLERUSSA			168	117.640,24 €	81	72.199,50 €	71	33.762,84 €
MOLLET DEL VALLÈS	85	105.342,28 €	38	22.791,45 €	66	84.850,21 €	83	128.963,43 €
MONISTROL DE CALDERS					9	17.255,68 €		
MONISTROL DE MONTSERRAT					2	5.541,11 €		
MONTBLANC			10	8.230,28 €	4	3.889,61 €	5	1.862,07 €
MONTBRIO DEL CAMP					2	8.555,52 €		
MONTCADA I REIXAC	28	31.039,23 €	74	48.585,52 €	22	23.929,35 €	27	18.490,15 €
MONTCORBAU					2	5.133,68 €		
MONTELLA I MARTINET					1	1.488,77 €		
MONTESQUIU					2	3.096,10 €		
MONTGAT	2	4.232,11 €	4	4.568,53 €	3	4.915,35 €		
EL MONTMELL					3	8.495,02 €		
MONTMELÓ	9	11.307,42 €	10	8.139,84 €	2	3.015,02 €	5	3.537,33 €
MONTORNÈS DEL VALLÈS	35	37.644,99 €	53	34.733,34 €	15	15.282,32 €	33	11.803,58 €
MONT-RAS			1	1.326,61 €				
MONT-ROIG DEL CAMP	1	381,25 €	166	186.005,56 €	141	196.211,86 €	117	184.397,89 €
MONTSENY			1	2.261,71 €				
MÓRA D'EBRE			28	41.161,92 €	97	159.358,87 €	93	166.085,60 €
MÓRA LA NOVA			6	6.507,53 €	15	23.579,33 €	55	95.006,46 €
EL MORELL					3	7.092,42 €		
NAUT ARAN			1	7.431,32 €				
NAVARCLES	1	1.726,17 €	1	1.726,30 €	10	16.401,29 €		
NAVÀS			28	17.495,65 €	24	27.174,90 €	66	16.259,41 €
ÒDENÀ			50	45.218,47 €	31	33.842,35 €	32	40.174,46 €
OLERDOLA					3	11.387,81 €		
OLESÀ DE BONESVALLS					3	15.685,23 €		
OLESÀ DE MONTSERRAT	42	45.706,02 €	226	113.723,40 €	26	34.290,74 €	70	21.752,76 €
OLIVELLA					12	37.740,49 €		
OLOT					5	8.596,88 €		
OLOT	109	150.946,50 €	175	132.241,91 €	114	170.409,23 €	130	129.652,12 €
OS DE BALAGUER			1	2.230,07 €				
PACS DEL PENEDES					3	12.683,45 €		
PALAFOLLS			30	41.393,16 €	19	30.463,34 €	24	33.187,99 €
PALAFRUGELL	149	181.331,77 €	202	198.883,26 €	111	149.325,27 €	106	94.197,31 €
PALAMÓS	3	9.041,04 €	62	37.636,39 €	18	26.931,67 €	41	27.934,45 €
PALAU D'ANGLESOLA, EL			11	12.690,01 €	2	2.974,27 €		
PALAU-SAVERDERA			1	2.100,16 €	1	4.685,50 €		
PALAU-SOLITÀ I PLEGAMANS			16	30.643,51 €	5	9.858,46 €	5	5.706,28 €
PALLARESOS, ELS			20	11.253,00 €	7	15.333,20 €	25	14.688,39 €
PALLEJÀ			40	48.900,84 €	40	41.717,84 €	41	54.076,64 €
PALMA DE CERVELLÓ, LA			4	4.806,62 €	6	12.065,72 €	4	4.265,00 €
PALMA DE GANDIA					1	1.603,05 €		
PAPIOL, EL			7	12.783,73 €	4	11.701,69 €	4	14.602,43 €
PARCELAS PLANA					3	7.496,80 €		
PARETS DEL VALLÈS	6	9.640,98 €	6	7.975,85 €	4	6.966,56 €	6	5.982,33 €
PERAFORT					4	13.058,29 €		
PERELLÓ, EL			11	9.627,32 €	7	6.946,77 €		
PIERA	5	12.350,26 €	71	131.080,58 €	41	86.668,73 €	48	73.419,93 €
PINEDA DE MAR	48	68.573,04 €	49	52.208,91 €	35	50.495,90 €	27	19.579,51 €
PLA DEL PENEDES, EL			10	16.377,17 €	22	34.998,25 €		
PLATJA D'ARO	2	1.570,00 €			2	2.023,42 €	7	14.687,19 €
PLA DE SANTA MARIA, EL					5	6.589,04 €		
POBLA DE CERVOLES, LA					1	9.554,35 €		
LA POBLA DE CLARAMUNT					1	3.931,75 €		
LA POBLA DE MAFUMET					20	24.865,96 €		
POBLA DE MONTORNÈS, LA			1	1.474,15 €	6	21.444,52 €		
POBLA DE SEGUR, LA			6	5.661,24 €	6	10.605,86 €	25	52.543,64 €
POLINYÀ			17	16.655,79 €	4	6.335,61 €	5	7.144,64 €
EL PONT DE CABRIANES					3	6.335,61 €		
PONT DE MOLINS					1	1.874,20 €		
PONT DE SUERT, EL			2	603,84 €				
PONT DE VIOMARA I ROCAFORT, EL	1	929,19 €	1	927,45 €				
PONTILS			2	8.158,30 €				
PONTONS					6	16.010,36 €		
PONTS			3	1.846,45 €				
PORQUERES			2	1.685,94 €	2	1.475,58 €		
PRADES					1	2.526,10 €		
PRAT DE LLOBREGAT, EL	16	20.952,63 €	41	46.382,55 €	10	15.875,12 €	20	5.073,54 €
PREIXENS					1	7.293,09 €		
PREMIÀ DE DALT					5	13.390,01 €	4	10.760,00 €
PREMIÀ DE MAR			24	41.030,95 €	7	8.717,32 €		
PUIGCERDÀ			10	10.692,78 €	7	6.856,06 €	10	3.592,80 €
PUIGDALBER					10	18.777,05 €		
PUIGMOLTO					2	3.157,62 €		
PUIGPELAT					2	4.644,76 €		
PUIG-REIG					29	36.511,06 €		
QUART					1	4.950,33 €		
QUERALBS					1	5.907,81 €		
QUEROL	1	1.046,37 €			1	2.464,98 €		
RECO DE SALOU					18	30.557,62 €		
REUS	476	515.545,10 €	565	520.737,15 €	374	378.915,80 €	332	177.983,77 €
RIBA-ROJA D'EBRE	17	16.105,70 €			11	11.806,65 €		
RIBES DE FRESER					2	3.300,22 €		
RIELLS DEL FAI					1	2.326,05 €		

RIELLS I VIABREA	1	889,63 €	1	889,69 €	2	5.502,82 €		
LA RIERA DE GAIA	1	892,57 €			1	1.363,48 €		
RIPOLL			51	33.459,18 €	22	22.144,63 €	27	7.230,77 €
RIPOLLET	64	63.276,12 €	67	54.701,10 €	28	36.621,67 €	51	20.438,79 €
RIUDARENES					1	2.342,75 €		
RIUDOMS					7	9.823,26 €		
ROCA DEL VALLÈS, LA			16	21.637,86 €	5	8.277,22 €		
RODA DE BERÀ			47	56.173,30 €	31	41.369,95 €	40	51.781,69 €
RODA DE TER	1	1.315,88 €			2	2.683,16 €		
ROQUETES			47	33.936,18 €	13	19.375,83 €	43	13.460,40 €
ROSES	51	66.085,80 €	41	47.738,32 €	41	40.439,05 €	35	28.890,49 €
ROSSELLO					29	42.821,61 €		
RUBÍ	199	232.295,36 €	253	251.826,60 €	133	182.810,10 €	121	120.655,17 €
SABADELL	492	597.446,19 €	581	544.405,25 €	283	387.889,48 €	369	327.615,70 €
SALLENT			67	48.078,31 €	60	55.871,41 €	71	38.888,21 €
SALOU	92	108.209,82 €	114	160.874,85 €	53	42.970,43 €	93	72.705,92 €
SALT	250	307.481,10 €	348	489.725,92 €	230	387.552,98 €	212	207.820,97 €
SANT ADRIÀ DE BESÒS	28	32.922,71 €	26	26.267,48 €	16	18.928,28 €	17	18.334,43 €
SANT AMANC					5	11.265,58 €		
SANT ANDREU DE LA BARCA	37	46.890,77 €	33	42.872,92 €	22	34.209,12 €	16	20.643,99 €
SANT ANDREU DE LLAVANERES			17	19.329,86 €	9	15.925,44 €	13	36.069,35 €
SANT ANTONI DE CALONGE					1	249,98 €		
SANT ANTONI DE VILAMAJOR					5	18.680,89 €		
SANT BOI DE LLOBREGAT	56	75.606,11 €	61	54.503,03 €	53	68.746,54 €	53	71.030,72 €
SANT CARLES DE LA RÀPITA			347	304.439,00 €	335	286.204,79 €	320	245.442,98 €
SANT CEBRIA DE VALLÀLTA					3	9.165,86 €		
SANT CELONI			52	43.956,78 €	36	38.123,73 €	53	51.432,62 €
SANT CLIMENT DE LLOBREGAT			4	17.972,49 €	3	11.408,18 €	14	33.068,94 €
SANT CUGAT DEL VALLÈS	22	30.214,48 €	38	48.471,52 €	9	10.907,92 €	20	7.007,61 €
SANT ESTEVE SESROVIRE			35	49.388,82 €	20	35.717,72 €	18	27.835,17 €
SANT FELIU DE CODINES					32	45.811,98 €		
SANT FELIU DE GUÍXOLS	50	62.864,92 €	49	46.657,88 €	31	31.166,64 €	45	33.082,44 €
SANT FELIU DE LLOBREGAT	20	21.579,32 €	21	15.476,02 €	11	14.327,02 €	10	7.464,51 €
SANT FOST DE CAMPSENTELLES			5	4.917,12 €	4	9.603,76 €		
SANT FRUITÓS DE BAGES			26	22.925,90 €	7	9.681,16 €	29	20.630,30 €
SANT HILARI SACALM			1	770,93 €	1	7.333,83 €		
SANT HIPÒLIT DE VOLTREGÀ			1	621,94 €				
SANT ISCLE DE VALLALTA					2	6.681,93 €		
SANT JAUME DELS DOMENYS			1	1.958,80 €	5	11.168,20 €		
SANT JAUME D'ENVEJA					15	17.870,50 €		
SANT JOAN DE LES ABADESSES			5	541,27 €			12	1.119,99 €
SANT JOAN DE VILATORRADA			49	36.486,83 €	10	15.000,60 €	27	16.236,20 €
SANT JOAN DESPÍ	10	10.881,42 €	12	14.187,62 €	7	8.414,38 €	7	6.727,69 €
SANT JOAN LES FONTS			12	10.311,46 €	7	6.713,82 €	4	2.748,08 €
SANT JULIÀ DE RAMIS			8	9.822,45 €	3	8.250,11 €		
SANT JUST DESVERN	4	4.773,31 €	4	3.027,23 €	2	3.926,85 €		
SANT LLORENC D'HORTONS					35	71.899,02 €		
SANT MARTI SARROCA					6	12.611,74 €		
SANT MARTI SESGUEIOLÉS					1	3.972,49 €		
SANT PERE DE RIBES	67	102.537,04 €	98	125.761,30 €	57	96.180,75 €	48	75.903,51 €
SANT PERE DE RIUDEBITLLES					7	11.184,09 €		
SANT PERE DE VILAMAJOR					4	12.583,22 €		
SANT PERE PESCADOR					1	1.832,85 €		
SANT POL DE MAR			5	4.208,13 €	4	14.423,23 €		
SANT QUINTI DE MEDIONA					16	20.493,98 €		
SANT QUIRZE DE BESORA					1	2.322,38 €		
SANT QUIRZE DEL VALLÈS	14	21.964,04 €	31	49.900,74 €	7	16.880,40 €	20	21.674,93 €
SANT RAMON	4	3.377,28 €						
SANT QUIRZE SAFAJA					2	6.641,19 €		
SANT SADURNÍ D'ANOIA			44	29.298,70 €	10	13.779,04 €	22	9.397,93 €
SANT SALVADOR DE GUARDIOLA					3	6.172,64 €		
SANT VICENÇ DE CASTELLET			131	116.193,37 €	75	91.976,12 €	96	90.146,08 €
SANT VICENÇ DE MONTALT	3	4.932,63 €	10	35.121,21 €	2	4.386,50 €		
SANT VICENÇ DELS HORTS	21	30.509,03 €	40	47.183,62 €	19	39.052,33 €	18	19.900,93 €
SANTA BÀRBARA			31	24.535,27 €	12	20.878,85 €	20	14.343,63 €
SANTA COLOMA DE CERVELLÓ			1	1.108,51 €	1	2.240,89 €		
SANTA COLOMA DE FARNERS			66	63.598,87 €	49	48.271,08 €	33	22.785,35 €
SANTA COLOMA DE GRAMENET	323	354.992,58 €	394	353.434,04 €	275	304.044,56 €	262	259.059,21 €
SANTA COLOMA DE QUERALT			7	6.331,06 €	1	3.116,88 €	7	5.225,82 €
SANTA CRISTINA D'ARO			14	41.015,25 €	12	19.517,07 €	15	19.202,72 €
SANTA EUGÈNIA DE BERGA			13	5.858,81 €				
SANTA EULÀLIA DE RONSANA					2	4.298,44 €		
SANTA LOGAIA D'ÀLGUEMA			1	3.717,68 €	1	3.157,62 €		
SANTA MARGARIDA DE MONTBUI			135	161.903,74 €	92	130.241,74 €	86	147.330,05 €
SANTA MARGARIDA I ELS MONJOS			31	39.699,50 €	27	41.512,10 €	13	17.289,98 €
SANTA MARIA DE PALAUTORDERA			1	670,67 €	2	3.728,03 €		
SANTA OLIVA					7	17.601,19 €		
SANTA PERPÈTUA DE MOGODA	35	39.208,97 €	39	31.586,76 €	14	16.143,38 €	24	12.882,20 €
SANTA SUSANNA			3	3.022,53 €	1	5.622,60 €		
SANTPEDOR					45	55.562,31 €		
SARRIÀ DE TER			4	11.151,58 €	2	3.270,23 €		
LA SECUITA					8	30.158,33 €		
SEGUR DE CALAFELL					14	58.792,86 €		
SELVA DEL CAMP, LA			49	72.835,71 €	6	11.319,05 €	7	11.693,79 €
SÈNIA, LA			11	2.824,53 €	15	18.078,73 €	21	18.916,74 €
SENTMENAT			16	46.194,73 €	10	22.060,71 €	14	29.281,38 €

SEU D'URGELL, LA			36	36.707,03 €	22	28.646,70 €	65	46.946,32 €
SEVA					1	4.889,22 €		
SITGES	18	20.438,87 €	23	30.729,72 €	10	20.365,09 €	11	10.945,76 €
SOLSONA			13	9.552,82 €	10	5.070,22 €	8	2.794,28 €
SORT			25	12.640,00 €	23	10.580,00 €	23	10.580,00 €
SUBIRATS					1	9.126,54 €		
SÚRIA			37	36.601,78 €	19	32.442,56 €	17	29.732,81 €
TALAMANCA					1	3.622,10 €		
TAMARIU					1	1.711,23 €		
TARRAGONA	514	526.145,50 €	594	484.851,16 €	428	415.366,39 €	368	228.164,87 €
TÀRREGA	7	3.228,09 €	164	100.176,89 €	105	129.941,49 €	151	101.351,94 €
TEIÀ			2	1.665,16 €				
TERMENS					1	1.751,97 €		
TERRASSA	723	861.310,06 €	1.102	984.038,11 €	419	632.019,08 €	510	523.960,46 €
LES FONTS DE TERRASSA					3	6.396,73 €		
TIANA			1	518,31 €	1	3.728,03 €		
TIVENYS					3	2.868,14 €		
TONA	2	1.250,00 €	13	15.222,03 €	17	21.084,77 €	14	23.465,36 €
TORDERA			179	100.354,19 €	132	184.714,22 €	147	136.669,92 €
TORELLÓ			69	67.526,52 €	29	48.615,79 €	39	38.258,74 €
TORREBONICA					4	6.437,47 €		
LA TORRE DE CABDELLA					1	7.333,83 €		
TORRE DE CLARAMUNT, LA			1	1.958,80 €	17	30.829,58 €		
TORREDEMBARRA	3	1.998,93 €	50	53.659,08 €	44	60.314,22 €	34	54.768,54 €
TORREFARRERA					2	3.294,11 €		
TORREFETA I FLOREJACS					6	27.143,31 €		
TORRELAMEU	4	6.241,33 €						
TORRELAVIT	1	853,74 €						
TORRELLES DE FOIX			1	3.251,20 €	6	20.962,53 €		
TORRELLES DE LLOBREGAT			10	24.391,54 €	9	24.698,50 €	6	17.052,28 €
TORRES DE SEGRE					8	10.966,72 €		
TORROELLA DE MONTGRÍ			25	17.790,73 €	13	14.949,31 €	19	25.560,01 €
TORTOSA	283	346.533,31 €	355	367.181,53 €	240	270.914,58 €	265	204.769,14 €
TOSSA DE MAR			7	7.834,11 €	2	3.560,53 €	5	5.851,12 €
TREMP			25	31.342,05 €	26	27.712,72 €	45	43.757,71 €
ULLASTRELL					1	3.076,13 €		
ULLDECONA			130	237.622,07 €	120	200.522,78 €	118	177.756,60 €
VACARISSES					4	8.473,63 €		
VALLBONA D'ANOIA					2	7.639,40 €		
VALL DE BIANYA, LA			21	32.693,77 €				
VALLFOGONA DE BALAGUER					32	47.425,02 €		
VALLGORGUINA					2	3.099,56 €		
VALLIRANA			25	42.428,37 €	21	58.642,76 €	23	42.049,80 €
VALLROMANES					1	5.442,31 €		
VALLS	126	163.108,26 €	123	125.013,05 €	114	142.405,84 €	112	109.036,00 €
VANDELLOS I LHOSPITALET DE LINFANT					8	21.854,61 €		
VENDRELL, EL	8	7.626,42 €	177	176.853,41 €	146	206.755,06 €	135	175.269,96 €
VERDU					18	25.882,30 €		
VERGOS-GUERREJAT					2	5.891,51 €		
VESPELLA DE GAIA					1	3.463,20 €		
VIC	127	163.512,88 €	151	172.676,97 €	96	135.629,49 €	75	92.143,45 €
VIDRERES	1	1.220,99 €	1	1.221,08 €	5	13.079,27 €		
VIELHA E MIJARAN			26	56.768,17 €	3	5.357,77 €		
VILABLAIREIX			1	2.542,42 €	1	1.893,51 €		
VILADECANS	32	35.256,34 €	43	25.687,57 €	25	31.812,93 €	26	23.842,96 €
VILADECAVALLS			19	9.958,93 €	3	7.332,80 €	28	7.023,22 €
VILADORDIS					2	2.546,47 €		
VILAFANT			2	8.042,18 €	1	3.381,71 €	22	3.477,85 €
VILAFRANCA DEL PENEDES	127	164.883,64 €	156	179.911,27 €	70	102.914,53 €	82	130.791,41 €
VILAGRASSA			1	- €	1	10.185,87 €		
VILALBA SASSERRA					4	4.216,95 €		
VILALLONGA DEL CAMP					12	16.929,94 €		
VILAMOS					10	18.274,88 €		
VILANOVA DE SEGRÍ			2	3.392,56 €	20	30.642,43 €	4	3.342,05 €
VILANOVA DEL CAMÍ			59	72.959,38 €	53	73.431,86 €	52	83.689,21 €
VILANOVA DEL VALLES					1	4.033,61 €		
VILANOVA I LA GELTRÚ	91	134.018,40 €	148	167.363,78 €	114	160.349,81 €	109	137.436,42 €
VILA-RODONA					9	30.084,99 €		
VILA-SECA	63	83.506,59 €	61	56.376,78 €	38	50.058,45 €	39	35.581,79 €
VILASSAR DE DALT			3	2.739,73 €			4	3.780,16 €
VILASSAR DE MAR	3	6.459,62 €	3	2.896,78 €	3	3.831,78 €	12	5.484,47 €
VINYOLS I ELS ARCS					22	26.878,48 €		
INDETERMINAT					1	4.766,99 €		
Municipis (38) <= 3 o menys h.							69	137.448,44 €
Total general	9.965	11.501.272,17 €	18.521	18.444.011,95 €	12.446	17.165.247,39 €	12.285	11.775.139,63 €

L'ATC ha facilitat per aquesta investigació les dades del número d'habitatges, i això permet fer l'exercici de conèixer quin és l'import mig de la quota de l'impost per cada habitatge per anualitat. En la següent taula s'observen els resultats

Taula 4.30 Quota mitjana per habitatge i any de l'Impost d'Habitatges Buits

	2015	2016	2017	2018
Total quota IHB	11.501.272,17 €	18.444.011,95 €	17.165.247,39 €	11.775.139,63 €
Total habitatges	9.965 hab.	18.521 hab.	12.446 hab.	12.285 hab.
Quota mitja x hab.	1.154,17 €/hab.	995,84 €/hab.	1.379,17 €/hab.	958,49 €/hab.

Per tant els subjectes passius obligats per l'impost, estan sotmesos a una important quota d'entre 960€ i 1375€ per habitatge i any. A més cal tenir en compte els habitatges que s'han certificat com de lloguer assequible, per obtenir les oportunes bonificacions, amb força habitatges certificats per les entitats.

Taula 4.31. Habitatges en lloguer assequible dels subjectes passius de l'IHB, que donen dret a bonificació.

	2015	2016	2017	2018
Entitat 1	11	26	0	8
Entitat 2	798	1.310	1.982	2.228
Entitat 3	15	0	0	0
Entitat 4	25	22	2.246	20
Entitat 5	228	302	783	1.053
Entitat 6	22	0	3.752	0
Entitat 7	685	2.427	0	0
Entitat 8	113	409	266	253
Entitat 9	8	11	0	18
Entitat 10	18	0	113	0
Entitat 11	632	17	985	18
Entitat 12	3	5	0	4
Entitat 13	11	20	0	87
Entitat 14	3	1	0	0
Entitat 15	1	0	0	0
Entitat 16	6	7	0	19
Entitat 17	1	1	0	0
Entitat 18	22	24	79	34
Entitat 19	0	4	0	1
Entitat 20	0	4	0	0
Entitat 21	0	3	0	12
Entitat 22	0	1	0	0
Entitat 23	0	0	1	0
Entitat 24	0	0	1	1
Entitat 25	0	0	22	24
Entitat 26	0	0	0	6
Entitat 27	0	0	0	1.808
Entitat 28	0	0	0	1.883
Entitat 29	0	0	0	1
Entitat 30	0	0	0	41
Entitat 31	0	0	0	2
Entitat 32	0	0	0	530
Entitat 33	0	0	0	1
Entitat 34	0	0	0	12
Entitat 35	0	0	0	1
Entitat 36	0	0	0	2
Entitat 37	0	0	0	18
Entitat 38	0	0	0	56
Entitat 39	0	0	0	69
Entitat 40	0	0	0	415
Entitat 41	0	0	0	65
Entitat 42	0	0	0	520
TOTAL	2.602	4.594	10.230	9.210

Amb aquestes dades, es pot elaborar una projecció comparativa amb el recàrrec de l'IBI, d'acord amb el següent escenari:

Taula 4.32. Recaptació IBI i Impost d'Habitatges Buïts – 2016 (72 municipis)

MUNICIPI	Rebutis 2016 IBI-Urbana	Quota líquida (€)	Rebut Mig (€)	Recàrrec 50% (€)	Habitatges liquidat IHB-2016	Ingressos (€) estimats recàrrec IBI	% Quota líquida	Ingressos (€) reals IHB	% Quota líquida	Diferència (€) IHB / Recàrrec IBI
Badalona	137.659	48.098.786	349,4	174,7	759	132.599,3	0,28	696.047,2	1,45	563.447,9
Banyoles	15.136	5.411.234	357,5	178,8	70	12.512,8	0,23	67.441,3	1,25	54.928,6
Barberà del Vallès	20.764	9.115.286	439,0	219,5	57	12.511,3	0,14	45.884,9	0,50	33.373,5
Barcelona	1.130.927	657.979.993	581,8	290,9	905	263.267,2	0,04	834.977,3	0,13	571.710,1
Bisbal d'Empordà, la	8.113	2.917.046	359,6	179,8	40	7.191,0	0,25	52.930,2	1,81	45.739,1
Blanes	38.218	12.551.593	328,4	164,2	120	19.705,3	0,16	95.813,7	0,76	76.108,4
Calella	16.568	5.973.034	360,5	180,3	31	5.588,0	0,09	31.562,0	0,53	25.974,0
Cambriils	49.470	16.370.933	330,9	165,5	81	13.402,5	0,08	97.900,9	0,60	84.498,4
Canonja, la	3.745	1.779.463	475,2	237,6	48	11.403,8	0,64	49.391,5	2,78	37.987,7
Canovelles	9.154	4.914.638	536,9	268,4	108	28.991,7	0,59	88.945,8	1,81	59.954,0
Castellar del Vallès	14.705	9.070.666	616,8	308,4	94	28.991,6	0,32	90.098,4	0,99	61.106,8
Castelldefels	42.629	18.192.763	426,8	213,4	46	9.815,7	0,05	51.629,7	0,28	41.814,0
Castelló d'Empúries	20.562	9.836.682	478,4	239,2	35	8.371,8	0,09	40.895,6	0,42	32.523,7
Cerdanyola del Vallès	37.359	20.759.969	555,7	277,8	43	11.947,3	0,06	36.990,1	0,18	25.042,8
Cornellà de Llobregat	59.852	24.495.321	409,3	204,6	75	15.347,4	0,06	67.882,3	0,28	52.534,8
Esplugues de Llobregat	28.861	14.413.278	499,4	249,7	27	6.741,9	0,05	22.008,5	0,15	15.266,5
Figueres	32.457	15.404.338	474,6	237,3	138	32.747,9	0,21	143.387,4	0,93	110.639,5
Franqueses del Vallès, les	14.089	4.817.828	342,0	171,0	43	7.352,1	0,15	36.626,6	0,76	29.274,5
Gavà	29.948	14.201.484	474,2	237,1	51	12.092,2	0,09	45.696,0	0,32	33.603,8
Girona	79.102	30.969.354	391,5	195,8	207	40.521,5	0,13	235.397,5	0,76	194.876,0
Granollers	46.675	17.216.041	368,8	184,4	122	22.499,8	0,13	149.577,6	0,87	127.077,8
Hospitalet de Llobregat, l'	158.506	71.240.481	449,4	224,7	632	142.026,1	0,20	516.564,7	0,73	374.538,6
Igualada	32.248	18.806.639	583,2	291,6	148	43.155,9	0,23	119.460,9	0,64	76.305,0
Lleida	110.264	51.170.756	464,1	232,0	889	206.281,3	0,40	800.215,0	1,56	593.933,7
Lloret de Mar	43.777	16.963.187	387,5	193,7	265	51.342,5	0,30	117.891,0	0,69	66.548,5
Manlleu	13.866	5.588.096	403,0	201,5	154	31.031,5	0,56	132.241,4	2,37	101.209,9
Manresa	60.696	24.248.760	399,5	199,8	613	122.450,3	0,50	462.186,2	1,91	339.735,9
Martorell	16.904	9.508.737	562,5	281,3	70	19.688,0	0,21	64.623,4	0,68	44.935,5
Masnou, el	14.946	8.697.730	581,9	291,0	16	4.655,5	0,05	17.844,3	0,21	13.188,8
Mataró	89.467	32.263.497	360,6	180,3	197	35.521,0	0,11	310.889,7	0,96	275.368,8
Mollet del Vallès	33.933	11.207.428	330,3	165,1	38	6.275,3	0,06	22.791,5	0,20	16.516,1
Montcada i Reixac	23.119	11.415.927	493,8	246,9	74	18.270,2	0,16	48.585,5	0,43	30.315,3
Montgat	7.422	2.376.119	320,1	160,1	4	640,3	0,03	4.568,5	0,19	3.928,2
Montmeló	5.589	2.774.582	496,4	248,2	10	2.482,2	0,09	8.139,8	0,29	5.657,7
Montornès del Vallès	10.837	5.460.197	503,8	251,9	53	13.352,0	0,24	34.733,3	0,64	21.381,4
Olesa de Montserrat	15.633	5.341.038	341,7	170,8	226	38.606,6	0,72	113.723,4	2,13	75.116,8
Olot	25.760	9.794.675	380,2	190,1	175	33.270,0	0,34	132.241,9	1,35	98.971,9
Palafrugell	26.047	11.457.631	439,9	219,9	202	44.428,2	0,39	198.883,3	1,74	154.455,1
Parets del Vallès	11.856	7.540.798	636,0	318,0	6	1.908,1	0,03	7.975,8	0,11	6.067,7
Pineda de Mar	24.150	9.377.895	388,3	194,2	49	9.513,8	0,10	52.208,9	0,56	42.695,1
Prat de Llobregat, el	36.645	16.581.938	452,5	226,3	41	9.276,3	0,06	46.382,6	0,28	37.106,3
Reus	88.517	33.450.567	377,9	188,9	565	106.756,7	0,32	520.737,2	1,56	413.980,4
Ripolllet	24.057	8.128.855	337,9	168,9	67	11.319,6	0,14	54.701,1	0,67	43.381,5
Roses	34.656	13.956.420	402,7	201,4	41	8.255,6	0,06	47.738,3	0,34	39.482,7
Rubí	49.388	25.376.513	513,8	256,9	253	64.998,2	0,26	251.826,6	0,99	186.828,4
Sabadell	125.774	46.300.833	368,1	184,1	581	106.941,0	0,23	544.405,3	1,18	437.464,3
Salou	52.308	17.529.623	335,1	167,6	114	19.102,0	0,11	160.874,8	0,92	141.772,8
Salt	18.524	6.244.408	337,1	168,5	348	58.655,1	0,94	489.725,9	7,84	431.070,8
Sant Adrià de Besòs	21.289	7.524.246	353,4	176,7	26	4.594,6	0,06	26.267,5	0,35	21.672,8
Sant Andreu de la Barca	15.480	5.759.635	372,1	186,0	33	6.139,1	0,11	42.872,9	0,74	36.733,8
Sant Boi de Llobregat	54.170	24.613.099	454,4	227,2	61	13.858,2	0,06	54.503,0	0,22	40.644,8
Sant Cugat del Vallès	59.740	45.390.467	759,8	379,9	38	14.436,2	0,03	48.471,5	0,11	34.035,3
Sant Feliu de Guíxols	24.188	10.819.257	447,3	223,6	49	10.958,8	0,10	46.657,9	0,43	35.699,1
Sant Feliu de Llobregat	31.643	13.824.809	436,9	218,4	21	4.587,4	0,03	15.476,0	0,11	10.888,6
Sant Joan Despí	22.143	10.761.673	486,0	243,0	12	2.916,0	0,03	14.187,6	0,13	11.271,6
Sant Just Desvern	11.581	8.039.096	694,2	347,1	4	1.388,3	0,02	3.027,2	0,04	1.638,9
Sant Pere de Ribes	20.635	9.826.450	476,2	238,1	98	23.333,9	0,24	125.761,3	1,28	102.427,4
Sant Quirze del Vallès	12.204	7.361.695	603,2	301,6	31	9.349,9	0,13	49.900,7	0,68	40.550,8
Sant Vicenç dels Horts	15.578	9.101.116	584,2	292,1	40	11.684,6	0,13	47.183,6	0,52	35.499,0
Santa Coloma de Gramenet	70.731	18.962.694	268,1	134,0	394	52.814,9	0,28	353.434,0	1,86	300.619,1
Santa Perpètua de Mogoda	16.175	9.557.746	590,9	295,4	39	11.522,5	0,12	31.586,8	0,33	20.064,3
Sitges	28.883	16.828.862	582,7	291,3	23	6.700,5	0,04	30.729,7	0,18	24.029,2
Tarragona	94.411	47.066.705	498,5	249,3	594	148.063,4	0,31	484.851,2	1,03	336.787,8
Terrassa	155.955	51.442.079	329,9	164,9	1.102	181.748,5	0,35	984.038,1	1,91	802.289,6
Tortosa	28.470	8.466.609	297,4	148,7	355	52.786,2	0,62	367.181,5	4,34	314.395,3
Valls	20.225	8.320.054	411,4	205,7	123	25.299,5	0,30	125.013,1	1,50	99.713,5
Vic	39.724	12.519.874	315,2	157,6	151	23.795,5	0,19	172.677,0	1,38	148.881,5
Viladecans	43.640	23.169.999	530,9	265,5	43	11.415,1	0,05	25.687,6	0,11	14.272,5
Vilafranca del Penedès	32.306	11.361.195	351,7	175,8	156	27.430,6	0,24	179.911,3	1,58	152.480,7
Vilanova i la Geltrú	49.767	21.716.518	436,4	218,2	148	32.290,9	0,15	167.363,8	0,77	135.072,9
Vilassar de Mar	14.678	7.784.687	530,4	265,2	3	795,5	0,01	2.896,8	0,04	2.101,2
Vila-seca	27.767	8.741.744	314,8	157,4	61	9.602,2	0,11	56.376,8	0,64	46.774,6
TOTALS						2.601.318,2		11.719.301,8		

Amb l'expectativa que definitivament els Ajuntaments puguin regular el recàrrec de l'IBI, segurament no hi ha moment més oportú per fer una projecció comparada amb l'impost d'habitatges buits. S'ha agafat l'escenari de 2016, amb els 72 municipis que en el seu moment es van considerar que eren els de màxima necessitat d'habitatge assequible, i amb les dades s'observa, que la mitjana de l'IBI és de 443,5 €, el que suposaria un recàrrec mig de 221,75 €, mentre la mitjana de l'impost recaptat per habitatge en aquests 72 municipis, és a l'any 2016 de pràcticament 935 €, per tant, més de 700 €/Habitatge-any, de quota més alta en l'impost d'habitatges buits.

Segurament les dades que més destaquen és l'increment significatiu 2015-2018 d'habitatges arrendats de forma assequible que computen per a la bonificació de la quota i la repercussió certament important de l'import de la quota a liquidar per cada habitatge subjecte, malgrat les bonificacions. Sembla evident que alguna entitat ha aconseguit la bonificació absoluta en la darrera liquidació realitzada a l'any 2019, de l'impost corresponent al 2018, perquè, amb poca diferència de superfície i d'habitatges afectats entre la liquidació de les dues darreres anualitats, hi ha una caiguda significativa dels ingressos.

Queda per l'anècdota, veure com alguna entitat a fet autoliquidació de l'IHB, d'habitatges ubicats en indrets com Alcúdia o Felanitx, i en desenes de municipis que no són de demanda acreditada.

1.4 EL TANTEIG I RETRACTE.

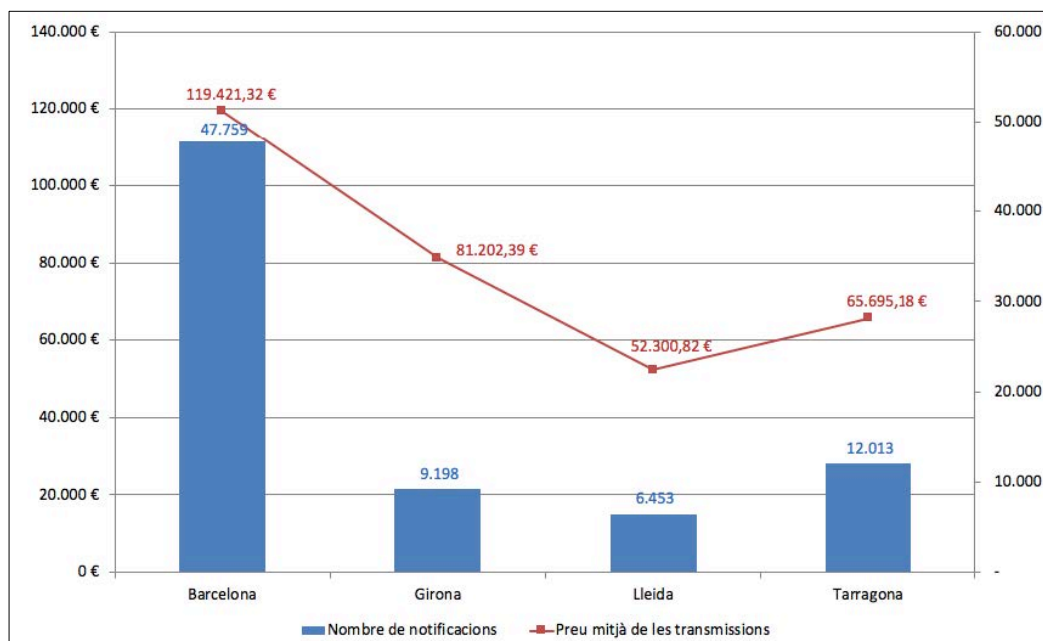
Des del 27 de març de 2015, data d'entrada en vigència del Decret-Llei 1/2015, i per tant de l'obligatorietat de notificar totes les transmissions dels habitatges adquirits amb posterioritat al 9 d'abril de 2008⁷⁵⁶, procedents d'execució hipotecària o dació en pagament, la Generalitat ha rebut, fins a 31 de desembre de 2018, un total de 75.423 notificacions de transmissió.

Taula 4.33. Distribució territorial de les notificacions de tanteig i retracte rebudes entre els anys 2015 i 2018.

Demarcació	Notificacions rebudes	% Total notificacions	%Total habitatges	Preu mig
Barcelona	47.759	63,3%	67,4%	119.421,32 €
Girona	9.198	12,2%	12,7%	81.202,39 €
Lleida	6.453	8,5%	6,3%	52.300,82 €
Tarragona	12.013	15,9%	13,6%	65.695,18 €

Elaboració pròpia. Font: AHC.

Gràfic 4.25. Distribució per demarcacions de les notificacions de tanteig i retracte rebudes per la Generalitat entre els anys 2015 i 2018.

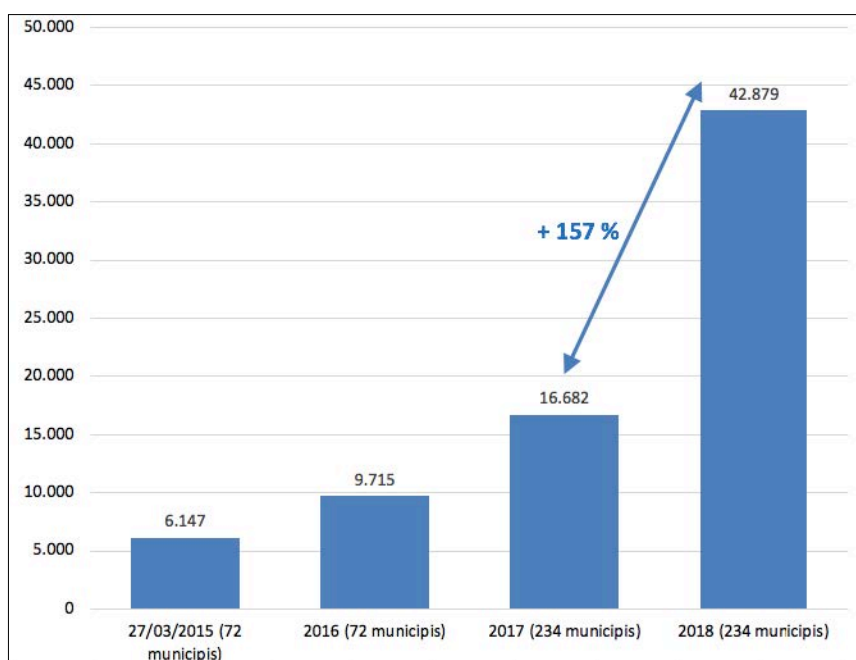


Elaboració pròpia. Font: AHC.

⁷⁵⁶ El Decret Llei determinava que l'obligació de notificar la transmissió era sobre tots els habitatges adquirits amb posterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 18/2007 del dret a l'habitatge. La llei aprovada a finals de 2007, i d'acord amb la seva disposició final, entrava en vigor als tres mesos de la seva publicació. Aquesta va produir-se el 9 de gener de 2008, i per tant, plenament vigent des del 9 d'abril de 2008.

De l'evolució de les notificacions rebudes en aquests anys, cal destacar, que el darrer any 2018 ha estat un any amb una altíssima activitat de desvinculació per part de grans tenidors d'habitatges d'immobles procedents de la crisi. Així, si comparem els anys 2017 i 2018, en que en tots dos casos, i per disposició de la Llei 4/2016, de 29 de desembre, s'estableix que cal notificar el tanteig i retracte en els 234 municipis, que en el moment d'aprovació d'aquella Llei, l'avantprojecte del Pla Territorial Sectorial de l'Habitatge considerava com de acreditada demanda, pot observar-se que l'increment de notificacions és de més del 150%, passant de 16.682 a 42.879.

Gràfic 4.26. Distribució anual de les notificacions de tanteig i retracte rebudes per la Generalitat.



Elaboració pròpia. Font: AHC.

Si tenim present que a Catalunya, a l'any 2018, s'han produït un total de 80.820 compra-vendes d'habitatge en els més de 940 municipis de Catalunya, pot observar-se el gran impacte que pot haver suposat les transmissions d'habitatges provinents de la crisi en el darrer any 2018, en l'hipotètic cas que totes les notificacions de tanteig s'haguessin acabat perfeccionant, i a més s'haguessin registrat aquest any 2018⁷⁵⁷.

⁷⁵⁷ Encara que el percentatge exacte sigui del 56,85%, cal tenir present que no hi ha la informació suficient per determinar que aquest sigui l'impacte en el total del mercat de compra-venda de 2018. Falten dades sobre el perfeccionament de les transmissions notificades, i si aquesta s'ha registrat en la mateixa anualitat en la que s'ha fet la notificació. A banda, la dada és parcial sobre tan sols sobre els 234 municipis de demanda acreditada, que si bé

Del total de les notificacions rebudes, la mitjana de preu de transmissió ha estat de tot just, 100.503 €, i una superfície útil mitjana de 90,63 m².

Taula 4.34. Actuacions i principals característiques de les notificacions de tanteig i retracte rebudes per la Generalitat entre els anys 2015 i 2018.

Notificacions rebudes.	75.423
Reunien requeriments de l'AHC per inspeccionar i adquirir.	40.289
Notificacions que s'ha descartat exercici tanteig (amb o sense inspecció).	63.817
Notificacions sobre les que s'ha exercit el tanteig o retracte.	2.545
<i>Adquisicions AHC</i>	1.930
<i>Adquisicions Ajuntaments</i>	452
<i>Adquisicions entitats del Tercer Sector</i>	163
Expedients en tramitació a 31.12.2018.	9.061
Promig del preu de venda del total de les notificacions.	100.503,52 €
Promig del preu de venda de notificacions amb preu de transmissió inferior al 80% del mòdul de Règim Especial (criteri que utilitza l'AHC per analitzar la incorporació de l'habitatge al Parc Públic).	58.748,66 €
Promig superfície útil del total de les notificacions	90,63 m ²

Elaboració pròpia. Font: AHC.

No se'ns pot escapar que el procediment per seleccionar els habitatges per a ser adquirits per part de l'Administració Pública resulta complex. Cal inspeccionar l'habitatge, determinar l'import de les obres necessàries a realitzar per tal de dotar-lo de les condicions d'habitabilitat necessàries, i sobretot, tenint present que l'objectiu no és tan sols augmentar el parc públic, sinó que aquest serveixi per a trobar una solució residencial, prioritàriament, a les persones que han perdut un habitatge i que estan en risc d'exclusió.

Per això, els criteris interns de selecció ha fet que en aquest període la Generalitat, ha inspeccionat un total de 10.727 habitatges, un 14% del total, descartant la resta, especialment per criteris de preu i/o superfície de l'habitatge.

Els ajuntaments i les entitats del tercer sector, han volgut, en aquest període inspeccionar 2.317 habitatges, un 3% del total.

acumulen la gran majoria de transmissions, habitatges i població del país, en la resta dels 700 municipis s'han produït moltes transmissions, que caldria comptabilitzar, però en aquest cas no pot segregarse aquelles que provenen d'habitatges de la crisi, per no requerir-se notificació de tanteig, per la qual cosa no pot obtenir-se una dada mínimament precisa.

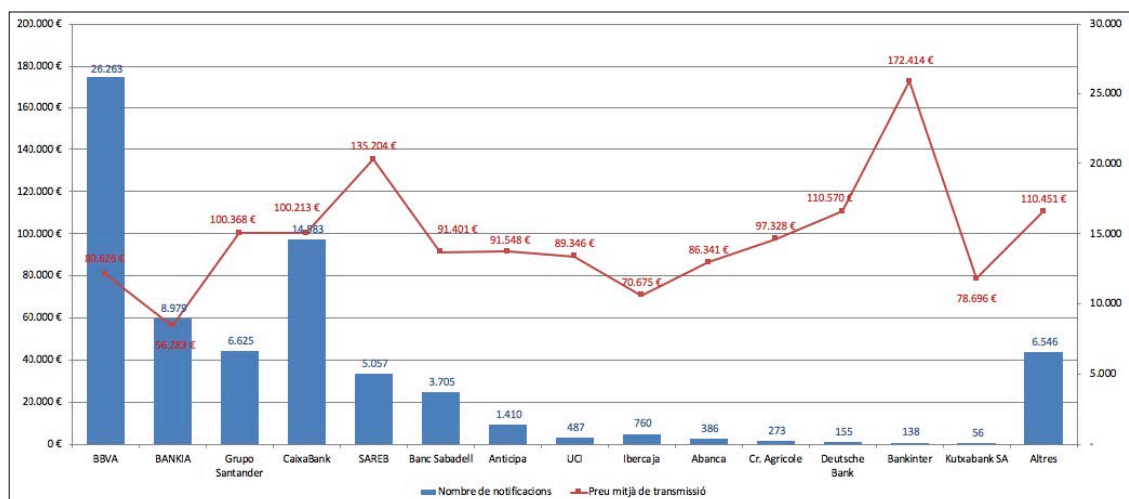
Les sis entitats que més habitatges han notificat operacions de transmissió d'aquesta tipologia d'habitatge -cinc grans entitats financeres i la SAREB-, suposen el 86% del total de les transmissions.

Taula 4.35. Entitats que han notificat més de 50 operacions de transmissió sotmeses a tanteig i retracte entre els anys 2015 i 2018.

Entitat	Notificacions	Preu mig de transmissió
BBVA	26.263	80.626,33 €
BANKIA	8.979	56.283,01 €
Grupo Santander	6.625	100.367,67 €
CaixaBank	14.583	100.213,43 €
SAREB	5.057	135.204,09 €
Banc Sabadell	3.705	91.401,45 €
Anticipa	1.410	91.548,23 €
UCI	487	89.346,29 €
Ibercaja	760	70.674,82 €
Abanca	386	86.341,09 €
Cr. Agricole	273	97.328,24 €
Deutsche Bank	155	110.569,88 €
Bankinter	138	172.414,27 €
Kutxabank SA	56	78.696,23 €
Altres	6.546	110.451,33 €

Elaboració pròpia. Font: AHC.

Gràfic 4.27. Número de notificacions de tanteig i retracte, segregat per entitats i preu mig de transmissió comunicat per cada entitat.



Elaboració pròpia. Font: AHC

Com cabria esperar, els municipis on s'han produït més notificacions, són també els de més habitatges i població.

Taula 4.36. Llistat de municipis amb més de 500 notificacions de tanteig.

Municipi	Nº notificacions	Mitjana de Preu transmissió
BARCELONA	7237	188.856,66 €
TERRASSA	5145	87.421,36 €
L'HOSPITALET DE LLOBREGAT	3253	86.467,82 €
SABADELL	3179	89.286,33 €
LLEIDA	3157	75.597,78 €
TARRAGONA	2532	74.228,66 €
BADALONA	2454	83.750,59 €
REUS	2021	69.763,02 €
GIRONA	1865	76.134,26 €
SANTA COLOMA DE GRAMENET	1569	83.792,43 €
MATARÓ	1396	91.760,61 €
RUBÍ	1207	86.085,61 €
SALT	1124	75.144,17 €
MANRESA	1110	79.569,19 €
GRANOLLERS	1085	81.146,67 €
TORTOSA	808	64.900,26 €
FIGUERES	772	81.882,86 €
VILANOVA I LA GELTRÚ	761	106.857,69 €
AMPOSTA	753	63.356,28 €
EL VENDRELL	732	84.552,64 €
OLOT	718	85.314,45 €
SANT BOI DE LLOBREGAT	708	95.947,51 €
PALAFRUGELL	655	79.145,36 €
IGUALADA	628	80.726,29 €
TÀRREGA	622	47.598,92 €
SALOU	621	90.921,29 €
CORNELLÀ LLOBREGAT	591	89.547,26 €
MOLLERUSSA	589	50.136,84 €
VIC	569	92.196,80 €
TORDERA	561	94.290,27 €
VILAFRANCA DEL PENEDÈS	530	98.035,16 €
LLORET DE MAR	520	94.699,56 €

Taula 4.37. Llistat de municipis amb un interval d'entre 250 i 500 notificacions de tanteig.

Municipi	Nº notificacions	Mitjana de Preu transmissió
CAMBRILS	495	114.040,90 €
MONT-ROIG DEL CAMP	473	83.248,02 €
SANT PERE DE RIBES	472	104.278,68 €
MONTCADA I REIXAC	469	80.766,67 €
CASTELLDEFELS	464	137.303,30 €
MOLLET DEL VALLÈS	452	81.922,74 €
VILADECANS	443	106.280,39 €
BLANES	442	87.080,89 €
MANLLEU	404	84.438,59 €
PINEDA DE MAR	402	90.207,61 €
VILA-SECA	400	90.590,44 €
RIPOLLET	383	91.232,31 €
GAVÀ	382	115.615,50 €
CANOVELLES	378	397.789,75 €
CALAFELL	376	107.511,32 €
SANT CARLES DE LA RÀPITA	346	78.878,34 €
VALLS	340	73.648,69 €
CASTELLAR DEL VALLÈS	338	121.680,15 €
SANT FELIU DE LLOBREGAT	338	61.613,38 €
SANTA COLOMA DE FARNERS	316	78.623,71 €
BALAGUER	296	64.522,58 €
SANT VICENÇ DE CASTELLET	290	83.497,97 €
MONTORNÈS DEL VALLÈS	281	84.103,65 €
CASTELLÓ D'EMPÚRIES	277	89.072,08 €
ALCARRÀS	275	402.129,44 €
SANTA PERPÈTUA DE MOGODA	275	85.176,04 €
CERDANYOLA DEL VALLÈS	272	122.820,55 €
SANT FELIU DE GUÍXOLS	272	87.460,46 €
LES FRANQUESES DEL VALLÈS	261	100.641,41 €
MALGRAT DE MAR	259	86.592,81 €
MARTORELL	257	96.852,90 €

Taula 4.38. Llistat de municipis amb un interval d'entre 100 i 250 notificacions de tanteig.

Municipi	Nº notificacions	Mitjana de Preu transmissió
CALELLA	246	95.180,12 €
ROSES	242	98.222,04 €
BARBERÀ DEL VALLÈS	241	93.575,92 €
ESPARREGUERA	240	102.133,62 €
OLESA DE MONTSERRAT	238	87.685,65 €
CALONGE	230	110.841,85 €
SANT VICENÇ DELS HORTS	229	108.399,75 €
CONSTANTÍ	221	59.989,95 €
SITGES	217	127.668,19 €
CUBELLES	214	126.219,79 €
PIERA	213	97.551,25 €
SANT CELONI	213	92.381,58 €
SANT CUGAT DEL VALLÈS	212	157.044,85 €
SANT ANDREU DE LA BARCA	211	84.646,08 €
LA BISBAL D'EMPORDÀ	208	58.936,27 €
PALAMÓS	208	96.063,77 €
BANYOLES	205	84.633,10 €
SANT FRUITÓS DE BAGES	201	72.376,18 €
BERGA	193	74.383,91 €
CUNIT	190	91.352,55 €
SANTA MARGARIDA DE MONTBUI	187	95.601,69 €
TORREDEMBARRA	184	87.473,26 €
EL PRAT DE LLOBREGAT	178	123.278,25 €
ESPLUGUES DE LLOBREGAT	174	108.521,18 €
PALAFOLLS	164	83.061,56 €
SANT ADRIÀ DE BESÒS	161	93.659,65 €
CARDEDEU	160	99.395,65 €
SANT QUIRZE DEL VALLÈS	157	130.439,05 €
TORELLÓ	157	124.706,72 €
ALCANAR	151	70.638,93 €
LA CANONJA	150	63.353,35 €
LLAGOSTERA	150	77.718,31 €
ALMACELLES	135	78.680,79 €
CENTELLES	132	60.848,19 €
SANT JOAN DESPÍ	131	118.971,22 €
LA SÈNIA	129	56.005,34 €
BELLPUIG	128	58.712,32 €
CANET DE MAR	128	89.336,14 €
SENTMENAT	127	111.176,31 €
LA GARRIGA	122	108.292,22 €
CORBERA DE LLOBREGAT	121	128.699,96 €
CERVERA	120	70.242,37 €
LA ROCA DEL VALLÈS	118	173.394,53 €
ULLDECONA	116	79.949,17 €
VILADECAVALLS	114	84.059,79 €
LLANÇÀ	113	95.641,90 €
RIPELL	113	79.264,45 €
VALLIRANA	113	112.944,54 €
VILANOVA DEL CAMÍ	113	104.251,55 €
SANT JOAN DE VILATORRADA	112	109.449,63 €
SANT SADURNÍ D'ANOIA	112	63.891,41 €
CALDES DE MONTBUI	111	153.910,06 €
SALLENT	110	69.215,38 €
SANT ESTEVE SESROVIRES	110	110.461,70 €
ARENYS DE MAR	109	98.778,29 €
L'ALDEA	107	48.078,52 €
MOLINS DE REI	106	111.421,75 €
SÚRIA	105	73.814,06 €
PREMIÀ DE MAR	103	118.326,69 €

Un fet que ha agafat una determinada rellevància en aquesta fase de sortida de la crisi immobiliària ha estat les okupacions dels habitatges, en aquest sentit, del total de les notificacions, se'n desprèn que un percentatge al voltant del 80% estaven buides, i que aproximadament un 20% d'aquests habitatges es feia la transmissió estan ocupats, habitualment, sense títol habilitant .

Les següents dades causen certa sorpresa, es tracta de segones notificacions d'operacions, que en pocs mesos canvien el preu substancialment. Serveixi una mostra de la volatilitat dels preus el següent quadre.

Quadre 4.6. canvi de preus en segones notificacions.

Entitat que fa la notificació	Adreça / Municipi	Data 1a. notificació	Preu 1a. notificació	
CREDIT AGRICOLE	C/ Puigneulós (Girona)	14/03/2017	69.000,00 €	Dies: 227 Increment: 16%
		Data 2a. notificació	Preu 2a. notificació	
		27/10/2017	80.000,00 €	
EEFF	Adreça	Data 1a. notificació	Preu 1a. notificació	Dies: 172 Increment: 65%
BBVA	Avgda. Madrid (Barcelona)	20/06/2016	115.000,00 €	
		Data 2a. notificació	Preu 2a. notificació	
		09/12/2016	190.000,00 €	
EEFF	Adreça	Data 1a. notificació	Preu 1a. notificació	Dies: 363 Increment: -42%
BBVA	Avgda. Joaquim de Sagra, (Terrassa)	27/11/2015	65.000,00 €	
		Data 2a. notificació	Preu 2a. notificació	
		24/11/2016	38.000,00 €	
EEFF	Adreça	Data 1a. notificació	Preu 1a. notificació	Dies: 126 Increment: 168%
IBERCAJA	Avgda. Garrigues, (Lleida)	19/12/2016	41.000,00 €	
		Data 2a. notificació	Preu 2a. notificació	
		24/04/2017	110.000,00 €	
GESTOR D'ACTIUS	Adreça	Data 1a. notificació	Preu 1a. notificació	Dies: 93 Increment: -18%
SAREB	Avgda. dels Dolors, (Manresa)	18/11/2015	147.000,00 €	
		Data 2a. notificació	Preu 2a. notificació	
		19/02/2016	121.100,00 €	
EEFF	Adreça	Data 1a. notificació	Preu 1a. notificació	Dies: 213 Increment: 70%
BANCO MARE NOSTRUM	Avgda. de Cerdanyola, (Sant Cugat del Vallès)	13/02/2017	145.000,00 €	
		Data 2a. notificació	Preu 2a. notificació	
		14/09/2017	245.000,00 €	
EEFF	Adreça	Data 1a. notificació	Preu 1a. notificació	Dies: 119 Increment: 30%
BANCO POPULAR ESPAÑOL, SA.	Avgda. Carles Buigas, (Salou)	27/07/2017	105.000,00 €	
		Data 2a. notificació	Preu 2a. notificació	
		23/11/2017	136.412,90 €	

Elaboració pròpia. Font: AHC

De la mateixa manera, no deixa de sorprendre, habitatges sobre els que s'ha notificat el dret de tanteig per un preu molt inferior al que consta com a càrrega registral.

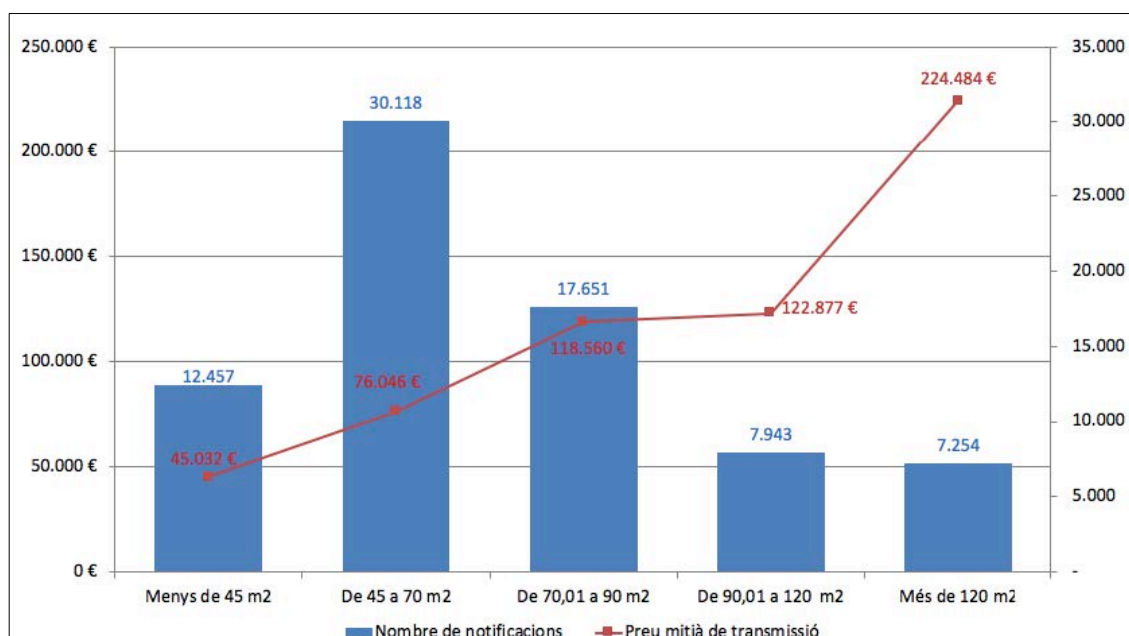
Quadre 4.7. canvi de preus en segones notificacions.

EEFF	Adreça	Preu d'adquisició	Càrrega registral
TEANA INVESTMENTS, SL. (ANTICIPA)	C/ Fortuna, (Valls)	33.000,00 €	98.500,00 €
UNNIM (BBVA)	C/ Viatjans, (Sabadell)	31.500,00 €	232.900,00 €
ARRAHONA IMMO, SLU. (BBVA)	Av. Catalunya, (Mollerussa)	32.400,00 €	122.042,98 €
ARRELS CT PATRIMONI (BBVA)	C/ Enrique Granados, S/N (Mollerussa)	44.350,00 €	155.518,40 €
UNNIM (BBVA)	C/ Barcelona, (Olesa de Montserrat)	51.000,00 €	143.785,65 €

Font: AHC

La gran majoria d'habitatges tenen entre 45 m i 90 m²

Gràfic 4.28. Superfície dels habitatges sotmesos a tanteig i retracte.



Elaboració pròpia. Font: AHC

La majoria dels adquirents dels habitatges que estan subjectes a tanteig i retracte són adquirits per persones jurídiques, en una proporció de 60% persona jurídica, 40% persona física.

Els habitatges que han estat adquirits mitjançant aquest procediment, són un total de 1.899 habitatges que per a ser seleccionats han de reunir una sèrie de requeriments d'assequibilitat, per no entrar en competència absurda amb el dret de tanteig dels habitatges de protecció oficial. El preu mig d'adquisició ha estat de 51.019 €, la meitat de la mitjana general de tots els habitatges que han quedat subjecte al tanteig, i la superfície mitja és de 65,67m². Més del 80% dels habitatges estaven desocupats. El segon adquirent més important que també ha adquirit habitatge de tanteig, és l'Ajuntament de Barcelona, amb 452 adquisicions, i en tercer lloc, les entitats socials que han adquirit 163 habitatges.

Cal posar de relleu, el fet que els habitatges posats en les relacions de notificació de tanteig amb voluntat de poder realitzar-se la venda d'un lot sencer, aquests habitatges són de mitjana, un 25% més econòmics, que altres habitatges individuals .

Quadre 4.8. Preus segons lot o venda individual.

Data	Nom titular	Nº sol·licituds	Promig preu lot	Promig preu individual (*)	Nº Sol·licituds
20/05/2015	BUDMAC INVESTMENTS S.L.	181	102.205,90 €	115.025,97 €	1
	CATALUNYA BANC	413	113.239,09 €	141.143,83 €	48
	LANUSEI INVESTMENTS SL	183	97.926,63 €	152.039,15 €	7
09/06/2015	U.C.I.	100	51.998,89 €	97.180,75 €	51
02/03/2017	BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA, S.A.	459	52.858,36 €	97.434,43 €	1.915
10/08/2017	SAREB	442	123.323,50 €	134.843,09 €	1.475
29/11/2017	BANCO POPULAR ESPAÑOL SA	1524	136.865,95 €	153.000,43 €	199

(*) El promig de preu de per habitatge individual s'ha calculat en base a les sol·licituds entrades el mateix any del lot.

Font: AHC

Quadre 4.9. Els recursos que s'han destinat a la compra d'habitatges mitjançant l'exercici del dret de tanteig i retracte per al període 2015-2018

Any Pressupost	Dotació	Origen Finançament
2015	7.694.268,53 €	RECURSOS PROPIS
2016	11.451.022,17 € 482.003,02 €	IMPOST HABITATGES BUITS RECURSOS PROPIS
2017	15.840.588,80 € 13.000.000,00 €	IMPOST HABITATGES BUITS PRESTEC INCASOL
2018	12.085.474,93 € 30.000.000,00 € 7.957.737,85 €	IMPOST HABITATGES BUITS PRESTEC INCASOL RECURSOS PROPIS
TOTAL	98.511.095,30 €	

Adquisicions realitzades amb finançament ICF	Habitatges	Import total	Mitjana Preu	Mitjana Superfície
Municipis	48	3.005.113,38 €	62.606,53 €	65,99
Entitats del Tercer Sector	132	7.660.740,74 €	58.035,91 €	54,74
TOTAL	180	10.665.854,12 €	60.321,22 €	60,37 m²

Font: AHC

Resulta especialment ecoratjador veure el treball dual que fan l'impost d'habitatges buits i el tanteig i retracte, un treball coral. La falta de compromís amb la funció social de l'habitatge, serveix, a través de l'impost "sancionador", per alimentar la possibilitat d'adquirir habitatge per destinar a lloguer social, a través del tanteig i retracte.

1.5 EL LLOGUER SOCIAL OBLIGATORI.

Tanmateix, es necessari remarcar que des de l'entrada en vigor de l'obligació de lloguer social introduïda al juliol de 2015 per l'art. 5 de la Llei 24/2015 i de forma ininterrompuda fins a data d'avui, inclosos els períodes en el que el precepte no ha estat vigent per l'actuació del Tribunal Constitucional, s'ha continuat mediant amb els creditors per a que les famílies poguessin arribar a un acord que garantís el seu manteniment en l'habitatge en règim de lloguer o un reallotjament en una habitatge alternatiu en règim de lloguer social; i els acords i procediments de col·laboració entre l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i les entitats financeres més significatives en el mercat català han permès aquestes resolucions. El que posa en relleu un major interès per solucionar les situacions de risc d'exclusió residencial per part de les entitats financeres que per part de l'executiu i el poder judicial de l'Estat.

El lloguer social obligatori que emana de la Llei 24/2015 i el reallotjament obligatori en règim de lloguer que introdueix la Llei 4/2016 han tingut un impacte real sobre les famílies quantificable.

La primera de les normes citades no incloïa l'obligació de comunicar els oferiments de lloguer socials a la Generalitat, per el que no es disposa de un registre de casos. La Llei 4/2016 va solucionar aquesta mancança i va estendre l'obligació de comunicació de l'ofertament no només als ajuntaments sinó també a la Generalitat, en concret al Servei d'assessorament sobre el deute hipotecari de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya. Així des de l'entrada en vigor de la llei 4/2016 i fins a 28 de febrer de 2018 s'han registrat 3.122 oferiments notificats a famílies en risc de pèrdua del seu habitatge per un procediment d'execució hipotecària o una demanda per impagament de lloguer (2.397 en els 10 mesos de vigència de la norma, 725 en els 4 mesos posteriors a la seva suspensió).

Taula 1: Número d'ofertiments de lloguer social obligatori rebuts a l'AHC.

Propietari*	2017												TOTAL
	Gener	Febrer	Març	Abril	Maig	Juny	Juliol	Agost	Setembre	Octubre	Novembre	Desembre	
ANTICIPA	1	10	16	23	11	12	6	80	4				163
CARABANK	1	36	3	27	15	115	20	36	83	798	375	123	1.632
BANC DE SABADELL	14	64	66	45	83	77	31	17	27	21	1	1	447
BBVA		90	55	60	60	66	68	17	54	30	15	26	481
ALSEDA					1	3							4
BMN		1											1
CORPORACIÓ HIPOTECÀRIA MUTUAL				1	1								2
EOS SPAIN SL					10	111	15	21	26	25			208
HAYA TITULIZACIÓ											6		6
	15	102	169	144	193	383	146	97	270	878	397	150	2.944
	2018												
Propietari	Gener	Febrer	Març	Abril	Maig	Juny	Juliol	Agost	Setembre	Octubre	Novembre	Desembre	TOTAL
ANTICIPA	59	86	186	25	7	1	3	1					0
CARABANK													368
BANC DE SABADELL													0
BBVA	8	25	11	11	10	9			1				75
ALSEDA													0
BMN													0
CORPORACIÓ HIPOTECÀRIA MUTUAL													0
EOS SPAIN SL													0
HAYA TITULIZACIÓ	67	111	197	36	17	10	3	1	0	1	0	0	443

* En el camp propietari es relaciona el nom del grup inversor que pot incloure una entitat financera i una o diferents entitats gestores d'actius immobiliaris.

Font: Ofideut

Font: AHC⁷⁵⁸

⁷⁵⁸ Tota la informació AHC- Agència de l'Habitatge de Catalunya, SHiMU – Secretaria d'Habitatge i Millora Urbana, i ATC-Agència Tributària de Catalunya, ha estat facilitada en resposta a sol·licitud realitzada d'acord la Llei 19/2014, de 29 de desembre de transparència, informació pública i bon govern.

CONCLUSIONS

Conclusió primera. Queda acreditat que la crisi més important de les darreres dècades té les seves arrels en les males pràctiques bancàries als EUA. Tota una sèrie de factors es van acumular per alimentar un model "*originate to distribute*" que va trobar en la contractació massiva de préstecs hipotecaris el conducte adequat per generar uns beneficis que es garantien mitjançant la paquetització i titulització d'aquests préstecs distribuint-los en productes financers arreu del món.

L'anàlisi d'AMROMIM i PAULSON de les característiques de més de 115.000 hipoteques escollides aleatòriament, i concedides entre els anys 2004 i 2007, acrediten els factors principals de la crisi sistèmica que va provocar la concessió indiscriminada i irresponsable de finançament a qui no tenia la capacitat de retornar-lo.

Conclusió segona. A Espanya la crisi immobiliària i econòmica no està relacionada amb el model bancari, tot i que sí a un comportament irresponsable de les entitats financeres que van estar alimentant i fomentant, i fins i tot participant, d'un model especulatiu, persistent en l'increment dels preus, i desmesurat en la promoció immobiliària, amb la consegüent acumulació d'un descomunal finançament hipotecari sobre el sector de la construcció i sobre el client minorista. La gran magnitud assolida pel crèdit a les activitats immobiliàries i a les famílies provoca que la crisi en el sector sigui inevitable, crisi que es propaga per tota l'economia i s'agreuja ràpidament un cop es va estenent la desconfiança internacional i es fa evident la restricció mundial de crèdit.

Al llarg d'aquests anys, la important acceleració dels preus, que no de la renda familiar disponible, fa que siguin creixents les dificultats de la ciutadania per accedir a un habitatge. Els costos d'adquisició es disparen quan ja no vénen compensats pels efectes dels baixos tipus d'interès, o les estratègies de sobre-taxació i l'increment temporal del període d'amortització del finançament hipotecari.

Aquesta situació va acabar comportant, sense dubte, i amb una dilació d'un any respecte dels EUA, l'esclat de la pitjor crisi de les darreres dècades a Espanya, amb nefastes conseqüències per la ciutadania que havia adquirit habitatge en la darrera dècada per necessitat o com a producte d'inversió.

El cicle expansiu immobiliari espanyol no és l'únic en l'entorn europeu, ja que hi ha països amb unes descompensacions de preu tant o més importants que la que es va generar a Espanya, però en cap dels països que han patit una bombolla immobiliària, la transformació massiva de sòl i la producció massiva de nou habitatge va assolir, ni de bon tros, tant en xifres absolutes com en les relatives relacionades amb l'increment de població, la dimensió que va tenir a Espanya. En tot aquest període, previ a la post-bombolla, es van dissenyar programes de suport a l'accés a l'habitatge, destacant el de la *Renta Básica de Emancipación* per facilitar l'accés dels joves a un habitatge de lloguer, que va acabar convivint amb programes per persones que ja perdien l'habitatge com a conseqüència del seu sobre-endeutament.

Conclusió tercera. El model d'execució hipotecària espanyol, tremendament garantista pel prestador fins que les sentències de la justícia europea van començar a obligar a fer-ne importants modificacions, va provocar estralls a tots nivells. Certament, la falta de dades rigoroses no permeten conèixer amb precisió quantes famílies han perdut el seu habitatge habitual a conseqüència d'una execució hipotecària, d'un acord de compensació de deutes o d'una dació en pagament. L'anàlisi de les dades del CGPJ, el Banc d'Espanya, i l'INE, ha permès fer una valoració en aquest treball, en la qual, malgrat que el número de procediments d'execució que s'han iniciat entre el 2008 i el 2018 superen els 775.000, pot fer-se l'estimació que en aquest període, són entre 180.000 i 200.000 les famílies han perdut el seu habitatge habitual.

Conclusió quarta. Les administracions, tant l'americana, punt d'origen de la crisi, com l'espanyola, posades en comparació, van reaccionar en les respectives situacions de post-bombolla dissenyant immediatament actuacions preventives a l'execució

hipotecària (agost de 2007 als EUA i novembre de 2008 a Espanya), amb la diferència, que es constata en el treball d'investigació, que als EUA es va estar redefinint -diverses vegades- les actuacions que resultaven poc existoses fins a l'aprovació l'any 2009 de l'estratègia (HASP-MHA) on els programes de modificació hipotecària HAMP (apte per hipoteques amb deute pendent) i el de re-finançament HARP (preventiu), van establir-se com actuacions nuclears fins a finals de 2016 i finals de 2018, respectivament.

A Espanya, amb el fracàs del primer programa preventiu conegut com a *ICO-Moratoria Hipotecaria*, i malgrat la massiva entrada de procediments d'execució que recollien les estadístiques judicials, no va redissenar-se en cap moment, i es va cometre l'error d'orientar les actuacions cap a mesures de rescat de situacions d'exclusió social post-execució hipotecària: els Reials Decret-Llei 6/2010 i 8/2011 són el testimoni més fefaent d'aquesta afirmació, i no va ser fins a l'any 2012 que va trobar-se la direcció que estimo correcta amb el disseny de noves mesures de caràcter preventiu, però amb la imperiosa necessitat d'articular també noves actuacions d'auxili social pel retard i insuficiència de les actuacions. Com a conseqüència d'aquesta "pèrdua de temps", quan ja l'any 2012 es vol rectificar en l'estratègia, no queden opcions de destinar-hi recursos públics. Els programes d'austeritat i sostenibilitat pressupostària iniciats el 2010 van fer, no tan sols inviable la resposta a aquesta necessitat, sinó que fins i tot els programes estatals bàsics de polítiques públiques d'habitatge van patir minoracions pressupostàries significatives.

Conclusió cinquena. El *Código de Buenas Prácticas*, (DL 6/2012) vigent encara, basat en les progressives etapes de reestructuració, quitaments i "dacions", ha resultat un instrument insuficient i d'eficàcia limitada com a eina pal·liativa a la situació de sobreendeutament de les famílies. Si bé l'estratègia resultava oportuna, l'estructuració del programa, novament, va resultar nefasta, i cal donar la raó a totes les veus que es van alçar ja en aquell moment en contra d'aquelles limitacions, i concloure que les exigències per poder-se acollir al Codi eren, efectivament, excessives. Per tant, les

expectatives i apreciacions sobre que el CBP beneficiaria a "centenars de milers de persones", han quedat en simples manifestacions d'una voluntat que no ha succeït.

D'entrada, si la progressiva i necessària modificació i ampliació de l'univers de beneficiaris duta a terme els anys 2013 (Llei 1/2013), 2015 (Reial Decret-Llei 1/2015) i 2017 (Reial Decret-Llei 5/2017), semblava voler afavorir la seva aplicació, la veritat és que a quasi la meitat dels sol·licitants que han demanat poder acollir-se al Código els ha estat denegada aquesta possibilitat, i la causa, després de les ampliacions, no ha estat la dificultat de complir amb els requeriments socials, sinó que el principal motiu ha estat la dualitat de limitacions de caràcter econòmic (ingressos màxims vs. import quota préstec hipotecari), i la necessitat d'haver patit una modificació substancial de les circumstàncies econòmiques de la unitat familiar.

Conclusió sisena. Les actuacions de reestructuració del deute entre el 2012 i el 2018 dutes a terme via el *Código de Buenas Prácticas* i que consten als informes de la Comissió de seguiment del *Ministerio de Economía*, sumen un total de 46.838 reestructuracions (un 85,5% del total de les accions del CBP). Si es té en compte que el número de modificacions de préstecs hipotecaris inscrites als Registres s'eleva en el mateix període a 786.854 (un 61% sobre el total de canvis), i que el número total de novacions registrades sobre tot tipus de finques, en el mateix període, és de 1.034.699 (un 81% del total de les modificacions realitzades), pot deduir-se que per cada modificació realitzada a l'empara del CBP, les entitats financeres han dut a terme pel seu compte 10 o més canvis en hipoteques que no estaven a l'aixopluc del programa governamental.

Aquesta és sorprenentment una conclusió similar a la que podríem fer als EUA, doncs la modificació permanent dels préstecs hipotecaris per evitar l'execució via HAMP (el principal programa que permet modificacions de préstecs en mora), és molt menys important que les xifres de modificació NO-HAMP que ha facilitat l'aliança *Hope Now* que reuneix als administradors i les entitats i empreses que concedeixen préstecs hipotecaris al país. Aproximadament per cada modificació HAMP, en la seva època de

vigència (2009-2006) s'han fet més de 3 modificacions a càrrec del sector financer nord-americà.

Des de l'any 2009, quan van entrar en vigència els principals programes de modificació i re-finançament de préstecs hipotecaris als EUA, s'han completat quasi 7 milions d'execucions hipotecàries, xifra que s'enfila fins als quasi 9 milions, si ampliem l'àmbit temporal, i això malgrat la posada en disposició de 75.000 milions de dòlars, pels programes estratègics per evitar la pèrdua de l'habitatge habitual.

Conclusió setena. L'anomenada dació en pagament que contempla com a mesura substitutiva el CBP, ha representat, en els més de cinc anys de vigència fins a l'actualitat, un total de 7.960 acords (un 14,5% de les accions del CBP). Si és té en compte l'acurada recollida de dades que va dur a terme el Banc d'Espanya entre totes les entitats, en l'interval 2012-2015, el número de lliuraments voluntaris d'habitatge habitual considerats com a dació en pagament, s'eleva a 59.826 acords. Dels 7.960 acords sota CBP, en el període 2012-2015 se'n van tancar 6.031, o sigui per cada acord que s'apuntava al CBP, l'entitat financera tancava 9 acords més en un format de compensació de deutes per habitatge.

Conclusió vuitena. Si les xifres que s'han posat en comparació fins aquest moment resulten rellevants, més significatives són encara les resultants de la mesura anomenada complementària pel CBP, corresponent als quitaments. Una xifra total de 10 quitaments en tot el període no pot obeir a cap altra motiu que a la falta de compromís pressupostari en aquests instruments de suport a les persones vulnerables. Si als EUA es van habilitar inicialment 75.000 milions de dòlars (fons TARP destinats a fer front a la crisi financera) per estimular els acords per afrontar la crisi hipotecària, aconseguint reduir el *Debt-to-Income* de les famílies sobre-endeutades, a Espanya no s'han destinat recursos extraordinaris, ni pràcticament d'ordinaris, per afrontar la crisi de l'exclusió residencial. Tan sols el programa *ICO-Moratoria Hipotecaria* va comptar amb un suport econòmic, compromentent 6.000 milions d'euros, dels que se'n van

gastar uns 75 milions (l'1,5% del total, estalviant-se la resta, sense reorientar aquesta garantia a cap altre programa amb el mateix objectiu).

Conclusió novena. El doble mecanisme de la Llei 1/2013, també han resultat clarament insuficient.

El disseny de la moratòria del llançament, inicialment per dos anys, contenia dos despropòsits que no s'han posat suficientment de relleu. Per una banda es discriminava positivament a qui podia acollir-se a aquesta mesura, doncs l'executat podia quedar-se a títol gratuït, qüestió que comporta un greuge respecte d'aquelles persones que s'havien acollit via CBP a l'opció de quedar-se en lloguer en el que havia estat el seu habitatge, després d'acordar l'anomenada "dació en pagament".

Per l'altra banda, la mesura cal considerar-la com a inconstitucional per vulnerar amb claredat l'article 33.3 de la CE, doncs no hi ha cap previsió d'indemnització per la privació de l'ús del bé al seu nou propietari.

El disseny del *Fondo Social de Viviendas*, com auxili per aquelles persones que sense eines legislatives dissenyades a temps ja havien perdut el seu habitatge, incorporava mecanismes de gestió social del cas, abocats a la ineficiència.

Conclusió desena. La moratòria de llançaments, vigent fins a maig de 2020 després de successives pròrrogues, ha beneficiat unes 25.000 famílies des de la seva aprovació. Sobre el conjunt de la xifra de persones que s'ha considerat que havien perdut el seu habitatge habitual, entre 180.000 i 205.000 en tot el període 2008-2018, cal considerar que en l'interval 2013-2018 se'n van comptabilitzar aproximadament unes 130.000, la qual cosa resulta, per tant, que s'hi han pogut acollir una cinquena part del total d'afectats. Precisament el govern havia estimat en unes 120.000 les famílies que podrien beneficiar-se de la mesura, i per tant és evident que el mateix govern fa temps que hauria d'haver considerat com a ineficient el programa i haver presentat una

reforma per a una millora de la ràtio en la solució residencial de les famílies vulnerables.

Conclusió onzena. El *Fondo Social de Viviendas*, mesura també en vigència, i prorrogada fins a gener de 2020, comptabilitzava a mitjans de 2018 una xifra total de 10.244 contractes a pels poc més de 9.500 habitatges que el componen. Si comparem aquesta xifra amb el número de contractes de lloguer assequible que les entitats financeres han acreditat, tan sols a Catalunya, per a obtenir bonificacions de l'Impost d'Habitatges Buits, en resulta que tan sols a l'any 2018, les EEFF han autenticat l'existència de 9.230 contractes de lloguer assequibles, que eren 10.230 l'any 2017. De ben segur que bona part d'aquests estan comptabilitzats dins del FSV, però és evident que la quantia de lloguer assequible/social al marge del marc dissenyat per l'Estat, si es poguessin obtenir les dades del conjunt d'entitats fora de l'àmbit geogràfic català, estarà molt per sobre de l'activitat relacionada amb el FSV.

Conclusió dotzena. S'ha abusat de l'adopció de mesures en l'àmbit de les polítiques públiques de l'habitatge utilitzant mecanismes legislatius de caràcter urgent. Això és, a través de l'adopció per part de l'Estat de Reial Decrets-llei, o de Decrets-llei per part dels ens autonòmics. Aquesta constant, que podia, o pot estar justificada per la situació de emergència residencial ara ja crònica, no ha anat acompanyada ni de recursos, ni d'estratègies estables i complementàries de llarg termini. Un mecanisme legislatiu de caràcter urgent incorpora valors d'improvisació, que han de poder ser reconduïts, si resulten inadequats, però no apedaçant l'instrument que s'ha manifestat com a obsolet.

Conclusió tretzena. La crisi residencial s'ha convertit en crònica per la falta d'instruments paral·lels amb una pretensió de caràcter estructural, i, especialment, per la desaparició de recursos pressupostaris per a polítiques actives de suport a l'accés o al manteniment de l'habitatge. L'exclusió severa s'ha incrementat a l'estat espanyol un

44% en 10 anys, segons destaca el darrer informe de la *Fundación FOESSA (Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada)*. Resultarà impossible articular polítiques efectives d'habitatge sense un compromís efectiu de caràcter pressupostari, que apropi l'estat espanyol, i la resta dels nivells de l'administració, a estàndards europeus, de despesa en polítiques actives d'habitatge.

Conclusió catorzena. La legislació de mesures de mobilització d'habitatges buits, per lluitar contra els desnonaments de les CCAA, és -en general- com s'acreditarà, més reputacional que efectiva. En primer lloc, cal considerar que bona part de les regulacions, i en funció de la posició ideològica del govern corresponent, ho són via proposició de llei, o fruit de la pressió d'entitats d'afectats per la crisi econòmica i residencial partidàries de l'adopció de mesures exemplars contra qui va cometre la irresponsabilitat de crear aquesta situació, bàsicament, les entitats financeres.

Són mesures coercitives que tenen diverses variants (en total de 9 a 11 eines diferenciades), però que, bé per les seves característiques d'aplicació o bé pels seus resultats, i evidentment amb totes les matisacions des del punt de vista de la seva configuració jurídica, es considera que es poden agrupar en les següents cinc categories singulars que s'han analitzat en aquest treball. En primer lloc, els instruments de la (inter)mediació obligatòria; en segon lloc, la subjecció de la transmissió de determinats habitatges al tanteig i retracte; en tercer lloc, la utilització de la pressió fiscal en una situació de des-habitació dels pisos (l'impost d'habitatges buits); en quart lloc, les multes coercitives i sancions, també per incompliment de la destinació de l'habitatge a la seva ocupació efectiva, i en cinquè lloc, tots aquells instruments que basant-se en la normativa d'expropiació, o per assolir-ne un resultat similar, composarien la cinquena de les categories, i més intrusiva, relacionades amb l'expropiació forçosa.

Conclusió quinzena. L'actitud d'enfrontament de l'Estat amb les primeres comunitats autònomes que van dissenyar programes de suport a la crisi residencial no va fer altra

cosa que retro-alimentar el conflicte, creant una complexa i llarga situació de disputa competencial. Els instruments dissenyats des de l'Estat s'elaboraven des del Ministeri amb competències en matèria econòmica, i conseqüentment en diàleg amb el sector financer i nul·la interlocució amb el territori, que era el competent en exclusiva en la matèria sectorial afectada, o la situació derivada d'assistència social a l'exclusió.

Els primers instruments sorgits des de les CCAA, per la constatació de la insuficient contundència dels instruments regulats per l'Estat, tenen un caràcter dual. Per una banda defensen com a objectiu la mobilització d'habitatges buits, perseguint la deshabitació dels immobles exclusivament en mans de persones jurídiques. Per l'altra, s'intenta el disseny d'un instrument efectiu que garanteixi l'habitatge habitual a les persones en situació de vulnerabilitat que estiguin incurses en un procediment d'execució hipotecària, declarant l'interès social per aplicar una expropiació forçosa de l'ús i donar així la cobertura residencial a qui més la precisa. La interposició per part del president del govern de l'Estat dels primers recursos al Tribunal Constitucional i la invocació dels articles 161.2 CE i 30 LOTC, amb la conseqüent suspensió, va estimular l'imaginari legislatiu, a falta d'altres recursos tangibles, i va crear-se una bombolla legislativa que fluïa arreu.

Conclusió setzena. El cronograma de presa de decisions del Tribunal Constitucional en la resolució de les disposicions impugnades no fa altra cosa que generar tot tipus de conjectures al voltant del calendari adoptat. Resulta inacceptable que la diferència entre la resolució sobre la primera norma i segona norma impugnada, aprovades amb uns mesos de diferència, i amb instruments i contingut molt similars (Decret-Llei 6/2013, de 9 d'abril, d'Andalusia i Llei Foral 24/2013, de 2 de juliol, de Navarra), la primera tingui resolució (parcial) als dos anys, i l'altra hagi d'esperar dos anys i mig més (en total quatre anys i set mesos) per a tenir la solució a les impugnacions plantejades.

Aquesta valoració resulta de la incongruència dels propis plantejaments del Tribunal. Resulta reprovable declarar, a la STC 93/2015, sobre el Decret-Llei 6/2013, que la situació al voltant de la crisi residencial "exigeix una acció normativa absolutament

immediata, sense que l'actuació pública orientada a l'assoliment d'aquests objectius governamentals admeti cap retard, ni tan sols la curta demora que comportaria la tramitació legislativa particularment àgil que caracteritza l'aprovació de les lleis en les cambres autonòmiques". Talment sembla una ironia realitzar aquesta afirmació i deixar aquesta, i totes les normes posteriorment impugnades, fins l'any 2018.

Conclusió dissetena. La persistència del Tribunal Constitucional a negar qualsevol possibilitat de fer compatible la declaració de l'interès social per establir un mecanisme d'expropiació a favor d'una administració autonòmica per donar cobertura residencial a les persones vulnerables, per evitar així la desestabilització del sistema financer i hipotecari, xoca de forma dual amb el fons argumental de qui planteja el recurs, i qui el resol. Per una banda, la clara disposició que aquestes expropiacions plantejades des de la legalitat de la normativa d'expropiació tinguin la seva corresponent indemnització, de forma oposada al que fa la norma estatal, nega la pretesa desestabilització, a la vegada que impossibilita als propietaris a rebre uns recursos per uns habitatges que en el millor dels casos podien quedar deshabitats per un llarg període. Per l'altra, amb la decisió, el Tribunal no tan sols impedeix que rebin aquests possibles recursos d'indemnització per expropiació, sinó que el Tribunal valida tota una sèrie d'instruments, com per exemple les multes coercitives, o multes sancionadores que sí poden suposar un cost superior al de suportar un habitatge en situació de suspensió de llançament, o d'expropiació del seu ús, i per tant amb més possibilitat de desestabilitzar a la propietat. Sense entrar a valorar l'oportunitat ni l'eficiència de la mesura, resulta també incongruent que el Tribunal habiliti constitucionalment l'instrument de l'expropiació d'habitatges buits, essent coneixedor que els propietaris contra qui es pretén aplicar la mesura són els dels mateixos habitatges que estaven ocupats per persones a qui es pretenia protegir.

Cal, en tot cas, manifestar que resulta certament paradoxal, que el govern de l'Estat actués tan virulentament contra els ens autonòmics que dissenyen una mesura similar a la seva, que com ja s'ha exposat no pot importunar a la propietat, doncs, a diferència del que determina la legislació estatal, aquesta preveu l'oportuna indemnització.

Conclusió divuitena. Queda acreditat en aquest treball que a Catalunya, simplement observant l'evolució quantitativa i qualitativa dels sol·licitants d'un habitatge de protecció oficial, o el perfil dels beneficiaris dels ajuts i prestacions socials, bé de caràcter ordinari, bé de caràcter urgent, que és peremptòria la necessitat d'habilitar eines que permetin a mig termini obtenir habitatge de forma massiva per donar cobertura a les necessitats que el Pla Territorial Sectorial de l'Habitatge prediu.

Conclusió dinovena. Les mesures no coactives aplicades a Catalunya han comportat que s'hagin evitat, en tot el període analitzat, almenys 34.329 desnonaments, avaluació realitzada en base a dos programes assistencials (ajuts urgents -aplicats des de la dècada dels 80-, Mesa d'Emergències -creada al 2012-), i al programa de mediació (engegat al 2011, i amb indicadors de seguiment des de 2012). Si es té en compte que les famílies que reben un ajut "ordinari" de lloguer disposen d'uns ingressos mitjans inferiors als 10.000 € anuals, i un esforç de despesa d'habitatge superior al 50% si no reben l'ajut, resulta evident que aquesta xifra de 34.329 desnonaments evitats a través de programes assistencials i de mediació caldria augmentar-la considerablement si es tingués en compte, a més a més, aquest el programa d'ajuts al lloguer, que és el que més beneficiaris té, amb un total de 65.281 l'any 2018.

Aquests esforços no impedeixen que Catalunya segueixi encapçalant les estadístiques de llançaments i desnonaments, almenys en xifres absolutes, perquè si es posen en relació aquestes dades amb el número de llars principals o la xifra de contractes de lloguer que es formalitzen a Catalunya, s'abandona immediatament aquesta posició. Per tant, caldria, des del rigor, fer una acurada valoració pública de les dades. A Catalunya, per població, per número de llars, i per percentatge de contractes de lloguer, sempre hi haurà, fins i tot en un context econòmic diferent, més llançaments i desnonaments que a la gran majoria de territoris de l'Estat, en nombres absoluts.

Conclusió vintena. Dels anàlisis dels programes d'ajut al lloguer considerats en aquest treball, si bé presenten importants diferències en el seu disseny, queda acreditada la seva utilitat, sempre que la seva aplicació no generi situacions inflacionistes, però és evident que tant la *Renta Bàsica de Emancipación* com les prestacions de lloguer atorgades a Catalunya han aconseguit reduir l'esforç econòmic dels perceptors per sota del 30%, si bé cal incidir que la vulnerabilitat és significativa encara en aquelles situacions de rendes molt baixes com les detectades en el perfil dels beneficiaris dels ajuts a la convocatòria catalana. Caldria, per tant, analitzar nous models de suport a l'accés de l'habitatge en règim de lloguer.

Conclusió vint-i-unena. Les dades del Registre d'habitatges buits o ocupats sense títol habilitant són la clara evidència de la pèrdua de l'oportunitat d'aquesta crisi i post-crisi per aconseguir un considerable parc d'habitatge destinat a polítiques de lloguer social i/o assequible. El Registre ens indica que els municipis d'acreditada demanda perden pes en el percentatge d'habitatges que hi tenien registrats les entitats obligades a fer aquest registre. Així, l'any 2015, en el Registre, el 84% dels habitatges estaven en municipis amb necessitat d'habitatge assequible, i a finals de 2018, aquesta xifra havia baixat fins a un 64%. Tot això després d'haver-se retirat del registre quasi el 60% del parc que hi constava inscrit, que s'ha adquirit especialment en aquests àmbits urbans on hi ha més demanda i necessitats d'habitatge assequible.

La ràpida absorció dels habitatges existents en àmbits de necessitat, no tan sols posa de relleu la pèrdua d'oportunitat, sinó que molt probablement pugui indicar una acceleració de la necessitat.

Conclusió vint-i-dosena. Les dades de l'operativa del tanteig i retracte també indiquen que aquest és un dels camins. Queda acreditat que resulta oportú disposar d'un instrument com el del tanteig i retracte, de baixa pertorbació, que fins l'any 2018 havia permès a la Generalitat adquirir quasi 2.000 habitatges, a un preu mig de 46.577,20€.

De la totalitat de les 75.423 notificacions que ha rebut la Generalitat, 40.289 reuneixen els requisits per a poder ser inspeccionats i adquirits. En el supòsit que la totalitat haguessin estat de l'interès de la Generalitat, tenint en compte que el seu import mig de transmissió és de 50.634,51€, bé pot afirmar-se que estàvem davant l'oportunitat d'ampliar massivament el parc públic d'habitatge si hagués existit una fórmula per finançar l'adquisició d'aquests habitatges, amb un hipotètic import que estaria al voltant dels 2.000 MEUR.

I segurament l'element que cal valorar especialment és el treball 'dual' que fan l'impost dels habitatges buits, que amb la seva recaptació de caràcter finalista, serveix per a poder obtenir recursos per incrementar el parc d'habitatge públic executant el tanteig. L'incompliment de la funció social, que és 'sanciona' impositivament, reverteix socialment obtenint més habitatge.

Conclusió vint-i-tresena. L'operativa del tanteig i retracte també ens posa de relleu algun element preocupant, que és el desequilibri de l'adquisició de producte de les EEFF i les seves filials immobiliàries per part de persones jurídiques, en un percentatge del 60%. Sense que això tingui en sí mateix una connotació negativa, genera dubtes pensar que aquestes adquisicions estan destinades a ampliar el mercat de lloguer, sinó que siguin tractades com a productes d'inversió especulativa. Reforça aquesta hipòtesi el fet que els preus de les transmissions dels habitatges per lots, a la transmissió individual, per part del mateix transmissor, l'adquirent, que en el cas dels lots són habitualment persones jurídiques, obtenen un preu que està aproximadament un 25% per sota del preu habitual de transmissió de les peces individuals.

Conclusió vint-i-quatrena. Entre les mesures coactives, destaquen els resultats del lloguer social obligatori. Aquesta mesura, que va aparèixer com a proposta a la ILP que va derivar en la Llei 24/2015, no va disposar d'indicadors de la seva efectivitat perquè la comunicació de l'oferiment del lloguer obligatori es feia exclusivament als ajuntaments. Amb la seva recuperació a través la Llei 4/2016, i amb les posteriors validacions de la mesura, les dades que aquest cop es comuniquen a la Generalitat

indiquen que en poc més d'un any s'han fet més de 3.300 oferiments de lloguer per part dels subjectes obligats.

Conclusió vint-i-cinquena. Els plans quadriennals d'habitatge han deixat de tenir qualsevol sentit. L'oferiment d'una varietat de programes a partir dels quals cada comunitat autònoma tria aquells que considera necessari impulsar per adequar-se millor al seu context de necessitat, distorsiona els criteris que en el seu moment va provocar que l'administració central es reservés fons econòmics per a coordinar polítiques d'habitatge per a tot l'Estat. Certament, seria més eficient acordar el traspàs definitiu d'aquests fons, i d'acord amb l'article 148.3 CE, que cada territori autònic dissenyi i complementi allò que es consideri més necessari desenvolupar. D'una altra manera, l'anunci dels múltiples programes que incorporen els plans aixeca unes expectatives impossibles de complir amb la insuficiència de recursos que es traspassen.

Conclusió vint-i-sisena. Les multes coercitives, que han estat analitzades a través de les dades de l'Ajuntament de Terrassa, ens indiquen clarament que l'esforç en tràmits, un total de 14.750, per complimentar 1.151 expedients, no compensa el fet d'haver mobilitzat tan sols 9 habitatges cap al lloguer social municipal. El fet que molts habitatges s'hagin mobilitzat, no resulta clar que sigui a conseqüència d'aquesta política sancionadora. Terrassa és un municipi que, com altres que no destaquen per aquesta "dilatada" activitat sancionadora, ha baixat la presència d'habitatges en el Registre d'habitatges buits en un 68% (2015-2018), però no costa trobar ciutats com Tarragona, que ha baixat en el mateix període un 66%, o Sabadell, que ho fa en un 67%.

De la mateixa manera que es pot afirmar que Terrassa lidera la liquidació de 2018, com a municipi on més s'ha recaptat per aquest concepte, tot i que cal matisar que per nombre d'habitatges subjectes està per darrera de Lleida i Barcelona.

Conclusió vint-i-setena. Les dades de la recaptació de l'impost d'habitatges buits ens assenyalen que actualment la càrrega per cada habitatge subjecte a l'impost és

apreciable en la seva quantia, entre 950€ i 1.350€ de mitjana. No obstant això, de la mateixa manera que s'ha comentat per Terrassa, no sembla detectar-se que aquests imports canviïn comportaments. Resulta cert que s'observa un apreciable augment dels habitatges que es registren per tal que constin com a lloguer assequible per a obtenir la bonificació, arribant aquest passat any 2018 als pràcticament 10.000 habitatges, però falten elements objectius per saber si aquest fet respon a polítiques empresarials, o la influència que hagin pogut tenir, que segur que en part sí, els convenis de cessió o mesures com el lloguer social obligatori.

Conclusió vint-i-vuitena. Les dades obtingudes de l'Agència Tributària de Catalunya han permès fer un exercici de comparació entre el que podria suposar el recàrrec de l'IBI en els inicialment 72 municipis de demanda acreditada i el que es recapta de l'impost sobre els habitatges buits a cada municipi. No pot sorprendre la conclusió que el recàrrec, encara que s'apliqués a persones privades, és a totes llums insuficient per canviar comportaments.

Conclusió vint-i-vuitena. L'expropiació forçosa de l'ús és una eina més que està a disposició de les administracions després de tot el periple pel Tribunal Constitucional. Faig la previsió que aquest instrument serà utilitzat exclusivament pel benefici reputacional que comporta. Resulta anti-econòmic per la seva tramitació, com en el cas de les multes coercitives i sancions, tot i que pot entendre's que des del punt de vista d'exemplaritat aquesta mesura pot ser utilitzada, però difícilment podrà ser-ho de forma massiva, i no serà aquesta la via de resolució de la situació d'emergència residencial.

Conclusió vint-i-novena. Els convenis amb les entitats financeres de cessió d'habitatge, han estat possiblement la fórmula més exitosa de poder disposar de manera ordenada i ràpida d'habitatge per atendre la crisi residencial, però probablement es una via que s'esgota. Han sorgit problemes de gestió a l'hora de coordinar les cessions dels habitatges amb les necessitats d'atenció dels casos d'emergència i amb les

problemàtiques i ritmes específics propis de les actuacions d'adequació de l'habitatge prèvies al seu lliurament, però la Generalitat ha tingut garantida la cessió temporal (per un període mitjà de 5 a 8 anys en funció de cada conveni, que en alguns casos és ampliable) més de 4.000 habitatges que han permès resoldre un gran nombre de casos gestionats per les meses d'emergències. L'altra mesura, que no ha parat de donar bons resultats ha estat la de la (inter)mediació hipotecària, ben probablement la seva configuració com a mesura coactiva no ha tingut cap ressó d'eficiència, entre altres coses perquè no s'articulava adequadament aquesta obligatorietat, a diferència dels EUA, tal i com ja s'ha exposat en aquest treball. Però sí que en l'àmbit de la mediació voluntària els èxits que s'assoleixen són considerables, aconseguint la complicitat en la voluntat d'intentar arribar a un acord, per part de les EEFF, situació totalment impensable, anys enrera.

Conclusió trentena. Una de les qüestions que es plantejava aquest doctorand és si ens adrecem cap a la consecució del dret subjectiu a l'habitatge. La legislació de la veïna, França (Llei DALO), la voluntat basca (Llei 3/2015), i la recent llei navarresa (Llei 28/2018) sembla indicar que aquesta és la voluntat. Però la STC 32/2019, resulta un gerro d'aigua freda per tots aquells que ja creien que el dret subjectiu ja estava a tocar, després de tot el repertori de Sentències favorables a l'ampliació -pràcticament sense límits- dels instruments coactius basats en la funció social de la propietat. En aquest moment, el dret a l'habitatge com a dret justiciable, ha quedat esquinçat a la Comunitat Valenciana i al País Basc, respecte de l'acció pública davant els Tribunals. En aquest moment, sobre el paper, té més capacitat Catalunya quina acció pública, o la declaració de servei d'interès general, ha quedat blindat en la seva llei pel dret a l'habitatge que no va ser objecte de recurs.

Per altra banda, la dificultat de complir amb el dret subjectiu a l'habitatge fa que es substitueixi aquest per una prestació econòmica (cas del País Basc). Caldria preguntar-se, si com va dir el Tribunal Constitucional sobre la RBE, a la Sentència 36/2012, de 15 de març, cal considerar que atorgar un ajut econòmic per obtenir habitatge no s'ha d'enquadrar dins de les competències d'habitatge, sinó de les competències d'assistència social.

Per tant, sóc francament pessimista en pensar que es pot avançar veritablement cap a la configuració d'unes polítiques públiques d'habitatge que estiguin a l'alçada dels esforços que es fan en altres àmbits com la salut o l'educació. El context pressupostari no permetrà destinar tots els diners que es precisen per avançar adequadament, i per altra banda, no es donen les circumstàncies de seguretat jurídica, ni s'estimula suficientment la col·laboració público-privada per a què aquesta aportï la capacitat i professionalitzi el mercat de l'accés a l'habitatge.

Conclusió trenta-unena. La bombolla legislativa que s'ha produït en els darrers temps està envoltada de dubtes sobre la seva efectivitat per resoldre la cronificada crisi residencial existent (que ara ja afecta novament a la pèrdua i a l'accés) si no acompanyada d'altres elements legislatius i econòmics que estableixin una estratègia de llarg abast. La constant aparició de normes, que generen incertesa, sobre la durada de la seva aprovació o de la seva validesa de la seva configuració, no deixa d'alimentar una situació creixent d'inseguretat jurídica que en res estimula, ni pot ajudar a professionalitzar un mercat que permeti la creació de complicitats de caràcter públic-privat que permeti crear (de nova construcció o en base a la ciutat construïda) grans parcs professionalitzats de lloguer assequible, si cal de rendibilitat limitada.

Conclusió trenta-dosena. Com en la implantació de tota política pública, la posada en marxa de plans i programes d'actuació en matèria d'habitatge pensats a curt i mitjà termini, la configuració d'un nou marc normatiu que permeti desplegar mesures per a reforçar el dret a l'habitatge des de l'acció pública i mantenir l'atenció sobre els casos de risc d'exclusió residencial, l'impuls d'iniciatives enfocades a la col·laboració dels àmbits públics i privats per a ampliar el parc d'habitatge de lloguer social/assequible, i altres actuacions estratègiques, esdevenen de difícil viabilitat sense l'habilitació dels recursos pressupostaris necessaris per materialitzar-les. L'anàlisi que en aquest treball s'ha fet sobre la viabilitat de les línies d'actuació impulsades per diferents administracions posa de manifest que la fragilitat de les mateixes no només es dona per aspectes relacionats amb la seva seguretat jurídica o amb la seva conflictivitat competencial, sinó que també es veuen seriosament afectades si no van

acompanyades dels recursos econòmics necessaris, distribuïts d'acord amb les específiques necessitats de cada territori.

Catalunya, juliol de 2019.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA CITADA:

ABAD, J., *Precios de la vivienda: sobrevaloración y burbuja*. Universidad Complutense de Madrid. 2013.

Disponible a: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/518-2013-10-23-Abad13.pdf>

ADÁN DOMÉNECH, F., *La mediación como presupuesto de admisibilidad de la ejecución hipotecaria en Cataluña*. Revista vLex Núm. 136. Setembre 2015.

Disponible a:

<https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/mediacion-presupuesto-admisibilidad-ejecucion-582442551>

ALAUSTRY GARCIA, R., *La mediación ante la ejecución hipotecaria: una oportunidad para la dignidad, un ejercicio de responsabilidad social*, a *El Notario del siglo XXI*. Núm. 46. Nov/Des. 2012.

Disponible a:

<http://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-46/233-la-mediacion-ante-la-ejecucion-hipotecaria-una-oportunidad-para-la-dignidad-un-ejercicio-de-responsabilidad-social-0-02792216653742098>

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. gener-març 2015.

ALONSO, A. i MARQUÉS, J.M., *Los bonos garantizados y las titulaciones: situación actual, marco global y perspectivas futuras*. Banco de España. Revista de estabilidad financiera. Núm. 30. Mayo 2016.

Disponible a:

<https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/16/MAYO%202016/restfin2016304.pdf>

ALONSO GONZÁLEZ, P., *Titulización: mucho más que emitir bonos*. Cuadernos de Estudios Empresariales. Vol. 11. Any. 2001

ALONSO PÉREZ, M.T., *El Código de Buenas Prácticas de reestructuración viables de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual*. Revista de Derecho Civil vol II, núm. 2 (abril-junio 2015).

ÁLVAREZ BARBEITO, P., *Reflexiones sobre la fiscalidad de la vivienda vacía en España*. Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña. 2008.

Álvarez Royo-Vilanova, S., *De nuevo en apoyo del deudor hipotecario. El RD-L 6/2012 y su Código de Buenas Prácticas, El Notario del siglo XXI*, Núm. 42, març-abril 2012.

Disponible a:

<http://www.elnotario.es/index.php/hemeroteca/revista-42/483-de-nuevo-en-apoyo-del-deudor-hipotecario-el-rdl-6-2012-y-su-codigo-de-buenas-practicas-0-6740005311314021>

AMROMIN G. i PAULSON A., *Default rates on prime and subprime mortgages: differences and similarities*. Profitwise. News and Views. Federal Reserve Bank of Chicago. Setembre 2010

ARIAS MARTÍNEZ, M.A., *Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Núm. 11, abril-setembre 2019.

Disponible a:

<https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10602>

ARGELICH COMELLES, C., *Viviendas desocupadas y viviendas deshabitadas en la reciente legislación autonómica sobre acceso a la vivienda, a "Los retos jurídicos ante la crisis"*. Aranzadi. 2014.

Disponible a:

<https://repositori.udl.cat/bitstream/handle/10459.1/47496/019198.pdf?sequence=4>

ARGELICH COMELLES, C., *La expropiación temporal del uso de viviendas*. Marcial Pons. Any. 2017.

AYUSO, J., MARTÍNEZ, J., MAZA, L.A., RESTOY, F., *El precio de la vivienda en España*. Banco de España. Boletín Económico Septiembre-2003.

Disponible a:

<https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/03/Fic/be0309.pdf>

BALLA, E., CARPENTER, R., ROBINSON, B., *Assessing the Effectiveness of the Paulson "Teaser Freezer" Plan: Evidence from the ABX Index*. Working Papers Series. WP 10-06. The Federal Reserve Bank of Richmond.

Disponible a:

https://www.richmondfed.org/~media/richmondfedorg/publications/research/working_papers/2010/pdf/wp10-06.pdf

BANCO DE ESPAÑA., *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España 2008-2014*. Banco de España. Any. 2017.

Disponible a:

https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/OtrasPublicaciones/Fich/InformeCrisis_Completo_web.pdf

BARNETT-HART, A.K., *The Story of the CDO Market Meltdown: An Empirical Analysis*. Harvard College Cambridge, Massachusetts. 2009.

Disponible a:

<https://sites.hks.harvard.edu/m-rcbg/students/dunlop/2009-CDOmeltdown.pdf>

BARRAL VINYALS, I., *La función social de la vivienda y la propiedad residencial: Límites impuestos a los propietarios de pisos vacíos*, a *Derecho de la Vivienda y función social de la propiedad*. Coord. Moltó Darner, J.M., Ponce Solé, J., Registradores de España. Thomson Reuters Aranzadi. Any. 2017

BARRAL VIÑALS, I., *Viviendas desocupadas procedentes de ejecución hipotecaria en manos de entidades bancarias: reformulando la función social de la propiedad de la vivienda*. a *El derecho de la propiedad en la construcción del derecho privado europeo*. Lauroba Lacasa, E. (Dir.) i Tarabal Bosch, J. (Coord.) Tirant lo blanc. Valencia, 2018.

BASTANTE GRANELL, V., *Mediación hipotecaria: una solución al problema del sobreendeudamiento de los particulares*. Anales de Derecho. Núm. 31, Any. 2013.

Disponible a:

<https://www.google.com/search?q=bastante+granell+mediaci%C3%B3+hipotec%C3%A0ria&oq=bastante+granell+mediaci%C3%B3+hipotec%C3%A0ria&aqs=chrome..69i57j9207j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

BALLUGUERA GÓMEZ, C., *Suspensión temporal de desahucios, alegación de cláusulas abusivas, igualdad de recursos judiciales y venta extrajudicial*.

Disponible a:

<https://www.notariosyregistradores.com/CORTOS/2013/21-recurso-inconstitucionalidad-psoe-deudores-hipotecarios.htm>

BERNARDOS, G., *Creación y destrucción de la burbuja inmobiliaria en España*. Información Comercial Española, ICE:Revista de Economía. Núm. 850. Any. 2009.

Disponible a:

<http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1268/1268>

BERROCAL LANZAROT, A.I., *La protección del deudor hipotecario en el actual contexto de crisis económica*. Cuadernos de derecho y comercio. Núm. 58, 2012

BERTOLÍN, J., *La Burbuja Inmobiliaria Española. Causas y consecuencias*. Universitat Politècnica de Catalunya. Any 2014.

BLANCO MENDIALDUA, A., *Gestión de Entidades Financieras. Un enfoque práctico de la gestión bancaria actual*. ESIC. 2015.

BLASCO, J., TODESCHINI, F.A. i RAYA, J.M., *Avaluació ex-ante de l'impost sobre habitatges buits propietat de les Entitats Financeres*. Informe final d'avaluació. Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques. Abril 2014.

Disponible a:

http://www.ivalua.cat/documents/1/02_02_2015_11_21_46_Avaluacioexante_final_web.pdf

BILBAO TEROL, C. i PRIETO RODRÍGUEZ, J., *Efectos del tratamiento fiscal de las segundas viviendas en la oferta en alquiler*. XIV Encuentro de Economía Pública. Políticas públicas y Reformas Fiscales. Santander 2007.

BLASCO, J., TODESCHINI, F.A. i RAYA, J.M., *Avaluació ex-ante de l'impost sobre habitatges buits propietat de les Entitats Financeres*. Informe final d'avaluació. Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques. Abril 2014.

BLOSSIER, F., *Is taxing inhabitation effective?. Evidence from the French scheme on vacant housing..* Any 2012.

Disponible a:

<http://econ.sciences-po.fr/sites/default/files/file/Felix%20Blossier%20Mmoire%20M2EPP%202012.pdf>

BORGIA SORROSAL, S., *El derecho constitucional a una vivienda digna. Régimen tributario y propuestas de mejora*. Dykinson 2009.

BOSCH CAPDEVILA, E., *Estudios de derecho de obligaciones: homenaje al profesor Mariano Alonso Pérez*. Ed. La Ley. Volum 1.

BOSCH MEDA, J., *L'estat del malestar*. Editorial Milenio.

BOSCH MEDA, J., *La relación entre política de vivienda y emancipación residencial de la juventud europea*. Papers. Revista de Sociologia. Vol. 102. Núm. 1.

Disponible a: <https://papers.uab.cat/article/view/v102-n1-bosch>

BOSCH MEDA, J., *La burbuja residencial en Europa (2000-2015). Dimensión y tipus*. Documents d'Anàlisi Geogràfica 2018.

BUENO MALUENDA, M.C., *El reconocimiento constitucional a una vivienda digna, a La vivienda habitual en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*. Editorial LA LLEI, Madrid, Any. 2009. La Ley Digital. 4194/2010

CALOMIRIS, C.W. i HABER STEABER, S. H., *Fragile by Design: The Political Origins of Banking Crises and Scarce Credit*. Princeton University Press 2004.

CAMPOS ECHEVARRIA, J.L., *La burbuja inmobiliaria española*. Marcial Pons. Any. 2008.

CARBALLO- CRUZ, F., *Causes and Consequences of the Spanish Economic Crisis: Why the Recovery is Taken so Long?*. Panoeconomicus. Vol. 58. Núm. 3. Any. 2011.

Disponible a:

https://www.researchgate.net/publication/227639627_Causes_and_Consequences_of_the_Spanish_Economic_Crisis_Why_the_Recovery_is_Taken_so_Long

CARRASCO PERERA, A., LOZANO CUTANDA, B., *Decreto Ley 6/2013, de 9 de abril, para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda de Andalucía: una nota de urgència*.

Disponible a:

<http://blog.uclm.es/cesco/files/2013/04/Decreto-Ley-andaluz-vivienda-RV.pdf>

CARRASCO PERERA, A., *La corte de los milagros o la suspensión de lanzamientos hipotecarios*. Actualidad Jurídica Aranzadi. Núm. 854. 5 de diciembre de 2012

CARRION MORILLO, D., *La constitucionalidad del polémico impuesto catalán sobre las viviendas vacías. Comentario a la STC 4/2019, de 17 de enero*. Diario de La Ley (Estudios doctrinales). Núm. 9401. Any 2019.

CATARINEU, E., PÉREZ D., *La titulación de activos por parte de las entidades de crédito: El modelo español en el contexto internacional y su tratamiento desde el punto de vista de la regulación prudencial*. Revista Estabilidad Financiera. Núm. 14

CEBALLOS PEÑA, D., *La mediación hipotecaria: un nuevo fenómeno de afrontamiento de conflictos en un entorno de crisis social*. Revista de Mediación. Núm. 12. Any. 2015.

Disponible a:

<https://revistademediacion.com/articulos/la-mediacion-hipotecaria-un-nuevo-fenomeno-de-afrontamiento-de-conflictos-en-un-entorno-de-crisis-social/>

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS. *Calidad de los Servicios Públicos (IV)*. Estudi Núm. 2.813. Setembre-October de 2019. Pregunta 18.

Disponible a:

http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2800_2819/2813/es2813.pdf

CHECA GONZÁLEZ, C., *Las últimas reformas sobre el IBI y en materia catastral*. Serie Claves del Gobierno Local Núm. 4. Fundación Democracia y Gobierno Local.

CLARK, M., OLMOS, D., *Foreclosure mediation: emerging reserping research and evaluation practices*. Workshop at the U.S. Department of Justice. U.S. Department of Justice. 2011.

Disponible a:

<https://www.justice.gov/sites/default/files/atj/legacy/2012/01/05/foreclosure-mediation.pdf>

COCA PAYERAS, M., *Tanteo y retracto, función social de la propiedad y competencia autonómica*. Publicaciones del Real Colegio de España. Bolonia 1988

COHEN, A. i JAKABOVICS, A., *Now We're talking. A Look at Current State-Based Foreclosure Mediation Programs and How to Bring Them to Scale*. Center for American Progress. June 2010

COMMODITY FUTURES TRADING COMMISSION (CFTC). *US Commodity Futures Trading Handbook Strategic Information and Regulations*. International Business Publications. 2013

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. Annex a l'Informe de 9 de novembre de 2012. "*Propuestas en materia de sobreendeudamiento familiar y medidas de protección del deudor delante de las consecuencias de la ejecución hipotecarias (deuda, aval y pérdida de la vivienda)*".

Disponible a:

<https://ep00.epimg.net/descargables/2012/10/27/bf5a8c9c781fa7dfca6c600e8e3a86be.pdf?rel=mas>

CORREIA, F. i altres., *Regulación y supervisión financiera: lecciones de la crisis para América Latina y el Caribe*. Revista CEPAL 99. 2009.

Disponible a:

<https://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/37898/RVE99Correiaetal.pdf>

CHRISTIE, L., *Floreclosure Free Ride: 3 Years, No Payments* CNN Money. 28 de desembre de 2011.

Disponible a:

https://money.cnn.com/2011/12/28/real_estate/foreclosure/index.htm

CURRY, T., i SHIBUT, L., *The Cost of the Savings and Loan Crisis: Truth and Consequences*. FDIC. Desembre 2000.

Disponible a:

https://www.fdic.gov/bank/analytical/banking/2000dec/brv13n2_2.pdf

DABAT, A., *La crisis financiera en Estados Unidos y sus consecuencias internacionales a Resvista: Problemas del desarrollo*. Vol. 40. Núm. 157. abril-juny 2009.

Disponible a:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362009000200003#notas

DE PRIEGO FERNÁNDEZ, V. I JORDÀ CAPITÁN, E., *Reseña de actualidad. Derecho de consumo*. La Ley mercantil. Núm. 57. Abril 2019.

DÍAZ CADÓRNIGA, J., *Decreto-ley andaluz 6/2013 sobre viviendas: ¿un adecuado instrumento de política social?*. El Notario del Siglo XXI. Revista 50. Opinión.

Disponible a:

<http://www.elnotario.es/index.php/revista-50/opinion/opinion/49-decreto-ley-andaluz-6-2013-sobre-viviendas-un-adecuado-instrumento-de-politica-social>

DONÉS, J., *Los promotores reconocen que en la última década se ha construido el doble de viviendas necesarias*. El Confidencial. 31 de gener de 2008.

Disponible a:

https://www.elconfidencial.com/mercados/fondos-de-inversion/2008-01-31/los-promotores-reconocen-que-en-la-ultima-decada-se-ha-construido-el-doble-de-viviendas-necesarias_832784/

DUGUIT, L., *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*. Librairie Félix Alcan. Any 1912.

Disponible a:

<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k935172d/f33.item.zoom>

EBERT, R.J. i GRIFFIN, R.W., *Business Essentials*. Prentice Hall, 2000

El País. *La culpa la tiene Reagan*. Tribuna Economía. Juny 2009.

Reagen Did It. The New York Times. 31 de maig de 2009.

ENCINAS CAÑÓN, M.A., *Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco 1982-1991*. Colección Derechos Humanos "P.Francisco de Vitoria". 1994.

Disponible a:

http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4310_3.pdf

EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT. *The financial crisis: five years later*. Setembre de 2013.

Disponible a:

<https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/20130915-financial-crisis-five-years-later.pdf>

FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION. *The Sand States: Anatomy of a Perfect Housing-Market Storm*. FDIC-Quarterly. Vol. 3, Núm. 1. 2009

Disponible a:

<https://www.fdic.gov/bank/analytical/quarterly/2009-vol3-1/vol3-1-sand-states.pdf>

FERNÁNDEZ-FIGARES MORALES, M.J., *La mediación hipotecaria de Andalucía. Examen de la repercusión jurídico-procesal y la habilitación competencial de la Ley 3/2016 que la instaura (1)*

FORNT PARADELL, J., *Mesures urgents en matèria d'habitatge*. Associació Catalana de Municipis. Col·lecció 3BGL. Any 2019. p.9

Disponible a:

http://www.acm.cat/sites/default/files/publicacions/fixxers/jornada_mesures_urgents_en_materia_dhabitatge.pdf

FOX, J., *The financial crisi blame game. Pointing fingers*. Revista Time. Desembre de 2008

FRANCO CONFORTI, O.D., *Mediación de consumo en Cataluña versus tutela judicial efectiva: ¿Una apostasía en la resolución de conflictos?*. Diario La Ley Núm. 8534, Secció Tribuna. 7 de maig de 2015.

FUENTES EGUSQUIZA, I., *La titulación en España. Principales características*. Boletín Económico. Diciembre-2007. Banco de España. p.91-98

Disponible a:

<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/07/Dic/Fich/art5.pdf>

FUNDACIÓN DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGIA APLICADA. *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. p.214

Disponible a:

<https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/sites/16/2019/05/Informe-FOESSA-2019-completo.pdf>

GARCIA ALMIRALL, P., I ARENDS MORALES, L.N., *Vivienda social en la Unión Europea*. Universitat Politècnica de Catalunya. Centre de Política de Sòl i Valoracions. Any 2012.

Disponible a:

https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/18210/report1_LENIMAR_VIVIEDA%20SOCIAL%20EN%20LA%20UNI%C3%93N%20EUROPEA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

GARCIA CALVENTE, Y., RUIZ GARIJO, M. i SOTO MOYA, M.M., *Innovaciones sociales en materia de vivienda: Perspectiva tributaria*. Editorial Aranzadi. 2016.

GARCIA MARTÍNEZ, A. i JIMÉNEZ-VALLADOLID, D. J., *Fiscalidad de la vivienda vacía en España y en la Unión Europea*. Centro de Estudios Financieros. 2007. Núm. 297.

GARCIA MONTALVO, J., *De la Quimera Inmobiliaria al colapso financiero. Crónica de un desenlace anunciado*. Editorial Antoni Bosch. 2008.

GARCIA MONTALVO, J., *Financiación Inmobiliaria, burbuja crediticia y crisis financiera: Lecciones a partir de la recesión 2008-09*. Papeles de Economía Española. Núm. 122, Any. 2009.

GARCIA MONTALVO, J., *Crisis Económica y dinámica del ajuste inmobiliario en España*. 2009

Disponible:

https://www.diba.cat/c/document_library/get_file?uuid=f2850a24-0ae6-4e2b-a852-d13207fd7fc6&groupId=12812334

GARCIA-VAQUERO, V. i, MARTÍNEZ, J., *Fiscalidad de la vivienda en España. Documentos ocasionales*. Núm. 0506. Banco de España. 2005.

GARCIA-VAQUERO, V. i, MAZA, L.A., *La titulización de activos en España: evolución reciente y aspectos para su desarrollo futuro*. Boletín Económico. Banco de España. Any. 2003.

Disponible a:

<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/03/Fic/be0302-art5.pdf>

GERARDI, K., LI, W., *Mortgage foreclosure prevention efforts, Economic Review*. Reserva Federal Banc d'Atlanta. Any 2010 Vol. 95.

Disponible a:

<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/57666/1/683563610.pdf>

GIFREU FONT, J., *Las previsiones urbanísticas en relación con el acceso a la vivienda protegida*", a "El acceso a la vivienda en un contexto de crisis. Nasarre Aznar, S. (Dir) i Simón Moreno, H. (Coord.). Edisofer. Any 2011.

GIFREU FONT, J., *L'ordenació urbanística a Catalunya*. Associació Catalana de Municipis. Marcial Pons. Any 2012.

GIL NIEVAS, R., *Actualidad Jurídica Aranzadi. Comentario de Legislación. La Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles*. Núm. 768

GONZÁLEZ ORDOVÁS, M.J., *El derecho a la vivienda. Reflexiones en un contexto socioeconómico complejo. La vivienda: un ejemplo incuestionado de la lucha por el derecho*. Ed. Dykinson. Any 2013.

GREENSPAN, A., *La era de las turbulencias. Aventuras en un nuevo mundo*. Edicions B. 2008.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R., *Artículo 47 CE. Derecho a una vivienda digna y adecuada*. Diario La Ley, Núm. 9346, Sección Tribuna. 28 de enero de 2019. Ed. Wolters Kluwer.

GUILLEN, A., *Crisis Global de las hipotecas a la recesión generalizada*. Revista Análisis. Núm. 2. Enero-Abril 2009.

Disponible a:

http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/02/pdfs/Guillen-OlaFin-3.pdf

GUTIÉRREZ DE CABIEDES, P., *El Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios*. Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal, Núm. 18, Primer semestre de 2013.

GUTIÉRREZ SANTIAGO, P., *Mecanismos 'alternativos' frente al desahucio hipotecario de la vivienda habitual*. Revista Jurídica de la Universidad de León. Núm. 2, Any. 2015.

Disponible a:

<https://revistas.unileon.es/index.php/juridica/article/view/3730>

HENRIQUE CARDOSO, J.P., *Parque habitacional não ocupado em Portugal: Análise e proposta de acção*. Setembro 2016.

IGLESIAS ROSADO, G., *Vías legales eficaces frente a los lanzamientos hipotecarios*. Diario La Ley. Núm 8074. 2 de maig de 2013.

IMMERGLUCK, D., *Preventing the Next Mortgage Crisis: The Meltdown, the Federal Response, and the Future of Housing in America*. Rowman & Littlefield. 2015.

INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL. *Memoria ICO de Responsabilidad Corporativa* - 2009.
Disponible a:
https://www.ico.es/documents/19/36515/Memoria_RSE_09.pdf/6ef758bc-2ca7-4796-b63f-7ef62b1ac5f4

KIFF, J. i MILLS, P., *Money for Nothing and Checks for Free: Recent Developments in U.S. Subprime Mortgage Markets*. IMF Working Paper. Juliol 2007.

KRUGMAN, P., *Dubya's Double Dip*. The New York Times, 2 d'agost de 2002
Disponible a:
<http://www.nytimes.com/2002/08/02/opinion/dubya-s-double-dip.html?pagewanted=1>

LACRUZ MANTECÓN, M.L., *La moderna dación en pago*. Revista de derecho civil. Vol. I, núm.3 (juliol-setembre, 2014), Ensayos.

LEAL MALDONADO, J.L. I MARTÍNEZ DEL OLMO, A., *Tendencias recientes de la política de vivienda en España*. Cuadernos de Relaciones Laborales. Vol 35. Núm. 1. Any 2017.

LLEDÓ YAGÜE, F., *Introducción: Tutela y desvaríos en las políticas legislativas sobre la vivienda*. La protección del consumidor de inmuebles. Dykinson 2013.

LOIS, R.C., PIÑEIRA, M.J., VIVES, S., *El proceso urbanizador en España (1990-2014): una interpretación desde la geografía y la teoría de los circuitos de capital*. Scripta Nova. Vol. XX, Núm. 539. Any 2016.

Disponible a:
<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-539.pdf>

LOSADA LÓPEZ, R., *Estructuras de titulización: características e implicaciones para el sistema financiero*. Monografía. núm. 14. Comisión Nacional del Mercado de Valores. Octubre 2006.

Disponible a:
https://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/MONOGRAFIAS/Mon2006_14.pdf

LOWENSTEIN, R., *Triple-A failure*. New-York Times Magazine, 27 d'abril de 2008.

Disponible a:
<https://www.nytimes.com/2008/04/27/magazine/27Credit-t.html>

MARÍN GARCIA, I. I MILÀ RAFEL, R., *El alquiler forzoso de la vivienda desocupada*. InDret. Revista para el análisis del derecho. Any. 2007.

Disponible a:
<https://www.raco.cat/index.php/InDret/article/view/78580>

MARSHALL, W.C., *La quiebra de Fannie Mae y Freddie Mac vista desde la experiencia latinoamericana*. Revista Ola financiera. Vol. 1. Núm. 1. setembre-desembre 2008.

Disponible a:

http://olafinanciera.unam.mx/new_web/01/pdfs/Marshall-OlaFin-1.pdf

MARTÍN ALONSO, G., *Comentario de jurisprudencia constitucional del segundo y tercer cuatrimestre del año 2015. ¿Cambios radicales en la articulación del Estado autonómico? La imposibilidad autonómica de adoptar políticas diferenciadas*. Institut d'Estudis de l'Autogovernt. Generalitat de Catalunya. Juny 2016.

Disponible a:

http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/desenvolupament_auto_govern/iea/observatori_autogovern/02_legislacio-i-jurisprudencia/01-3_jurisprudencia-tc/2015/02_03_2015TC.es.pdf

MARTÍN MARTÍN, MR., *Análisis de los fondos de titulización españoles: características en el momento de su constitución y comportamiento durante los años de la crisis*. Documentos de Trabajo. núm. 57. Comisión Nacional del Mercado de Valores. Any. 2014

Disponible a:

https://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/MONOGRAFIAS/DT_57.pdf

MARTÍN MARTÍN, M.R., *La titulización en España: pasado, presente y ¿futuro?*. Cuadernos de información económica. Núm 231. Noviembre/Diciembre 2012.

Disponible a:

https://www.google.cat/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjl6-ihwIbZAhULuxQKHVtEBagQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.funcas.es%2Fpublicaciones%2Fviewarticulo_PDF.aspx%3FIdArt%3D20925&usg=AOvVaw1PvkqT-wxZK1HdlEPKYSL6

MARTÍN VALDIVIA, S.M., *Derecho de propiedad y política de vivienda: límites constitucionales (Comentario a la STC de 14 de mayo de 2015)*. Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación. Núm. 34. Any 2015.

MARTÍNEZ ESTÉVEZ, A., PALLARDÓ LÓPEZ, V., *Los siete pecados capitales de la economía española. De la euforia al rescate*. Ediciones Nobel 2013.

MAYOR GÓMEZ, R., *Comentarios a la Sentencia 216/2015 del Tribunal Constitucional, de 22 de octubre de 2015: Constitucionalidad de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas*.

MELGARES, L., *Emergencia residencial y políticas erróneas de vivienda. A Derecho de la Vivienda y función social de la propiedad*. Coord. Moltó Darner, J.M., i Ponce Solé, J., Registradores de España. Thomson Reuters Aranzadi. Any. 2017

MÉNARD, S., *Should we tax vacant dwellings?. A search equilibrium model applied to the rental housing market*. Economics Letters. Núm. 117 (2012).

Disponible a:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0165176512002364>

MENÉNDEZ MORENO, A., *Otra vuelta de tuerca. A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/2019, de 17 de enero, sobre la Ley del Parlamento de Cataluña del impuesto sobre las viviendas vacías*. Revista Quincena Fiscal. Núm. 8/2019.

MÉNDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE, R., *De la hipoteca al desahucio e ejecuciones hipotecarias y vulnerabilidad territorial en España*. Revista de Geografía Norte Grande., Núm. 67. Any 2017.

Disponible a:

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6134860.pdf>

MONTERRAT VALERO, A., *Los derechos voluntarios de adquisición en el Código Civil de Cataluña: clases y funcionamiento*. Anuario de Derecho Civil. Volum. LXIII fascicle-3, Boletín Oficial del Estado. juliol 2010.

MORENO, A., *La invisibilidad de los y las jóvenes en los servicios sociales del Estado de bienestar español*. Revista de Estudios de Juventud 97. Document - 6. Any. 2012.

Disponible a:

http://www.injuve.es/sites/default/files/revista%2097_6.pdf

MORENO SERRANO, B., *A vueltas con la dación en pago y la plusvalía*. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Núm. 15-16. Any 2014.

NASARRE AZNAR, S., *A Legal Perspective of the Origin and the Globalizations of the Current Financial Crisis and the Resulting Reforms in Spain*. Contemporary Housing Issues in a Globalized World. Padraic Kenna (Ed.), Ashgate Publishing, 2014

NASARRE AZNAR, S. I MOLINA ROIG, E., *La política de vivienda y el Derecho civil, a "Reformando las tenencias de la vivienda"*. Tirant lo blanch. Any 2018

NASARRE AZNAR, S., *La vivienda como causa y víctima de la crisis hipotecaria*. Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico., Núm. 16. Any 2014. p.17

NASARRE AZNAR, S., *Malas prácticas bancarias en la actividad hipotecaria*.

Disponible a:

https://www.diba.cat/c/document_library/get_file?uuid=1b2e0eb9-a725-4a5f-bfe9-cbe979d3fe27&groupId=12812334

NASARRE AZNAR, S. I SIMÓN MORENO, H., *Un paso más en la protección de los deudores hipotecarios de vivienda: La Directiva 2014/17/UE y la reforma del Código de Consumo de Catalunya por Ley 20/2014*. Revista de derecho bancario y bursátil. Núm. 139 Any XXXIV, juliol-setembre 2015.

NEBOT LOZANO, M.L., *Articulación competencial en política de vivienda. Doctrina constitucional*. Revista Catastro. Enero. 1992.

Disponible a:

<http://www.catastro.meh.es/documentos/publicaciones/ct/ct11/art4.pdf>

NERSISYAN, Y. i WRAY, L.R, *The Global Financial Crisis and the Shift to Shadow Banking. Working Paper* Núm. 587. Febrer 2010. Levy Economics Institute of Bard College.

Disponible a:

http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_587.pdf

NIÑO BECERRA, S., *La Economía. Una historia muy personal*. Los libros del Lince. 2015.

NOLTE, M., *La década perdida. Escritos de un tiempo de crisis (2008-2018)*. Universidad de Deusto 2018.

NOVALES CINCA, A., *Política Monetaria antes y después de la crisis financiera*. Departamento de Economía Cuantitativa. Universidad Complutense. 2010.

NÚÑEZ IGLESIAS, A., *La suspensión de los lanzamientos en la ejecución hipotecaria*.

Revista de Derecho Civil, vol. I, núm. 1 (gener-març, 2014).

Disponible a:

<https://www.notariosyregistradores.com/CONSUMO/ARTICULOS/2014-suspension-lanzamiento-alvaro.pdf>

OBESO MUÑIZ, I., *Análisis geográfico de los deshaucios en España*. Revista Ería. Núm. 95. Any 2014.

Disponible a:

<https://www.unioviedo.es/reunido/index.php/RCG/article/view/10513/10078>

OBSERVATORI SOCIAL DE "LA CAIXA". Informe 03. Necessitats Socials a Espanya: Habitatge. Juliol-2019.

Disponible a:

https://observatoriosociallacaixa.org/documents/22890/167270/iNeSo_3_Habitatge_Juliol+2019.pdf/fa20fbd2-720c-2486-f15b-28b32589997b

OLICK, D., *Average Foreclosure Time Sets New Record*. CNBC Markets. 2011.

Disponible a:

<https://www.cnbc.com/id/45507581>

ORÓN MORATAL, G., *Las viviendas desocupadas como objeto de medidas constrictivas*. Anuario de Derecho Municipal 2015. Número 9, Madrid 2016.

OSORIO, J.A., *La Burbuja Inmobiliaria en Estados Unidos*. Tópicos Económicos. Año 1, Núm.10.

Disponible a:

<http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1910288814.pdf>

ORTEGA, E., PEÑALOSA, J., *Claves de la crisis económica y retos para crecer en la UEM*. Documentos ocasionales núm. 1201. Banco de España. Eurosistema. 2012.

Disponible a:

<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/D/ocumentosOcasionales/12/Fich/do1201.pdf>

ORTEGA-RIVERA, E. I SOLANA SOLANA, M., *Migracions a Catalunya: cinc dècades de canvis i continuïtats*. Recerca i Immigració VII. Migracions dels segles xx i xxi: una mirada candeliana. Col·lecció Ciutadania i Immigració. Núm. 11. Departament de Benestar Social i Família. Any 2015.

Disponible

a:

https://ddd.uab.cat/pub/caplli/2015/168378/recerca_immigracioVII_a2015p43.pdf

PAREJA EASTAWAY, M. I SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.T., a *La política de vivienda en España: Lecciones aprendidas y retos de futuro*. Revista Galega de Economía, vol. 21, núm. 2 (diciembre 2012).

Disponible a:

http://www.usc.es/econo/RGE/Vol21_2/castelan/bt1c.pdf

PARRA LUCAN, M. A., *Algunos aspectos de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre la legislación civil para la protección del consumidor*. Revista Jurídica de Navarra. Núm. 4. Deseembre de 1987

PELÁEZ, E., *Crisis financiera y crisis económica*. Instituto de Estudios Financieros. Cuadernos de formación 12/2011.

Disponible a:

http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cuadernos_formacion/12_2011/08_11.pdf

PELLICER, LL., *Casi 20.000 jóvenes llevan meses esperando la ayuda al alquiler*. El Ministerio de Vivienda alega problemas informáticos para el retraso. El país digital. 12 d'agost de 2009.

Disponible a:

https://elpais.com/diario/2009/08/12/catalunya/1250039239_850215.html

PÉREZ DAUDÍ, V., *La Mediación en el proceso de ejecución hipotecaria*. Justicia: Revista de Derecho Procesal. Any 2017. Núm. 1

PÉREZ SÁNCHEZ, M., *El marc constitucional i els desplegament legislatiu*, a *Política d'habitatge a l'Estat de les Autonomies*. Coord. Ràfols Esteve, J. Institut d'Estudis Autònoms. Any. 1997.

PEREIRA PUIGVERT, S., *Propuestas de mejora de la ejecución hipotecaria: especial referencia a 'Ofideute'*. Actualidad Civil., Núm. 11. Secció. A Fondo. Any 2014

PERNÍAS, S., *Crónica de la crisis económico-financiera 2007-2013*. Revista de Derecho de la Unión Europea. Núm. 28. Any. 2015.

PINEDA, L., *La crisis financiera de los Estados Unidos y la respuesta regulatoria*

internacional. Revista Aequitas. Vol. I., Any 2011.

Disponible a: <https://revistaaequitas.files.wordpress.com/2011/11/129-214.pdf>

PIÑA GARRIDO, L., *¿Un impuesto sobre viviendas desocupadas en Cataluña?*. Crónica Tributaria. Boletín de Actualidad 3/2014. Instituto de Estudios Fiscales.

PISARELLO, G., El dret a l'habitatge com a dret social: Implicacions constitucionals. Revista catalana de dret públic. Núm. 38. Any. 2009.

Disponible a:

https://www.google.com/search?ei=bUgSXZOWMeLB8gKblKpgBw&q=derechos+humanos+vivienda+pisarello&oq=derechos+humanos+vivienda+pisarello&gs_l=psy-ab.3..33i160.5046.7699..8032...1.0..0.209.1661.0j10j1.....0....1..gws-wiz.....0i71j0i22i30j33i22i29i30.EKmt9_JGBnA

PONCE SOLÉ, J., *¿Ha devuelto el Tribunal Constitucional a las Comunidades Autónomas su competencia sobre vivienda?*. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de febrero de 2018. Blog Transjus. 28 de febrer de 2018.

Disponible a:

<https://transjusblog.wordpress.com/2018/02/28/ha-devuelto-el-tribunal-constitucional-a-las-comunidades-autonomas-su-competencia-sobre-vivienda-comentario-a-la-sentencia-del-tribunal-constitucional-de-22-de-febrero-de-2018/>

PONCE SOLÉ, J., *¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda?*. A propósito de la STC de 14 de mayo de 2015, declarando la inconstitucionalidad de la regulación andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos. Blog Transjus. 4 de junio de 2015.

Disponible a:

<https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015-declarando-la-inconstitucionalidad-de-la-regulacion-an-2/>

POZZI, S., *Hipotecas subprime: La crisis con la que comenzó todo*. El País. 6 d'agost de 2017.

Disponible a:

https://elpais.com/economia/2017/08/05/actualidad/1501927439_342599.html

QUINTIÁ PASTRANA, A., *El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y recentralización*. Revista Vasca de Administración Pública. Núm. 109-Fascicle-1.

Disponible a:

https://www.researchgate.net/publication/322214400_El_derecho_a_la_vivienda_y_la_dialectica_entre_descentralizacion_y_recentralizacion

RÀFOLS ESTEVE, J., *El marc constitucional i els desplegament legislatiu", a "Política d'habitatge a l'Estat de les Autonomies*. Institut d'Estudis Autònomic. Any. 1997.

RAMOS PRIETO, J., *La imputación de las rentas inmobiliarias en la imposición sobre la renta de las personas físicas*. Centro de Estudios Financieros. Madrid. 2008.

ROBINSON, B., *An Overview of the Home Affordable Modification Program*. Consumer Compliance Outlook. Banc de la Reserva Federal de Filadelfia. 2009.

Disponible a:

https://consumercomplianceoutlook.org/assets/2009/third-quarter/cco_q3_09.pdf?la=en

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., *Una revolución silenciosa (i): la propiedad privada*. Almacén de derecho. 15 de juny de 2018.

Disponible a:

<https://almacenederecho.org/una-revolucion-silenciosa-i-la-propiedad-privada/>

ROLDÁN ALEGRE, J.M., *El papel del modelo de 'originar para distribuir' en la crisis financiera de 2007*. Banco de España. Revista de estabilidad financiera. núm.15. Noviembre 2008

Disponible a:

<https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/08/Nov/Fic/IEF200815.pdf>

RODRÍGUEZ LÓPEZ, J., *Ejecuciones hipotecarias. Un año de la Ley 1/2013*. Revista de Derecho Civil. Vol. 1. Núm. 3. Any 2014.

Disponible a:

<https://www.nreg.es/ojs/index.php/RDC/article/download/88/55>

RODRÍGUEZ LÓPEZ, J., *La vivienda en España tras la gran recesión. Problemas y expectativas*. Revista Cuadernos Económicos de ICE. Número 90. Any. 2015.

Disponible a:

<http://www.revistasice.com/index.php/CICE/article/view/6105/6105>

RODRÍGUEZ LÓPEZ, J., *Las viviendas que pudieron hundir la economía española. La caída del mercado de vivienda y sus consecuencias*. Cuadernos de Relaciones Laborales. Vol. 35. Núm. 1. Any 2017.

Disponible a:

<https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/download/54984/50103>

RUBIO TORRANO, E., *Derecho de propiedad y expropiación forzosa del uso de la vivienda por ley autonómica (a propósito de la STC 16/2018, de 22 de febrero)*. Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil. Núm. 5/2018 - Jurisprudencia. Comentarios. Editorial Aranzadi. Any. 2018.

RUIZ RICO-RUIZ J.M., i DE LUCCHI LÓPEZ-TAPIA, Y., *Implicaciones jurídicas en la aplicación del Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios. La Ley*, Núm. 7977, Sección Tribuna, 3 de diciembre de 2012

RUIZ SAINZ-AJA, J.A., *¿Los Bancos están obligados a conceder los préstamos para la adquisición de viviendas protegidas?*. 24 d'octubre de 2016.

Disponible a:

<https://comentariosobrevivienda.com/2016/10/24/banco-obligado-conceder-prestamos-convenidos-adquisicion-viviendas-protegidas-vpo/>

SALIDO, J., *Las promotoras explotan la ayuda pública al alquiler como publicidad privada para vender. Su vivienda*. ElMundo.es, 2 de juliol de 2009.

Pot consultar-se a:

<https://www.elmundo.es/elmundo/2009/07/01/suvivienda/1246461962.html?a=VIV965936356bf31a0fd11a7777aaebad48&t=1246542708>

SAMUELSON, R.J., *Home Economics: The boom in my own backyard*. Newsweek. 29 de desembre de 2002. Disponible a: <http://www.newsweek.com/home-economics-boom-my-own-backyard-141249>

SÁNCHEZ-FLORES, S., *El marco jurídico de la protección a deudores hipotecarios. Revisión de las medidas de protección desde el inicio de la crisis hipotecaria en España*. Acciones e Investigaciones Sociales. Núm 236. Any. 2016.

SÁNCHEZ GARCIA, J., *Mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica*. Mòn Jurídic. Núm. 300. Setembre 2015.

SIBINA TOMÁS, D., *El parque residencial deshabitado en la legislación autonómica de vivienda: la perspectiva que ofrecen los recursos de inconstitucionalidad pendientes de resolución.* a "Derecho a la vivienda y función social de la propiedad. Coord. Moltó Darner, J.M., i Ponce Solé, J., Registradores de España. Thomson Reuters Aranzadi. Any. 2017.

SIMON MALINOWITZ, S., *Finanzas, crisis y los límites de las reformas en Estados Unidos*. Ensayos de Economía. núm. 47. Juliol-Desembre 2015.

SIMON, A., *Los jóvenes piden masivamente la ayuda de 210 euros al alquiler*.

Disponible a:

<https://blog.enalquiler.com/2008/ayudas-alquiler/jovenes-piden-masivamente-ayuda-210-euros-alquiler/>

STANDARD&POORS. Ratings Direct. *Global Structured Finance Default Study 1978-2010: Credit Trends Started To Improve In 2010, But U.S. RMBS Faces Challenges*. 28 de març de 2011.

Disponible a:

https://www.standardandpoors.com/ja_JP/delegate/getPDF?articleId=1498480&type=COMMENTS&subType=

STANDARD&POORS. Ratings Direct. *2016 Annual Global Structured Finance Default Study And Rating Transitions*. 9 maig de 2017.

Disponible a:

<https://www.spratings.com/documents/20184/774196/2016+Annual+Global+Structur ed+Finance+Default+Study+And+Rating+Transitions.pdf/dd0ac65e-b3ff-4da6-b399-65b8aba5be74>

STEINBERG, F., *La crisis financiera mundial: causas y respuesta política a la crisis*. Real Instituto Elcano. ARI. Núm. 126/2008

Disponible a:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/49b2db804f0198f58fb7ef3170baead1/ARI126-2008_Steinberg_crisis_financiera_respuesta_politica.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=49b2db804f0198f58fb7ef3170baead1

SUÁREZ, J.L., *Lessons from de residential Real State cycle in Spain. 1997-2007*. Occasional Paper. IESE Business School. Any. 2011.

Disponible a: <https://media.iese.edu/research/pdfs/OP-0195-E.pdf>

TEJEDOR BIELSA, J., *A vueltas con las competencias sobre vivienda y la estabilidad del sistema financiero*. La Ley 2538/2018

TEJEDOR BIELSA, J., I PAREJO ALFONSO, L., *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria (Temas La Ley)*. Temas La Ley. Any. 2012

TEJEDOR BIELSA, J., *El saneamiento del sistema financiero como límite a la competencia autonómica sobre vivienda. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 93/2015, de 14 de mayo*. Práctica urbanística. Revista mensual de urbanismo. Núm. 137. Any. 2015.

TEMPKIN, A., *1977: US\$100m deal for Bank of America: the first private-label MBS*. International Finance Review. Thomson Reuters. 2000TH Issue Special Report. Setembre 2013

TIAGO, L., *IMI a triplicar chegou neste ano a 8239 proprietários*. Diário de Notícias. 8 de maig de 2018. Secció/Suplement Dinheiro.

TOKARZ, K., KIM L., i VAIL, J., *Foreclosure Mediation Programs: A Crucial and Effective Response by States, Cities, and Courts to the Foreclosure Crisis*. The St. Louis Journal. Núm. 1. Any. 2012.

TORNOS MÁ, J., *Los Reales Decretos de traspasos. Evolución y problemática actual*. Anuario Jurídico de La Rioja. Derecho Autonómico. Núm. 2. Any. 1996

Disponible a:

<https://publicaciones.unirioja.es/ojs/index.php/ajr/article/view/690>

TORNOS MAS, J., *El acceso a la vivienda, la nueva función social del derecho de propiedad y el recurso a medidas de naturaleza expropiatoria, sancionadora e impositiva A Vivienda y Crisis: Ensayando soluciones*. Jornadas celebradas en Barcelona, 19 y 20 de noviembre de 2014. Universidad de Barcelona - Registradores

de Catalunya. Directores. Tornos Mas, J. i Barral Viñals, I. Servicio de Estudios Registrales de Catalunya.

Disponible a:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUK EwjC3pqOz-TbAhVMKcAKHZS5Co0QFgguMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.registradors.cat%2Faccio.php%3Fdoc%3Dlibros%2F117_0_Vivienda_y_crisis_web.pdf&usg=AOvVaw0tTKWM2onLt5hDXtEB3HSb

TRILLA, C., *Un nou marc per a la política d'habitatge a Catalunya (1982-1992)*. Fundació Jaume Bofill. Any. 1993.

Disponible a: https://www.fbofill.cat/sites/default/files/Pol_06.pdf

TRILLA, C. I BOSCH, J., *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo*. Fundación Alternativa. Document de Treball 197/2018.

Disponible a:

<https://www.fundacionalternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/el-parque-publico-y-protegido-de-viviendas-en-espana-un-analisis-desde-el-contexto-europeo>

TRILLA BELLART, C., *La Llei del dret a l'habitatge. Aspectes més destacats*. Revista catalana de dret públic, núm. 38, 2009.

Disponible a:

<file:///D:/39684862H/Desktop/2176-3115-2-PB.pdf>

TRUCHARTE ARTIGAS, C., *Nuevos requerimientos de información sobre el mercado hipotecario: Un análisis del Loan To Value*. Banco de España. Revista Estabilidad Financiera. Núm. 19. Any 2009.

Disponible a:

<https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/10/Nov/Fic/ref0319.pdf>

UNITED STATES GOVERNMENT PUBLISHING OFFICE (GPO)-GOVINFO. *Financial Crisis Inquiry Commission Report. Official Government Edition*. 2011

Disponible a:

<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-FCIC/pdf/GPO-FCIC.pdf>

VALLE MUÑOZ, J.L., *La reforma del mercado secundario de hipotecas*. Comunicació presentada al III Congrés Nacional de Registradors. Granada. Any. 2006.

VELASCO NAVARRO, S., *La Anomia Inmobiliaria y sus efectos sobre los hogares españoles*. Ponència presentada en el III Congrés Andalus de Mediació. Març 2012.

VINUESA, J. (Dir.), DE LA RIVA, J.M., PALACIO, A.J., *El fenómeno de las viviendas desocupadas*. Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid. 2008.

VINUESA ANGULO, J. I PORRAS ALFARO, D., *La dimensión territorial de la crisis de la vivienda y el despilfarro inmobiliario residencial*. Cuadernos de Relaciones Laborales.

Disponible a:

<https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/viewFile/54985/50104>

VIOLA DEMESTRE, I., *Impago, Renegociación y Mediación Residencial*, a *Vivienda y Crisis: Ensayando soluciones* Jornades 19 i 20 de novembre de 2014., Dir. Tornos Mas, J., Barral Viñals, I., Universitat de Barcelona - Registradors de Catalunya. Any. 2015

VIZCARRO GARMEDE, F., *Ayudas para el acceso a la vivienda en España - Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. Aplicación y ayudas en las Comunidades Autónomas*. Ministerio de Fomento. Serie Legislació. Any. 2011

Disponible a:

<https://www.fomento.gob.es/MFOM.CP.Web/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW009>

VOLKAR, K., a *The TPP & Its Broken Promises*

Disponible a:

https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/4/Note/47-4_Volkar.pdf

WALLISON, P.J., *Obama Voted 'Present' on Mortgage Reform. The only banking 'deregulation' in recent years was that of Fan and Fred*. The Wall Street Journal. 15 d'octubre de 2008.

Disponible a:

<https://www.wsj.com/articles/SB122403045717834693>

WHELAN, K.C., *The End of the Home Affordable Modification Program and the Start of a New Problem*. Brooklyn Law Review. Volum 83 Any 2018

Disponible a:

<https://brooklynworks.brooklaw.edu/blr/vol83/iss4/7/>

ZHU, J., *HARP Significantly Reduced Mortgage Default Rates*. The Urban Institute. Setembre 2014.

Disponible a:

<https://www.urban.org/sites/default/files/publication/22926/413220-HARP-Significantly-Reduced-Mortgage-Default-Rates.PDF>

ZORZONA PÉREZ, J.J., *Tributos propios y recargos de las Comunidades Autónomas*. Documentación Administrativa. 1992. Núm. 232-233.

ZURITA MARTÍN, I., *La suspensión de los lanzamientos sobre viviendas de colectivos especialmente vulnerables*. Actualidad Civil, Núm. 7-8, Secció A Fondo, juliol-agost 2013, Tom.1

ZURITA, J. i RODRÍGUEZ MONTOYA, J.F., *La crisis de los créditos hipotecarios en Estados Unidos: algunas consideraciones*. Revista de Análisis Económico, núm. 54, vol. XXIII. 2008

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTÀRIA:

AGUADO I CUDULÀ, V., (i altres) *El derecho de la vivienda en el S. XXI. Sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*. Marcial Pons. Madrid, 2008.

AGUILAR, S. i FERNÁNDEZ, A., *El movimiento por la vivienda digna en España o el porqué del fracaso de una protesta con amplia base social*. Revista Internacional de Sociología, 68, 2010.

ALONSO PÉREZ, M.T., *Vivienda y crisis económica*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014

AMENÓS ÁLAMO, J., *Primeres reflexions sobre la sentència del Tribunal Constitucional relativa a la legislació andalusa antidesnonaments: reforçament del paper de la llei –en contra del Decret llei– i blindatge de la competència estatal en el camp de la reorganització bancària i dels drets i deures de deutors i creditors hipotecaris*. Blog Revista Catalana de Dret Públic, 3 de juny de 2015.

APCE. ASSOCIACIÓ DE PROMOTORS DE BARCELONA. *Revista APCE Habitatge i suplement "Habitatge i Futur"*. Publicacions trimestrals. www.apcebcn.es

BALLUGERA GÓMEZ, C. *Carácter abusivo del vencimiento anticipado por impago de una sola cuota del préstamo hipotecario en la STS de 16 de diciembre de 2009*. Diario La Ley, núm. 757

BARRAL, I., *Cláusulas abusivas en préstamo hipotecario: de la protección al consumidor a la paralización del juicio hipotecario*. Mediación es justicia, ed. Huygens, Barcelona, 2014

BARRAL, I., *Un nuevo concepto de propiedad: la función social como delimitadora del derecho*, en vol. col. El sistema económico en la Constitución española, Centro de estudios del Ministerio de Justicia, Madrid 1994, vol. II, pp. 639 y ss.

BASSOLS COMA, M., *Derecho a la vivienda: artículo 47*, a O. Álzaga Villamil (dir.), Comentarios a la Constitución española de 1978, Tom IV, Cortes Generales: Madrid, 1996.

BURÓN, J., *El impacto del artículo 47 de la Constitución en la normativa vasca de vivienda*, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 230, Madrid, 2006.

CABALLE, G. & FABRA, C. *La protecció del deutor hipotecari en la Llei 1/2013*. Treball fi de grau. Universitat Rovira i Virgili, 2014.

CARRASCO PEREA, A., *Las ejecuciones hipotecarias y el nuevo Código de Consumo de Cataluña*, en Análisis GA-P, febrero de 2015

CARRASCO PERERA, A., *Tener y no tener un derecho subjetivo a la vivienda*, Actualidad

Jurídica Aranzadi, núm. 814, pág. 3. 2011

CARRASCO, A. y LOZANO, B., *Decreto ley 6/2013 de 9 de abril para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda de Andalucía: una nota de urgencia*, Centro de Estudios de Consumo, 2013

CASTILLA CUBILLAS, MANUEL, *Sobre la abusividad de las cláusulas de suelo hipotecario y el Informe al respecto del Banco de España*, Revista Aranzadi Doctrinal, núm. 1/2011, BIB 2011\289.

COLINA GAREA, R., *La función social de la propiedad privada en la Constitución de 1978*, Bosch, Barcelona. 1997.

CORDERO LOBATO, E., *Cláusula suelo en préstamos hipotecarios: condiciones de validez y efectos de la nulidad* (STS, Sala de lo Civil, de 9 de mayo de 2013), en *La Ley*, n.º 8088, 5 de junio de 2013.

CUADRO SÁEZ, L., *i altres: El mercado hipotecario residencial en Estados Unidos. Evolución, estructura e interrelación con la crisis*, Publicaciones Banco de España, junio 2010

DÍAZ RUIZ, E. (coord.), *Códigos de Conducta y préstamos hipotecarios*. ISBN 978, editorial Dykinson, Madrid, 2013

DÍEZ CADÓRNIGA, J., *El Decreto ley andaluz 6/2013 sobre viviendas: ¿un adecuado instrumento de política social?*, en *El Notariado del S. XXI*, n.º 52, 2013.

ESPÍNOLA ORREGO, G., *El derecho a una vivienda digna y adecuada en el ordenamiento jurídico espanyol*. Universidad de Alcalá. 2010.

FEBAS, C. & NOVELLA, J. *La respuesta pública al problema de la vivienda*. Universitat Pompeu Fabra, 2006.

FERNÁNDEZ BAUTISTA, R., *La Alternativa a la Expropiación Forzosa*. Thomson Reuters, 2009.

FERNÁNDEZ BENAVIDES, M., *¿Puede el gobierno de Cataluña imponer sanciones y regular en materia de cláusulas abusivas en contratos hipotecarios?*. Revista CESCO, julio 2012.

FERNANDEZ SEIJO, J.M., *Un any després sentència cas Aziz*. Mòn Jurídic, 286. Abril, 2014.

FREIXES, J., *Anàlisi de les preferències entre compra i lloguer de l'habitatge i la influència de la crisi econòmica actual sobre els significats associats per la població a un règim de tinença o altre*. Universitat de Girona, 2014

GÁLVEZ MONTES, F. J., *Comentario al artículo 47*. En GARRIDO FALLA (Dir.) et al., *Comentarios a la Constitución*, 3.a ed., Civitas. 2001.

GARCÍA CALVENTE, Y., *La protección del derecho a una vivienda digna a través del sistema tributario*, en *Estudios de Derecho Financiero y Tributario en homenaje al Profesor Calvo Ortega*, tomo I, Lex Nova, Valladolid. 2005

GARCIA MACHO R., *Los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda como derechos funcionales de libertad* a *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 38, 2009 p. 67-96

GARCIA MACHO, R., *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*, Madrid, 1982.

GARCIA MONTALVO, J., *Dimensiones regionales del ajuste inmobiliario en España*. Universitat Pompeu Fabra, 2013.

GARRIDO, P., *El derecho a una vivienda digna y adecuada*, a J. Tajadura (dir.), *Los principios rectores de la política social y económica*, Biblioteca Nueva: Madrid, 2004

GONZÁLEZ CARRASCO, M.C., *Requisitos de validez de las cláusulas suelo y consecuencias de la nulidad acordada por la STS 9 de mayo 2013*. *Revista Cesco*, n.º 6, junio 2013.

GUTIÉRREZ-BARQUÍN, P.G., *El derecho de la propiedad privada en la jurisprudencia del tribunal Constitucional*, en Bastida, Francisco j. (coord.), *Propiedad y Derecho Constitucional*, Colegio de Registradores de la propiedad y mercantiles de España, Madrid, 2005

GUTIÉRREZ, A. & DELCLÒS, X., *¿Hipertrofia Inmobiliaria? Análisis de las pautas territoriales del boom e implicaciones del estallido de la burbuja en Cataluña*. *Cuadernos Geográficos*, nº 54, 2015, pp.283–306.

JIMÉNEZ BLANCO, A., *El derecho a una vivienda digna y adecuada*, a J. L. Monereo et. al. (coord.), *"Comentarios a la Constitución social y económica de España"*, Comares. Granada, 2002.

KENNA, P., *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos*, trad. B. Pujadas, Prohabitatge. Barcelona, 2006

LÓPEZ RAMÓN, F. Coordinador, *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid 2010

MANGOT, LL., *Cronología: Burbuja, Crisis y PAH*. Universitat de Barcelona. *Anuari del conflicte social*, 2013, pp.272–283.

MARTÍNEZ DE LA CHICA, J.I., *Conseqüències fiscals de la dació en pagament per a la cancel·lació de préstecs hipotecaris*. Universitat de Lleida, 2013.

MARTÍNEZ ESCRIBANO, C., *Nulidad de "cláusulas suelo" de intereses en contratos de préstamo hipotecario*. *Comentario a la Sentencia del Juzgado de lo Mercantil núm. 2 de Sevilla de 30 de septiembre de 2010 (Sentencia 246/2010)*. *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, n.º 121 (2011)

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M. i TOLIVAR ALAS, L., *El derecho de propiedad desde la perspectiva del TEDH*, en AA.VV., *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al profesor doctor Lorenzo Martín-Retortillo*, vol. II, gobierno de Aragón, Zaragoza.

MÓDENES, J.A., *Una mirada demogràfica als canvis recents en l'accés a l'habitatge a Catalunya*. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, n.º 69, 2010, pp.113–140.

MORALES, A. et al. *Una aproximación a las políticas de vivienda y la mixtura social en Barcelona . Hacia el desarrollo de una metodología de evaluación de la vivienda social*. Universitat Politècnica de Catalunya, 2011.

MUÑOZ CASTILLO, J. M., *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*, Colex: Madrid, 2000

MUÑOZ GUIJOSA, M.A., *Propiedad privada, función social y texto Refundido de la Ley de Suelo*, en *Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi*, num. 20/2009. Editorial Aranzadi, S.A., Pamplona. 2009.

NASARRE AZNAR, S., *Catalunya, pionera a legislar noves formes per accedir a l'habitatge: les tinences intermèdies*. *Revista Mòn Jurídic*, n.º 289, 2014, pp.24–25.

NASARRE AZNAR, S., *La eficacia de la Ley 4/2013 de reforma de los arrendamientos urbanos, para aumentar la vivienda en alquiler en un contexto europeo*. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Núm. 747, pp. 205-249

NASARRE AZNAR, S., *La vivienda en propiedad como causa y víctima de la crisis hipotecaria*, *Teoría y Derecho*. *Revista de Pensamiento Jurídico*, núm. 16, 2014.

PACHECO JIMÉNEZ, M.N., *El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios del siglo XXI*. *Derecho Privado y Constitución*, núm. 25. Pp. 349-398. Universidad Castilla-La Mancha. 2011.

PEREDA, F., *El Tribunal de Justicia de la Unió Europea i les clàusules abusives i interessos moratoris*. *Món Jurídic* 273, 2013.

PEREÑA PINEDO, I., *La función social del derecho de propiedad*, en Bastida, Francisco j. (coord.), *Propiedad y Derecho Constitucional*, Colegio de Registradores de la propiedad y mercantiles de España, Madrid, 2005.

PÉREZ DAUDÍ, V., *La mediación preceptiva al Codi de consum de Catalunya: repercussions processals*, en *Món Jurídic*, núm. 295, marzo 2015, p. 15.

PISARELLO, G., *El derecho a la vivienda: constitucionalización debil y resistencias garantistas*. *Espaço Juridico Journal of Law*, 14 (3), Edición Especial 2013, pp.135–158.

PISARELLO, G., *La justiciabilidad de los derechos sociales en el sistema constitucional español*, en AA.VV., *Los derechos sociales como derechos justiciables: potencialidades y límites*, Ed. Bomarzo, Albacete, 2009.

PONCE SOLÉ, J., *Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio*, a Informe comunidades autónomas, Institut de Dret Públic - Universitat de Barcelona. 2004, pp. 800-822

PONCE SOLÉ, J., *El Servicio de Interés General de la Vivienda. Las consecuencias derivadas de esta calificación para la gestión pública y la actividad privada*. Universidad del País Vasco, 2011

PONCE SOLÉ, J., *Habitatge, dret i crisi econòmica. La modificació de la Llei del dret a l'habitatge operada per la Llei 9/2011 i la suspensió dels llançaments en els processos hipotecaris pel Reial Decret 27/2012, de 15 de novembre*. *Revista Jurídica de Catalunya*. Vol. 112, núm. 1 pp. 93-111

RÁFOLS ESTEVE, J., *Aspectes econòmics de la problemàtica de l'habitatge*". *Societat Catalana d'Economia*, nº 21, 2015, pp.61–64.

RÀFOLS ESTEVE, J., *Política d'habitatge en l'estat de les autonomies*. Institut d'Estudis Autònòmics, 1997

REBOLLEDO VARELA, Á., *El derecho constitucional de acceso a la vivienda: La adquisición y transmisión de las viviendas de protección pública (Prohibición y limitaciones a la facultad de disponer)*, en Guilarte Gutiérrez, Vicente (coord.): *Propiedad y Derecho civil*, Fundación Registral, Madrid, pp. 115-157. (2006)

RIBA RENOM, N., *El dret a l'habitatge*. *Materials de Pau i Drets Humans*. 15. Generalitat de Catalunya. 2010

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., *Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución Española*, en *Revista de Administración Pública*, núm. 177, septiembre-diciembre de 2008. pp. 157-194

ROMERO, M., *La demanda de segunda residencia en España*. *Cuadernos de Información Económica*, 243(noviembre-diciembre), 2015.

ROSARIO, A., *Efectividad del derecho a la vivienda a través de mecanismos de acceso al suelo en la legislación urbanística española*. *Revista GOT*, nº 7, junio 2015

ROVIRA, C. & FARRÉ, M., *Aportaciones de Idescat en la explotación del Censo de Población y Viviendas*. Institut d'Estadística de Catalunya, julio 2014, pp.32–34.

ROVIRA, J.R., *Escenaris d'ajustament de l'economia catalana enfront de la crisi*. Societat Catalana d'Economia, 21(horitzó), 2015, pp.130–138.

RUBIO DEL VAL, J. & MOLINA, P., *Estrategias, retos y oportunidades en la rehabilitación de los polígonos de vivienda construidos en España entre 1940 y 1980*. Ciudades nº 13, 2010, pp.15–37.

RUIZ-RICO RUIZ, G., *Una aproximación básica al derecho constitucional a la vivienda*, en Estudios sobre la Constitución Española: Homenaje al profesor Jordi Solé Tura, vol. 2, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. 2008

SÁNCHEZ RUIZ DE VALDIVIA, I., i OLMEDO CARDENETE, M. (dir.), *Desahucios y ejecuciones hipotecarias*, edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014

SOROLLA, A., *Polítiques públiques d'habitatge, més enllà de la construcció. L'habitatge, el quart pilar de l'estat de benestar*. ACE 26, 2014, pp.223–233.

TEJEDOR BIELSA, J. i FERNÁNDEZ, I. (Coords.), *La reforma bancaria en la Unión Europea. El modelo de regulación surgido de la crisis*, Thompson Reuter Aranzadi, 2014, pp. 637 y ss.

TEJEDOR BIELSA, J., *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria (de la propiedad al alquiler y la rehabilitación)*, La Ley, Madrid 2012

TORNOS MAS, J. i BARRAL VIÑALS, I., *Vivienda y crisis: Ensayando soluciones*. Decanato Autonómico de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Cataluña. 2015

TRILLA, C., *La política d'habitatge en una perspectiva europea comparada*. Col·lecció Estudis Socials. Fundació 'La Caixa'. 2001

VAQUER CABALLERIA, M., *Derecho a la vivienda y garantía de un nivel mínimo vital: algunas propuestas*, El Cronista del Estado Social y democrático de derecho, n.º 48, 2014, pp. 34 a 39.

VAQUER CABALLERIA, M., *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, Madrid 2011

ZAFRA, M., *Formulación y desarrollo de las políticas de vivienda autonómicas y locales*. Revista de Estudios Políticos (nueva época), julio-sept, 2013, pp.279–308.