

MOSTRA

ADMINISTRACIÓ LOCAL

I DRET A L'HABITATGE:

INTERVENCIÓ SOBRE ELS

IMMOBLES DESOCUPATS

ELS PROCEDIMENTS D'UTILITZACIÓ ANÒMALA,  
D'INCOMPLIMENT DE LA FUNCIÓ SOCIAL  
I SANCIONADORS PER INFRACCIÓ MOLT GREU  
EN MATÈRIA DE QUALITAT DEL PARC IMMOBILIARI

Sol·licita la guia completa: "Administració local i dret a l'habitatge:  
intervenció sobre els immobles desocupats"

>> <http://observatoridesc.org/guia-intervencio-immobles-desocupats>

# ÍNDEX

PRESENTACIÓ.....6

INTRODUCCIÓ.....7

1. CONSIDERACIONS PRÈVIES.....9

2. EL PROCEDIMENT D'UTILITZACIÓ ANÒMALA.....15

3. EL PROCEDIMENT D'INCOMPLIMENT DE LA FUNCIO SOCIAL.....22

4. EL PROCEDIMENT SANCIONADOR.....23

5. AJUNTAMENTS DE DIMENSIÓ REDUÏDA.....25

6. EL PAPER DE L'ADMINISTRACIÓ AUTONÒMICA.....26

7. ALTRES CONSIDERACIONS.....27

8. CONCLUSIONS.....29

9. RECOMANACIONS.....30

RESUM DELS PROCEDIMENTS D'INTERVENCIÓ SOBRE ELS IMMOBLES DESOCUPATS.....31

## PRESENTACIÓ

El propòsit d'aquesta guia és facilitar les tasques de mobilització cap al lloguer social dels habitatges desocupats per part dels governs locals. Per fer-ho, es detallen els diferents procediments contemplats a la Llei pel Dret a l'Habitatge de Catalunya, de 2007, al seu abast.

El document s'organitza en una Introducció, on s'aporten dades de la situació d'emergència habitacional, i sis apartats, on es detallen els principals mecanismes d'intervenció de l'administració sobre el patrimoni en desús. S'hi detalla la tramitació dels procediments d'utilització anòmala, d'incompliment de la funció social i sancionadors per infracció molt greu en matèria de qualitat del part immobiliari. Però també s'analitzen qüestions com la situació dels ajuntaments de dimensió reduïda o el paper de l'administració autonòmica.

L'elaboració a principis d'any d'un model de moció per la sanció dels immobles buits en mans d'entitats financeres per part de la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca i la seva gran acollida entre els municipis, posen de manifest la necessitat de dotar-se de mecanismes d'actuació en aquest sentit.

Barcelona, octubre de 2014.

## INTRODUCCIÓ

L'actual crisi ha impactat de manera dramàtica en la vida de milers de persones, que a causa de dificultats econòmiques sobrevingudes no poden cobrir les seves necessitats més bàsiques. Segons l'Institut d'Estadística de Catalunya més de 200.000 llars tenen a tots els seus membres a l'atur, de les quals 95.000 no perceben cap ingrés. Aquesta situació ha portat a gran quantitat de famílies a la impossibilitat de fer front a les quotes hipotecàries o del lloguer de la seva llar.

La seva traducció social ha estat milers de desnonaments. Centenars de milers de persones s'han vist excloses del dret a un habitatge digne, enfrontant-se a situacions de precarietat extrema i exclusió social, econòmica i residencial. Han proliferat les situacions d'infrahabitatge, sobreocupació i ocupació d'habitatges en desús. Condicions habitacionals que, sens dubte, augmenten el grau de vulnerabilitat social de les persones afectades.

Segons dades del Consell General del Poder Judicial dintre 2008 i 2013, a l'Estat Espanyol, s'ha arribat a 497.797 execucions hipotecàries, de les quals gairebé un 25%, 98.040, a Catalunya. Segons l'informe presentat pel Col·legi de Registradors de la Propietat, durant l'any 2012, la banca va adjudicar-se més de 30.034 primeres residències per impagament de crèdits hipotecaris. Això suposa 115 desnonaments d'habitatge habitual per dia hàbil. Catalunya és la Comunitat Autònoma amb més execucions hipotecàries i desnonaments. Durant 2013 s'han produït 16.008 desnonaments, el 67% dels quals estan relacionats amb les dificultats per fer front al pagament del lloguer.<sup>1</sup>

Aquesta situació d'emergència habitacional constitueix una autèntica anomalia en el context europeu. Com denuncia l'informe "Emergencia Habitacional en el Estado Español. La crisis hipotecaria y los deshaucios desde una perspectiva de derechos humanos", elaborat per l'Observatori DESC, l'increment dels desnonaments es veu agreujat pel fet que l'estat espanyol és el país d'Europa amb més habitatge en desús, 13,7% del parc total – 3 milions i mig de pisos segons el darrer cens estatal d'habitatge de 2011 - i amb un parc social d'habitatge clarament insuficient - menys d'un 2% de l'habitatge existent -. En concret, segons l'Institut Nacional d'Estadística, Catalunya concentra 448.356 pisos buits. Molts d'aquest pisos, entre 800.000 i 1 milió a tot l'estat, són propietat d'entitats financeres. Tanmateix la Conselleria de Territori i Sostenibilitat Catalunya només disposa de 30.000 habitatges socials, es a dir, un 1% del parc habitacional, front al 18% de què gaudeixen els països de l'entorn europeu.

Diverses instàncies internacionals han exhortat l'Estat Espanyol a emprendre actuacions encaminades a la mobilització del parc d'habitatges buit cap al lloguer social. El Parlament Europeu, en la seva resolució sobre l'habitatge social demana als estats membres i a les autoritats regionals i locals: *que adoptin mesures eficaces i incentivadores, basant-se en anàlisis prospectius de la necessitat d'habitatges, per lluitar contra l'existència d'habitatges buits de llarga duració, en especial, en zones amb tensions, per lluitar contra l'especulació immobiliària i mobilitzar aquests habitatges per convertir-los en habitatges socials*.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Aquesta tendència es corrobora en l'estadística sobre execucions hipotecàries del segon trimestre del 2014 publicada per d'Institut Nacional d'Estadística, que registra 3.994 execucions hipotecàries d'habitatges a Catalunya.

<sup>2</sup> Resolució del Parlament de la Unió Europea, d'11 de juny de 2013, sobre l'habitatge social a la Unió Europea.

La Relatoria Especial pel dret a un habitatge adequat de Nacions Unides, en diverses ocasions, ha alertat de la presència de grans quantitats d'habitatges buits i de la necessitat d'augmentar l'oferta d'habitatges de lloguer,<sup>3</sup> qualificant la problemàtica habitacional de l'Estat Espanyol com una de les més greus d'Europa.

Les administracions locals, infradotades de recursos, en tant que les més properes a la ciutadania, són les que reben en primera instància l'impacte social d'aquesta problemàtica.

La manca de recursos de les administracions locals per fer front a la problemàtica contrasta amb els milers de pisos en desús que acumulen les entitats financeres i les immobiliàries al territori. Aquests immobles, sovint obtinguts com a conseqüència d'execucions hipotecàries, resten buits, ja sigui a l'espera de que el preu de mercat torni a elevar-se, o bé perquè es troben a la venda o a lloguer a preus inaccessibles per part de la població. El resultat són milers d'habitatges que eludeixen la funció social que els assigna la Constitució Espanyola. A més a més, sovint provoquen problemàtiques de naturalesa diversa. Problemes de seguretat, salubritat i ornat conseqüència de la manca de manteniment, o de conflictivitat amb les comunitats de veïns, degut a l'absentisme en les reunions i, en alguns casos, l'impagament de quotes.

Gran part d'aquestes entitats financeres han estat, d'una manera o altra, rescatades amb diners públics. Des del inici de la crisi les administracions públiques han transferit al voltant d'uns 165.000 milions d'euros a les entitats financeres ja sigui directa o indirectament. Algunes d'elles han estat intervingudes pel govern de l'Estat a través del FROB, i d'altres han traspasat actius al anomenat "banc dolent", la SAREB. Paradoxalment, però, la forta inversió pública no ha anat destinada a cobrir les necessitats de la ciutadania i els ajuts a la banca no han implicat cap contrapartida social.

La situació descrita requereix actuacions per part de l'administració que possibilitin l'accés a l'habitatge de tots aquells ciutadans que se'n veuen exclosos. Donada la gran quantitat de població en risc d'exclusió residencial, resulta urgent mobilitzar l'habitatge buit cap al lloguer social. Fomentar i garantir la funció social de l'habitatge, desincentivar-ne la utilització anòmala i penalitzar-ne, si s'escau, l'ús antisocial es converteix en un dels mecanismes efectius a l'abast de l'administració per donar resposta a la vulneració d'aquest dret. Mecanismes que, en el cas del procediment sancionador, esdevenen també una obligació per l'administració donada la seva condició de potestat reglada.

<sup>3</sup> A/HRC/7/16/Add.2, de 7 de febrer de 2008; A/HRC/7, de 4 de febrer de 2009.

## 1 | CONSIDERACIONS PRÈVIES

### 1.1. Fonaments Jurídics de l'Actuació Municipal

La Constitució Espanyola de 1978, en el seu article 47, formula el mandat als poders públics de promoure les condicions necessàries i establir les normes pertinents per fer efectiu el dret a un habitatge digne i adequat. Endemés el precepte 33, fixa com a part integrant del contingut essencial del dret a la propietat privada la seva funció social. Així ho ha senyalat el Tribunal Constitucional en diverses ocasions<sup>4</sup>, d'una manera especialment diàfana en el fonament jurídic segon, de la Sentència 37/1987, de 26 de març de 1987, on declara:

*la referència a la <<funció social>> com element estructural de la definició mateixa del dret a la propietat o com a factor determinant de la delimitació legal del seu contingut posa de manifest que la Constitució no ha recollit una concepció abstracta d'aquest dret com a àmbit subjectiu de lliure disposició o senyoreig sobre el bé objecte del domini reservat al seu titular, sotmès únicament en un exercici a les limitacions generals que les lleis imposin per salvaguardar els legítims drets o interessos de tercers o del interès general. Al contrari, la Constitució reconeix un dret a la propietat privada que es configura i protegeix, certament, com un conjunt de facultats individuals sobre les coses, però també, i al mateix temps, com un conjunt de deures i obligacions establerts, d'acord amb les lleis, en atenció a valors o interessos de la col·lectivitat, és a dir, a la finalitat o utilitat social que cada categoria de bens objecte de domini estigui cridada a complir. Per això, la fixació del <<contingut essencial>> de la propietat privada no pot fer-se des de l'exclusiva consideració subjectiva del dret o dels interessos individuals que a aquesta subjauen, sinó que ha d'incloure igualment la necessària referència a la funció social, entesa no com a mer límit extern a la seva definició o al seu exercici, sinó com a part integrant del dret mateix. Utilitat individual i funció social defineixen, per tant, inseparablement el contingut del dret a la propietat sobre cada categoria i classe de bens.*

En consonància amb aquest precepte, l'article 5 de la LDHC, estableix que l'exercici del dret a la propietat ha de complir la seva funció social, precisant que la desocupació de forma permanent i injustificada d'un habitatge n'és un incompliment.

Aquestes limitacions i vinculacions dels drets patrimonials apareixen també en altres preceptes constitucionals. Així l'article 38 sotmet la llibertat d'empresa a les exigències de la planificació. El 128.2 estableix la possibilitat de reservar al sector públic recursos o serveis especials i intervenir empreses quan l'interès general ho exigeixi. El 131.1 parla de la possibilitat de planificar l'activitat econòmica general per atendre necessitats col·lectives. I finalment, el 128 declara la subordinació de totes les formes de riquesa a l'interès general.

En el pla internacional l'Estat Espanyol ha adquirit diversos compromisos jurídics en matèria d'habitatge als que ha de donar compliment amb la seva actuació. La Declaració Universal dels Drets Humans de 1948, en el seu article 25, declara que tota persona té dret a un nivell de vida adequada que asseguri, entre d'altres qüestions, l'accés a l'habitatge. El dret a l'habitatge, també està recollit a l'article 11 del Pacte

<sup>4</sup> STC 89/1994, de 17 de març de 1994; STC 109/2003, de 5 de juny de 2003.

Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals de 1966, que estableix: *El dret de tota persona a un nivell de vida adequada per a sí i la seva família, inclosa l'alimentació, el vestit, l'habitatge, l'assistència mèdica i els serveis socials necessaris*. D'acord amb els preceptes 10.2 i 96.1 de la CE, aquests tractats formen part de l'ordenament jurídic intern, inspiren la interpretació de les normes relatives a drets i les llibertats fonamentals, i són, per tant, vinculants per l'Estat. Diverses ciutats espanyoles també tenen obligacions internacionals en aquest sentit. Les autoritats municipals signatàries de la Carta Europea de la Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat de 1998, en virtut de l'article 16, s'obliguen a garantir el dret a l'habitatge, vetllant per l'existència d'una oferta adequada d'habitatges i equipaments de barri. Així mateix, es comprometen a vetllar pel dret a la ciutat o el dret a l'hàbitat, que comprendria no solament el dret a l'espai físic de l'immoble habitat, sinó també el seu entorn urbà i social<sup>5</sup>.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006, en els seus articles 26 i 47, recull el dret dels ciutadans a l'accés a l'habitatge i el deure dels poders públics de facilitar-ne l'accés. Així mateix, l'article 148.1.3 de la CE possibilita a les Comunitats Autònomes competències exclusives en matèria d'habitatge. Competències que la Generalitat de Catalunya va assumir a través del precepte 137 de l'EAC. En el seu exercici, en data 28 de desembre de 2007, la Generalitat va aprovar la Llei 18/2007 del Dret a l'Habitatge de Catalunya.

La LDHC en el seu preàmbul constata l'obsolescència de les polítiques públiques adoptades fins al moment en garantia del dret a l'habitatge. Polítiques que no van impedir l'augment dels preus d'aquest bé de primera necessitat fins situar-los molt per sobre de la capacitat econòmica de la ciutadania. Per això es proposa una transformació, el més estructural possible, del mercat de l'habitatge, a través de la creació d'un parc d'habitatges assequibles que doni resposta a les necessitats de la població. Els dos primers articles de la LDHC també es pronuncien en aquest sentit. D'una banda, l'article 1 fixa com a objectiu de la norma la regulació del dret a l'habitatge, entès com el dret de tota persona a accedir a un habitatge digne. De l'altre, el 2, en els seus punts a) i b), estableix com a finalitats de la llei: *a) Fer efectiu el dret a un habitatge digne i adequat, establert per la Constitució i l'Estatut, i la resta de drets constitucionals connexes.*

A aquests efectes, tant el preàmbul com el precepte 1. a), anuncien un conjunt d'actuacions, drets i obligacions dels agents públics i privats que intervenen en el sector de l'habitatge, que possibiliten una reacció pública, a través de diverses mesures, per resoldre aquelles situacions en que l'habitatge incompleix la seva funció social. Entre les que trobem, junt amb altres, les mesures de foment, intervenció administrativa i sancionadores objecte d'aquesta guia. En la seva redacció original la llei preveia el mecanisme de l'expropiació temporal de l'ús de fruit, un cop esgotades les mesures de foment i sancionadores, i declarat l'incompliment de la funció social de l'habitatge en una zona de forta i acreditada demanda residencial. Això no obstant, la Llei 9/2011, de Promoció de l'Activitat Econòmica, de la Generalitat de Catalunya, va eliminar aquesta possibilitat.

Un altre element a destacar és la consideració d'aquelles activitats lligades a la provisió d'habitatges destinats a polítiques socials com a servei d'interès general, tal i com estableix l'article 4 LDHC, i en concordança amb els pronunciaments del Parlament Europeu.

**L'Ajuntament disposa de competències suficients per actuar.**

<sup>5</sup> La Carta Europea de la Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, ha estat ratificada per ciutats catalanes com: Barcelona, Badalona, el Prat de Llobregat, Figueres, Girona, Granollers, l'Hospitalet del Llobregat, Reus o Sabadell, entre d'altres.

Pel que fa les competències locals, la LDHC, d'una banda regula les competències dels ens locals en matèria d'habitatge, en el seu article 8, on determina que aquests les exerciran d'acord amb el que estableixen les legislacions urbanístiques, de règim local i la pròpia LDHC. De l'altre, en el precepte 130.1 estableix les competències municipals en el procediment sancionador de la següent manera: "*Corresponen, en l'àmbit de les respectives competències a l'Administració de la Generalitat a través dels departaments competents en matèria d'habitatges i consum, i als ens locals les atribucions per iniciar, tramitar i imposar amb caràcter general les sancions administratives establertes per la present Llei. [...]*". També fixa els òrgans sancionadors en funció del seu import a l'article 131, entre els quals trobem òrgans municipals, i atribueix a la mateixa administració competent en matèria sancionadora la possibilitat d'imposar multes coercitives no sancionadores, en virtut de l'article 113.1.

La Llei 7/1985, de Bases del Règim Local, en el punt 2.a) del seu article 25, atribueix als municipis competència en matèria de planejament, gestió, execució i disciplina urbanística, així com promoció i gestió de l'habitatge de protecció i conservació i rehabilitació de l'edificació<sup>6</sup>.

En un mateix sentit es pronuncia el LMRLC en el precepte 66.3.d). Així, l'article 71.1 estableix que les administracions locals també podran exercir activitats complementàries a les pròpies d'altres administracions públiques, citant en particular en el punt d) les relatives a habitatge. Precisant que per la realització d'activitats complementàries en matèria d'habitatge les administracions locals poden exercir totes aquelles potestats d'execució que no estiguin atribuïdes per legislació a altres administracions públiques.

De la normativa citada se'n deriva que el municipi disposa de competències suficients per la detecció i declaració d'utilització anòmla dels habitatges per la seva desocupació permanent, així com per forçar-ne la reversió a través de multes coercitives no sancionadores i la sanció d'aquesta conducta en els imports legals consignats. Però també, en tant que administració pública, la seva necessària actuació davant aquestes situacions, d'acord amb els mandats constitucionals i estatutaris i la normativa internacional.

Sol·licita la guia completa: "Administració local i dret a l'habitatge: intervenció sobre els immobles desocupats"

>> <http://observatoridesc.org/guia-intervencio-immobles-desocupats>

<sup>6</sup> La reforma del món local, duta a terme a través de la llei 27/2013, de 27 de desembre, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local, ha establert importants canvis en aquesta matèria. Entre d'altres, ha modificat la redacció de l'article 25 en diversos punts. En primer lloc, hi ha afegit la competència sobre conservació i rehabilitació d'habitatges. En segon, ha modificat la redacció en relació a la competència en matèria d'habitatge: on abans deia només "promoció i gestió d'habitatges", ara hi diu "promoció i gestió de l'habitatge de protecció pública amb criteris de sostenibilitat". També ha suprimit el precepte 28 de la LBRL, que atribuïa al municipi la competència per la realització d'activitats complementàries a les d'altres administracions en matèria d'habitatge. I, finalment, ha subordinat la prestació dels serveis de competència municipal al compliment d'uns determinats estàndards econòmics. D'acord amb la nova redacció de l'article 36 de la LBRL, quan la Diputació detecti que el cost dels serveis prestats pel municipi són superiors als coordinats o prestats per ella, aquests s'assumiran des de l'administració supramunicipal. En conseqüència els Ajuntaments no només s'hauran de limitar a prestar els serveis derivats de les competències taxades a l'article 25, sinó que ho hauran de fer d'acord amb els estàndards fixats, l'incompliment dels quals suposarà la pèrdua de la competència. L'important atac a l'autonomia local que suposa aquesta norma, ha portat a la Generalitat de Catalunya a interposar recurs d'inconstitucionalitat en contra seva.