

## LA LLEI DEL DRET A L'HABITGE: ASPECTES MÉS DESTACATS

Carme Trilla Bellart\*

### Sumari

1. Context de la Llei del dret a l'habitatge
2. Procés d'elaboració de la Llei
3. Aspectes més destacats de la Llei
4. Estructura i continguts de la Llei
5. Conclusió

---

\* Carme Trilla Bellart, economista, secretària d'Habitatge del Departament de Medi Ambient i Habitatge, Secretaria d'Habitatge, Diputació, 92, 3a planta, 08015, Barcelona, wtaixes@gencat.cat. Article rebut el 23.1.2009. Avaluació cega: 12.2.2009. Data d'acceptació de la versió final: 2.3.2009.

## 1. Context de la Llei del dret a l'habitatge

Cal situar, forçosament, la Llei del dret a l'habitatge (Llei 18/2007, de 28 de desembre, DOGC núm. 5044, de 9 de gener de 2008) dins el context del sistema d'habitatge de Catalunya, dins la nostra estructura de propietat, dins els mecanismes de mercat als quals estem acostumats i dins la trajectòria que ha seguit la política d'habitatge del nostre país des dels anys cinquanta. Estructura de propietat, mercat i política d'habitatge han anat configurant un sistema de relacions específic, diferent del de la majoria de països del nostre entorn, amb avantatges en determinats aspectes, però amb desavantatges en molts d'altres, que s'han revelat especialment perniciosos en l'etapa de major dinamisme de demanda i de producció d'habitatges de la nostra història.

La nova Llei del dret a l'habitatge sorgeix en un context de clam reivindicatiu que no s'hauria produït si el funcionament del sector i del mercat de l'habitatge no hagués generat les disfuncions socials dels darrers anys. En aquest període històric, i especialment en el decenni 1997-2007, el món de l'habitatge ha viscut a Catalunya una profunda convulsió: els preus dels habitatges han pujat el 300%,<sup>1</sup> mentre que els sous només han augmentat el 30%.<sup>2</sup> Aquesta situació ha generat una important discrepància en la posició dels ciutadans davant el dret a l'habitatge i una profunda segregació social. L'habitatge ha esdevingut una preocupació general, situada en el nivell de màxima exigència ciutadana. L'allunyament de la capacitat adquisitiva de les llars de les condicions del mercat de l'habitatge s'ha traduït en el fet que 200.000 famílies tenen greus dificultats per accedir a un habitatge, unes altres 300.000 tenen dificultats per poder rehabilitar-lo i més de 60.000 llars tenen greus problemes per pagar l'habitatge en el qual han de viure habitualment, amb el risc consegüent d'exclusió social que això comporta.<sup>3</sup>

Aquest rastre conflictiu i de ruptura social que l'etapa de boom immobiliari ha deixat, troba raons explicatives, més enllà de la conjuntura alcista, en les relacions estructurals profundes del nostre sistema d'habitatge:

---

1. Segons les dades dels estudis de preus d'habitatge d'obra nova elaborats per la Secretaria d'Habitatge.

2. Dades de l'IDESCAT.

3. Dades de l'avaluació de necessitats realitzada per a l'estat de la situació inclòs al Pacte nacional per a l'habitatge 2007-2016.

- Som el país d'Europa amb una major proporció de persones que viuen en un habitatge de propietat, és a dir, amb menor presència d'habitatges de lloguer (15% a Catalunya, 9% a Espanya) i som el país d'Europa amb més llars que tenen totalment pagat llur habitatge (60% a Catalunya).<sup>4</sup> Aquests dos trets diferencials expliquen que la majoria de la població hagi perdut la percepció de l'habitatge com un *bé d'ús*, que dona un servei i per al qual cal pagar sistemàticament i continuadament, i, en canvi, hagi anat evolucionant cap a una percepció de l'habitatge com un *bé d'inversió*, el qual, un cop pagat, dona rendibilitat i seguretat a mitjà i llarg termini.
- Estem entre els països d'Europa amb menor proporció de sòl de titularitat pública i amb menor pes d'habitatges de titularitat pública (per sota del 5%) i, a més, amb una presència pràcticament nul·la de parc públic de lloguer. Aquests trets distintius, fruit de polítiques d'habitatge deliberades, han anat acostumant la població a cercar l'habitatge amb els mitjans propis i en el mercat lliure, han diluït la responsabilitat del sector públic i han deixat que sigui aplicable només residualment a proveir habitatge a capes de la població marginals. L'habitatge no és concebut, per tant, com un *servei públic*, sinó com una *via personal de progrés i seguretat*.
- A la majoria de països europeus de tradició socialdemòcrata, tot l'habitatge que no és proveït directament per les administracions públiques (estatals, regionals, municipals) és concertat amb operadors privats amb clàusules de vinculació i de compromís estrictes i de compliment obligat. A Catalunya i a Espanya, en canvi, la concertació amb els privats per proveir habitatge assequible ha estat, fins avui, feble, optativa, reversible i, per tant, inconsistent. Una demostració d'aquesta vulnerabilitat i de la manca de fortalesa de la política d'habitatge «concertada» per donar resposta a les conseqüències d'un mercat convuls, la trobem quan veiem que la situació de fortíssima inflació ha estat acompanyada d'una caiguda dràstica en la producció d'habitatges protegits. Des de volums d'entre 15.000 i 20.000 anuals, a mitjan dècada dels noranta, fa deu anys que tenim produccions inferiors a 10.000,<sup>5</sup> cosa que ha impedit atendre la important demanda que no ha pogut accedir al mercat lliure. L'erràtica producció d'habitatge protegit, no coincident en absolut en les seves os-

---

4. Dades EUROSTAT.

5. Dades de qualificacions d'habitatges protegits de la Secretaria d'Habitatge.

cil·lacions amb les del mercat immobiliari, fa que, en gran mesura, la població hagi de confiar en un bon funcionament del mercat lliure per veure satisfetes les seves necessitats d'allotjament. El nostre és un sistema pràcticament obert al mercat lliure –tant si el mirem des de l'angle dels habitatges de compravenda, com dels habitatges de lloguer– i és un sistema sustentat, en la seva pràctica totalitat, en l'actuació dels operadors privats. És, per tant, un sistema altament vulnerable a les oscil·lacions del mercat –per bé o per mal– i altament vulnerable a les oscil·lacions no només del mercat immobiliari sinó també del mercat financer, en la mesura que han desaparegut tots els mecanismes d'obligatorietat de finançament privilegiat.

Tots aquests trets definitoris són determinants a l'hora de valorar l'habitatge per part dels ciutadans: l'habitatge com a bé d'inversió o com a bé d'ús; l'habitatge com a solució individual o com a servei públic; l'habitatge proveït per un lliure mercat hegemònic o pel sector públic; una política d'habitatge protegit (assequible) feble i no coercitiva; l'habitatge assequible no com un dret sinó com un atzar.

Sens dubte, aquest sistema, aquesta estructura, aquesta cultura ha tingut una derivada interessant pel que fa a la menor destinació de recursos públics al sector de l'habitatge durant una llarga etapa de la nostra història. La discrepància entre els percentatges de despesa pública en habitatge respecte del PIB d'Espanya i de Catalunya (per sota del 0,5%) en relació amb les mitjanes europees (entre l'1,5% i el 2%),<sup>6</sup> n'és una demostració clara.

Però si, mentre el mercat immobiliari fa eficientment la funció que hom li atribueix d'assignació adequada i equitativa dels recursos, aquestes diferències no es visualitzen com a problemàtiques, en el moment en què el mercat presenta fissures, disfuncions o alteracions importants, com les viscudes en els darrers deu anys, es fan evidents les mancances del sistema d'habitatge. Aflora com un dèficit i com una preocupació social la veritable realitat de la necessitat social d'habitatge, i aflora la incapacitat del sector públic per poder atendre aquesta necessitat, a causa de la manca profunda i greu de recursos econòmics, de parc públic existent i de política de concertació efectiva.

---

6. Dades EUROSTAT.

Si la política d'habitatge tradicional de Catalunya, amb mesures de foment i conjunturals, ha estat vàlida per fer front a situacions passatgeres, o per redreçar o millorar aspectes puntuals de la demanda o de l'oferta d'habitatge, el cert és que, davant problemàtiques l'origen de les quals és de caràcter estructural, com les que hem descrit fins aquí, no n'hi ha prou amb decrets de foment, sinó que cal anar a les arrels del problema i atacar-lo en la seva base si es vol, d'una banda, donar respostes reals i, de l'altra, si es vol actuar preventivament per evitar situacions futures de les mateixes característiques. El que cal reconsiderar són les regles del joc i cal modificar-les en tot allò que ha demostrat tenir unes conseqüències més negatives per al conjunt de la població. I les regles del joc, avui, estan determinades per les lleis.

Calia, per tant, una llei nova que abordés els aspectes comentats, que s'emmirallés en les legislacions del nostre entorn més proper en tots els aspectes en els quals aquest entorn es mostra més eficaç, més potent i més equitatiu. I calia, per tant, construir un nou cos legislatiu que portés el nostre sistema d'habitatge cap a paràmetres més avançats socialment, més responsables amb vista al futur i més sensats dins les lògiques econòmica i social col·lectives.

El procés de negociació del Projecte de llei del dret a l'habitatge no va estar exempt de dificultats. Era lògic esperar que un projecte com aquest, que afecta un nombre molt elevat d'actors i d'un espectre molt ampli i que incideix en costums, usos, percepcions i apriorismes profundament arrelats, no prosperaria sense un debat social profund i que difícilment trobaria el consens d'una forma immediata i planera.

Malgrat tot, es va aconseguir un alt grau d'acord que s'ha acabat visualitzant en el fet que només un únic article és el que ha impedit el consens de tots els grups parlamentaris. 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.

## **2. Procés d'elaboració de la Llei**

Per fer front al conjunt de problemes que impedeixen que totes les persones puguin disposar d'un habitatge digne, el Govern i el Parlament català han aprovat

la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, amb l'objectiu de posar a disposició de les autoritats competents un conjunt d'eines i mesures per resoldre la qüestió de manera integral.

Pot ser que aquesta Llei no sigui suficient per resoldre la globalitat de les problemàtiques, com ho reconeixen els seus mateixos promotors polítics, però en tot cas és necessària i serà de gran utilitat si es té en compte que introdueix mesures clares per garantir la funció social de l'habitatge i múltiples instruments per incrementar la provisió d'habitatges amb protecció oficial.

L'elaboració de la Llei s'ha sustentat en diversos pilars metodològics: 1. Necessitat d'acord en el diagnòstic dels problemes que cal resoldre. 2. Consens, tan ampli com sigui possible, en les solucions formulades. 3. Definició de les noves regles del joc avançades, però acotant-ne l'impacte intervencionista. 4. Coordinació i coherència amb la legislació urbanística i la planificació territorial. 5. Increment del protagonisme del món local i nou repartiment competencial dels diversos nivells de l'Administració pública. 6. Voluntat d'abordar les problemàtiques de l'habitatge des d'una visió omnicomprensiva.

En primer lloc, tots els sectors interessats, públics i privats, s'han posat d'acord en el diagnòstic del problema que aborda la Llei i també en la identificació dels diversos aspectes socials, econòmics, tècnics i legals que estan en el seu origen, en el seu abast i en les interrelacions que es creen, i sobre els quals cal una intervenció de forma tan integral i transversal com sigui possible.

En segon lloc, a partir del diagnòstic compartit, s'ha debatut la *idoneïtat de les solucions*, dels mecanismes i dels recursos per abordar els diversos aspectes de la problemàtica de l'habitatge, en totes les seves modalitats, i determinar el paper que correspon a cada agent que hi ha d'intervenir, sempre distingint clarament, com és obvi, entre la responsabilitat diversa de les administracions públiques i dels agents privats, econòmics i socials.

En tercer lloc, s'ha treballat per aconseguir una *lleï poc intervencionista*, que no confiï solament en el protagonisme de l'acció administrativa o de la promoció pública d'habitatges, sinó que ofereixi un paper principal a l'acció dels privats. S'ha partit del supòsit que els agents privats i col·lectius –siguin de caràcter mercantil o d'economia social– tenen un paper fonamental si de veritat volem trobar solucions per a les diverses problemàtiques i per als diferents sectors so-

cials afectats, i també per a les diverses modalitats amb les quals es pot fer efectiu el dret a l'accés a un habitatge digne. Però, al nostre entendre, tot això no es contradiu amb la *definició de regles clares*, d'instruments legals potents i precisos, i d'un adequat desplegament reglamentari posterior, així com d'una major dotació de recursos humans, tècnics i econòmics per impulsar polítiques actives a favor de l'habitatge.

En quart lloc, la Llei del dret a l'habitatge neix perfectament *coordinada i abonada per la legislació urbanística i per la planificació territorial* i sectorial de Catalunya. El mateix text legislatiu refós d'urbanisme de Catalunya, el seu reglament i els diversos planejaments territorials parcials en tràmit es remeten a les previsions que conté la nova Llei del dret a l'habitatge i al pla territorial sectorial de l'habitatge (o es complementen amb aquests textos), que està en fase avançada d'elaboració, com a instrument de desplegament i de concreció de la Llei en els diversos àmbits territorials de Catalunya.

En cinquè lloc, la Llei del dret a l'habitatge vol donar el *màxim protagonisme al món local*, millorar la relació interadministrativa amb la Generalitat i possibilitar el traspàs als ajuntaments de determinades competències en matèria d'habitatge, amb les condicions i el finançament necessaris per exercir-les adequadament, com de fet ja es fa des del Departament de Medi Ambient i Habitatge mitjançant els més de cent convenis subscrits per crear o per potenciar les oficines locals d'habitatge i uns altres més de cinquanta convenis per crear xarxes d'intermediació social en el foment de la rehabilitació i el lloguer d'habitatges desocupats, amb garanties públiques.

En sisè lloc, la Llei té una *voluntat omnicomprendiva* del sector de l'habitatge i, així, tal com es reflecteix en el seu índex i en l'exposició de motius, aborda tot allò que és competència de la Generalitat i de la resta d'administracions competents en matèria d'habitatge i estableix unes regles del joc més precises en allò que fa referència a la promoció, gestió, comercialització, habitabilitat, conservació i rehabilitació del nostre parc d'habitatges.

### **3. Aspectes més destacats de la Llei**

Vista des d'una perspectiva europea, podem dir que la nova Llei aproxima la nostra operativa de futur a les reflexions profundes que, des de fa anys, s'estan

portant a terme en molts països del nostre entorn i en la pròpia Unió Europea en matèria d'habitatge social, de l'habitatge com a dret, i en matèria d'equitat i d'eficiència social en la provisió de l'habitatge a la població.

Les principals novetats i els aspectes més destacats del nou text legislatiu, que emanen d'aquesta voluntat d'obertura cap a les legislacions més avançades del nostre entorn, són les següents:

- Considera la provisió d'habitatges destinats a polítiques socials com un servei d'interès general. El sector públic supera així el paper d'espectador passiu del mercat immobiliari i es compromet a adoptar mesures adreçades a l'existència d'un habitatge suficient i adequat, assequible per a la població, tant si el genera el sector mateix com si ho fa en col·laboració amb la iniciativa privada o amb la iniciativa de caràcter social.
- Estableix la funció social de la propietat de l'habitatge i entén com a incompliments de la funció social de la propietat la no-utilització permanent dels habitatges, la sobreocupació, la comercialització d'infrahabitatges, l'incompliment del deure de manteniment i conservació, i la no-destinació dels habitatges amb protecció oficial a residència principal i permanent.
- Defineix de forma precisa la sobreocupació dels habitatges, no només sobre la base de la superfície per persona, sinó també sobre la base de les relacions familiars i les condicions d'ús de l'habitatge, per permetre una actuació més justa i exacta de l'Administració pública respecte d'aquest fenomen.
- Defineix de forma precisa la situació dels sense sostre. Dóna una visió àmplia del fenomen, posa en un primer lloc d'exigència per a l'Administració l'eradicació d'aquestes situacions, i obliga a fer actuacions específiques d'habitatge d'inserció en els programes socials d'integració.
- Defineix de forma àmplia l'habitatge dotacional per donar cabuda a totes les finalitats socials de caràcter temporal que la Llei mateixa planteja.
- Introdueix el concepte de masoveria urbana com una de les formes que cal impulsar per promoure el lloguer d'habitatges amb necessitat de rehabilitació, adreçat a col·lectius amb ingressos baixos.
- Obliga a aprovar el Pla territorial sectorial d'habitatge com a instrument de concreció en el territori de les polítiques d'habitatge, en funció de les necessitats estimades i de les disponibilitats de sòl.
- Estableix que els ajuntaments que vulguin concertar polítiques d'habitatge amb la Generalitat elaborin un pla local d'habitatge, on quedi



- reflectit el diagnòstic sobre les necessitats i les mesures que es volen adoptar per aconseguir els objectius perseguits. En el pla local s'han d'establir totes les previsions d'actuació sobre el sòl per a habitatge amb protecció.
- Estableix l'*obligació d'un fons de finançament de la Generalitat* de suport als plans locals d'habitatge i als programes supralocals, amb una memòria econòmica i la concreció de les inversions.
  - Estableix el mecanisme per declarar *àrees de compra preferent d'immobles per part de l'Administració –àrees de tempteig i retracte–* per poder incrementar el parc d'habitatges protegits en la ciutat construïda i per evitar operacions especulatives amb edificis degradats i l'expulsió dels residents. El Pla territorial sectorial determinarà en quines zones o municipis de Catalunya aquest precepte haurà de ser obligatori.
  - Estableix l'*obligació de construir habitatges amb protecció oficial en el sòl urbà consolidat*, provenint d'operacions d'obra nova o substitució, amb la finalitat que la generació d'aquest tipus d'habitatge no hagi de dependre únicament de sòls de nous creixements o de renovació urbana integral. El Pla Territorial Sectorial determinarà en quines zones o municipis de Catalunya, aquest precepte haurà de ser obligatori. Amb la nova Llei, Catalunya serà l'única comunitat autònoma que tindrà establerta la previsió de construcció d'habitatges protegits en el sòl urbà consolidat, tant en el procés de substitució, com en el de rehabilitació d'edificis.
  - Estableix que en cas de revisió dels planejaments, *els municipis no puguin reduir les reserves obligatòries de sòl per a habitatge protegit* obtingudes fins al moment.
  - Preveu que els plans dels municipis de més de 5.000 habitants hagin de qualificar terrenys per al *nou sistema urbanístic d'habitatges dotacionals públics*, com a via realista per fer front a les necessitats d'assistència o emancipació de col·lectius específics.
  - Preveu que la *construcció o la gestió dels habitatges dotacionals públics* puguin ser realitzades per l'administració titular o *per tercers*, mitjançant la concessió de drets de superfície o concessions administratives.
  - Regula la *possibilitat de destinar sòls de titularitat privada al sistema d'habitatge dotacional públic*, a canvi de drets de superfície o concessions administratives a favor del cedent per 50 anys.
  - Regula el *deure legal de conservació i rehabilitació*, que es defineix com l'obligació de les persones propietàries de mantenir els immobles residencials en condicions d'ús efectiu i adequat.

- Preveu l'establiment de *convenis de rehabilitació* amb suport públic per poder complir amb el deure de conservació i rehabilitació *en situacions d'impossibilitat econòmica* per part del propietari.
- Estableix l'obligació dels arrendataris d'usar els habitatges de forma adequada.
- Estableix la possibilitat d'incorporar un *calendari de visites del propietari per comprovar l'estat de l'habitatge*.
- Estableix un *sistema d'inspecció tècnica obligatòria dels edificis*, per controlar-ne el bon ús i manteniment.
- Dota les administracions públiques d'instruments per *lluitar contra les situacions de desocupació permanent dels habitatges, de sobreocupació o d'infrahabitatge*.
- Incrementa l'obligació de les *vies de foment* per aconseguir posar en el mercat els *habitatges desocupats*.
- Tipifica l'assetjament immobiliari i considera la negativa per part del propietari a cobrar la renda com un dels indicis de l'assetjament.
- Determina que *tots els nous habitatges que es construeixin a Catalunya, a més dels requisits de qualitat i sostenibilitat, han de ser accessibles per a les persones amb disminució* i s'han de projectar amb criteris de flexibilitat per adaptar-se a la vida canviant de les llars. A més, *tots els nous edificis de més de dues plantes hauran de disposar d'ascensor*.
- Estableix registres públics d'homologació d'empreses constructores i immobiliàries per donar transparència al mercat immobiliari i les màximes garanties als consumidors.
- Crea la figura del *promotor social*, com la persona compromesa, de forma principal i estable en el temps, en la promoció d'habitatge protegit, de lloguer o de venda, i hi distingeix tres categories en funció del grau d'implicació amb la política d'habitatge. Fixa les formes d'obtenció de sòl públic per part dels promotors socials.
- Introdueix a Catalunya un dels instruments bàsics dels estats del benestar en matèria d'habitatge: l'*ajut directe a les famílies per fer front al cost del seu habitatge de lloguer, o de les quotes d'amortització en situacions especials*, entès com una prestació social, amb la qual cosa es propicia la inserció social i s'eviten desnonaments no acceptables socialment.
- Aposta per la creació d'un *parc específic d'habitatges assequibles a tots els municipis de Catalunya*, que permeti atendre les necessitats de la població a la qual li cal un allotjament i no el pot aconseguir en el mercat lliure.

- Introdueix el *sistema de contractes de copropietat públic-privada* per incrementar les possibilitats d'accés a l'habitatge dels joves.
- Introdueix el *principi de solidaritat urbana* i estableix l'obligació que tots els municipis de més de 5.000 habitants disposin, en un període màxim de vint anys, d'un parc mínim d'habitatges per a polítiques socials del 15% del seu parc total.
- Crea un *fons de solidaritat urbana de suport de la Generalitat als ajuntaments* en la creació de parcs d'habitatges amb finalitat social.
- Posa en marxa el *Registre de Sol·licitants d'Habitatge Protegit*, que ha de servir de base per conèixer tota la demanda d'habitatge assequible i per a l'adjudicació pública de tots els habitatges protegits que es construeixin i es transmetin a Catalunya, per tal d'assegurar la màxima transparència en les transmissions i evitar els sobrepreus.
- Preveu la *preservació dels parcs d'habitatge assequible*, mitjançant la llarga durada de la qualificació dels habitatges protegits de lloguer o de venda i la impossibilitat de desqualificació, amb preus màxims i un control públic de les transmissions, per anar constituint un parc protegit i social estable que garanteixi l'atenció de les necessitats d'habitatge de la població amb ingressos mitjans i baixos, de forma permanent i continuada, en el futur.
- Vincula la *qualificació dels habitatges amb protecció oficial a la qualificació del sòl* en els casos de sòls públics o de sòls provinents de les reserves urbanístiques obligatòries.
- Obliga a establir *juntes administradores en totes les promocions d'habitatges amb protecció oficial en règim de lloguer* o de cessió d'ús, per vetllar per l'adequada conservació i manteniment dels elements comuns dels edificis i afavorir la convivència.
- Preveu la *col·laboració de notaris i registradors de la propietat amb l'Administració* per assegurar un control real sobre les transmissions d'habitatges amb protecció oficial o amb rehabilitació que s'hagin beneficiat d'ajuts públics.
- Estableix un *règim sancionador potent* per aconseguir una aplicació eficient de la Llei i de tots els seus continguts.

#### 4. Estructura i continguts de la Llei

La Llei, en el títol preliminar, «Disposicions generals», defineix allò que ha de ser avui un habitatge digne i considera la provisió d'habitatges destinats a políti-

ques socials com un servei d'interès general. El sector públic supera així el paper d'espectador passiu del mercat immobiliari i es compromet a adoptar mesures encaminades a l'existència d'un habitatge suficient i adequat, assequible per a la població, tant si el genera ell mateix com si el produeix en col·laboració amb la iniciativa privada de caràcter social.

Estableix la funció social de la propietat, com a límit al dret de propietat, i regula la reacció pública davant situacions d'incompliment de la funció social de l'habitatge amb diversos instruments, priorititzant sempre les actuacions preventives, de foment i d'assistència.

En el títol 1, «Competències», estableix les competències locals i autonòmiques en matèria d'habitatge i preveu el suport tècnic, financer i jurídic de la Generalitat per als municipis que tinguin dificultats per desenvolupar les seves cometes. Sense que la Generalitat defugui en absolut les seves responsabilitats, la intenció de la Llei és clarament municipalista. S'ha procurat que la redacció deixi clar que la política d'habitatge de cada municipi ha de ser bàsicament local i que el respecte a la subsidiarietat i el suport financer i normatiu han de guiar la pràctica de la Generalitat.

En el títol 2, «Planificació territorial i programació», la Llei regula els aspectes relatius a la planificació i la programació en matèria d'habitatge. Planteja la necessitat d'una distribució equilibrada sobre el territori de l'habitatge, en general, i de l'habitatge amb protecció oficial, en particular.

L'instrument essencial per a la planificació territorial és el Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya. I la Llei estableix que els ajuntaments que vulguin concertar polítiques d'habitatge amb la Generalitat han d'elaborar un pla local d'habitatge, en el qual quedi reflectit el diagnòstic sobre les necessitats i les mesures que cal adoptar per aconseguir els objectius pretesos.

Incorpora també criteris que s'han de tenir en compte en les reserves obligatòries de sòl per a habitatge amb protecció oficial, introduïdes en la Llei d'urbanisme, les quals, amb caràcter general, hauran de ser uniformes en els diferents àmbits d'actuació en sòl urbà no consolidat i en sòl urbanitzable.

Pel que fa al sòl urbà consolidat, la Llei recull els mecanismes establerts en la legislació urbanística per preveure qualificacions que suposin una destinació a l'edificació d'habitatge amb protecció oficial, amb la finalitat que la generació

d'aquest tipus d'habitatges no hagi de dependre únicament de la nova construcció en sòls de nou creixement o de renovació urbana integral. D'altra banda, preveu que els plans urbanístics municipals hagin de qualificar terrenys per al nou sistema urbanístic d'habitatges dotacionals públics, com a fórmula realista per fer front a les necessitats d'assistència o emancipació de col·lectius específics.

Regula la possibilitat que els ajuntaments o, si no, la Generalitat puguin declarar l'existència d'àrees subjectes a dret de tempteig i retracte per part de l'Administració, en totes les transmissions d'edificis d'habitatges, amb l'objectiu d'incrementar el parc d'habitatges assequibles i d'evitar l'expulsió dels residents o altres processos de caràcter especulatiu.

En el títol 3, «De la qualitat del parc immobiliari d'habitatges», la Llei defineix i regula el concepte de qualitat de l'habitatge, a través de l'habitabilitat, i promou diverses accions orientades a la introducció de criteris de cohesió social, ambiental i d'ecoeficiència en els processos d'edificació, conservació i rehabilitació del parc immobiliari. Els habitatges de nova construcció hauran de poder ser accessibles per part de qualsevol persona amb mobilitat reduïda i hauran de ser concebuts d'una forma flexible per adaptar-se a la vida canviant de les llars.

Pel que fa als edificis, la Llei preveu com a prioritat el control periòdic de l'estat dels edificis, com una mesura imprescindible per impedir la degradació irreversible del parc. I regula el deure legal de conservació i rehabilitació, com a obligació dels propietaris d'immobles residencials de mantenir-los en unes condicions d'ús efectiu i adequat. En aquest sentit, és important assenyalar que, a partir de l'entrada en vigor de la Llei, no es poden fer declaracions de ruïna d'immobles si deriven d'un incompliment del deure de conservació per part de la propietat.

La Llei preveu que la Generalitat i els ens locals puguin aprovar declaracions d'àrees específiques de conservació i rehabilitació, cosa que pot comportar la posada en marxa de diferents mesures d'actuació, adaptades a les especificitats de l'àmbit.

A més de les ordres d'execució, ja existents, una novetat significativa de la Llei són els convenis de rehabilitació, configurats com a mecanismes per asse-

gurar el compliment del deure de conservació i rehabilitació. Amb aquests convenis ha de ser possible pactar un programa d'actuacions de conservació i rehabilitació; les ajudes econòmiques de l'Administració, quan siguin exigibles, i la forma per a la seva recuperació en cas de transmissió onerosa de l'immoble; la subjecció a tempteig i retracte; o la destinació a habitatge amb protecció oficial de tota o d'una part de l'operació.

La Llei dota les administracions actuant d'instruments per lluitar contra les situacions anòmales, com ara la desocupació permanent dels habitatges, la sobreocupació, i les situacions d'infrahabitatge. Pretén aconseguir que els habitatges desocupats injustificadament, en àmbits de necessitat acreditada d'habitatge, s'incorporin al mercat immobiliari mitjançant tècniques de foment, però també mitjançant tècniques de lloguer forçós, habituals en l'entorn europeu. Així mateix, regula la sobreocupació dels habitatges i posa les bases que permeten lluitar contra l'activitat empresarial i lucrativa de convertir il·legalment els habitatges en allotjaments precaris, sobreocupats i sotmesos a preus abusius.

En el títol 4, «De la protecció dels consumidors i els usuaris», la Llei presta atenció a tot allò que pugui significar una protecció de les persones consumidores i usuàries d'habitatges, en un mercat immobiliari que massa sovint es mou per estímuls i criteris aliens a aquesta protecció. Interessa fer una menció especial a la igualtat en l'accés i l'ocupació de l'habitatge, també recollits en aquest títol de la Llei.

Així mateix, introdueix criteris de transparència en el mercat immobiliari, descriu les figures i els requisits legals que han de complir promotors, constructors, administradors de finques i agents immobiliaris. Exigeix que l'exercici d'aquestes activitats se subjecti a un seguit de requisits que han de permetre que l'adquisició o el lloguer d'un habitatge deixi de produir-se en un context de desprotecció excessiva en comparació amb la compra o l'ús de qualsevol altre bé en la nostra societat. A aquests efectes, la Llei preveu la creació de registres d'homologació dels agents vinculats a l'habitatge, que han de funcionar com a garantia de responsabilitat davant el consumidor, alhora que es potencien la seriositat i la professionalitat en el sector.

Aborda també el problema de la freqüent manca d'informació a les persones consumidores sobre tot allò que es comercialitza i s'ofereix, i la manca de requisits legals i el lliurament de documentació en el moment de subscriure el contracte corresponent.

En el títol 5, sobre la protecció pública de l'habitatge, la Llei aborda tots els aspectes relacionats amb la protecció pública de l'habitatge, cosa que inclou tant l'obtenció d'habitatge amb protecció oficial, com altres actuacions susceptibles de ser protegides. Totes aquestes actuacions hauran de ser regulades i planificades temporalment en els plans d'habitatge obligatoris, instruments que concreten les prioritats del Govern de la Generalitat.

Entre les actuacions susceptibles de ser protegides, destaquen les relatives a la mediació en l'àmbit del lloguer social per potenciar l'aportació d'habitatges privats cap a aquest objectiu; i la introducció d'un dels instruments bàsics dels estats del benestar en matèria d'habitatge: l'ajut públic directe a les famílies per fer front al cost de l'habitatge de lloguer, amb la qual cosa es propicia la inserció social i s'eviten desnonaments socialment rebutjables.

Introdueix l'objectiu de solidaritat urbana d'aconseguir un parc mínim del 15% d'habitatges destinats a polítiques socials en tots els municipis de més de 5.000 habitants i en totes les capitals de comarca, en un horitzó de vint anys. Per a aquest objectiu, la Llei estableix un fons d'ajut financer de la Generalitat per als municipis que es trobin amb majors dificultats per assolir-lo.

Estableix el règim jurídic comú dels habitatges amb protecció oficial per a tot el termini de qualificació, que no pot ser mai inferior a trenta anys, i es vincula a la naturalesa del sòl, és a dir, que l'habitatge s'ha de transmetre dins el marc protegit mentre el sòl estigui qualificat per a habitatge protegit. D'aquesta manera s'aprofundeix en la idea d'aconseguir l'existència, en paral·lel al mercat lliure, d'un mercat d'habitatges amb protecció oficial que acabi garantint una oferta permanent a preu assequible.

Destaca la referència a la possibilitat de transmetre els habitatges amb protecció oficial mitjançant la figura de la venda a carta de gràcia, regulada en el dret català com un instrument de promoció d'habitatges de tipus social. Pel que fa als habitatges construïts sobre sòl públic obtingut per compliment del dret de cessió d'aprofitament urbanístic, estableix la preferència de constituir drets de superfície per tal de no haver de transmetre'n la propietat plena.

Regula el preu màxim de transmissió dels habitatges amb protecció oficial i fa referència a la valoració de les millores que s'hagin de dur a terme, fet in-existent fins ara en l'ordenament jurídic català.

Declara la nul·litat de ple dret de les estipulacions referides al sobrepreu en les operacions de compravenda i per al cas de sobrepreu en la renda arrendatícia.

S'ocupa de l'adjudicació del parc d'habitatges amb protecció oficial, amplia l'abast del control públic sobre l'adjudicació d'habitatge amb protecció oficial i estableix el dret preferent a favor de l'Administració en tota operació de transmissió –tant de promocions d'iniciativa pública com privada.

Articula la garantia de transparència i la promoció de la diversitat i la mixtura social, mitjançant el disseny del Registre de Sol·licitants del parc d'habitatges amb protecció oficial, com a base operativa per a les adjudicacions de tots els nous habitatges protegits. Es tracta d'un registre de base municipal que constituirà el cos global per al conjunt de Catalunya i en el qual s'ha d'estar inscrit per poder optar a un habitatge amb protecció oficial.

Fora del sistema d'adjudicació mitjançant el Registre, només restaran els casos en què els sol·licitants no reuneixin els requisits d'ingressos mínims o no tinguin capacitat d'obrar per optar a l'adjudicació d'habitatges amb protecció oficial, situacions que s'hauran de vehicular mitjançant els serveis socials i els habitatges amb protecció oficial que s'hagin previst justament per a situacions de necessitat. Per inscriure's en el Registre de Sol·licitants n'hi ha prou amb tenir la residència i estar empadronat a Catalunya, sense cap termini prefixat.

Pel que fa als criteris i al sistema de selecció de les persones adjudicatàries, la regulació estableix una distinció entre contingents especials i contingents generals. Formen part dels primers les reserves d'habitatges en les promocions públiques per a necessitats específiques de certs grups vulnerables, mereixedores d'accions positives; els percentatges d'habitatges destinats a contingents especials seran obligatoris, amb un percentatge mínim del 10% respecte del total d'habitatges de la promoció.

Pel que fa al sistema de selecció de les persones adjudicatàries, distingeix entre els habitatges de contingents especials, amb els quals es pretén tenir en compte les circumstàncies específiques dels sol·licitants, i els habitatges de contingents generals, amb els quals l'adjudicació serà sempre per sorteig. En ambdós casos, es pretén que els sistemes de selecció assegurin la diversitat social amb la finalitat d'evitar la segregació urbana.



Les promocions d'habitatges sobre sòl lliure s'adjudicaran de forma també lliure, amb una supervisió pública que garanteixi els principis inspiradors del sistema. La Llei estableix un règim molt semblant per al cas de promocions de cooperatives o altres entitats sense ànim de lucre la naturalesa de les quals determini que els habitatges hagin de ser assignats a les persones sòcies o participants. També es consideren les promocions fetes per empreses per donar allotjament als seus treballadors o les promocions finalistes per al real·lotjament de persones sotmeses a processos de remodelació urbanística.

En el títol 6, «Del règim de control i del règim sancionador», la llei reconeix que, amb caràcter general, les funcions inspectores de l'Administració s'han de poder dur a terme amb garanties i reconeixement del valor probatori dels agents dedicats a aquesta funció, els quals han de poder tenir accés als immobles per tal de realitzar les actuacions que corresponguin.

Les mesures sancionadores aplicables no es redueixen a la tradicional multa, sinó que també inclouen la possibilitat de clausurar un immoble, inhabilitar un infractor o suspendre la inscripció d'un agent immobiliari en el registre creat a aquest efecte. A més, es regula la possibilitat d'adoptar mesures provisionals que permetin assegurar l'eficàcia de la resolució final de l'expedient sancionador. Les infraccions es classifiquen entre molt greus, greus i lleus, i cada un d'aquests graus s'acompanya d'un llistat de conductes que han de permetre aconseguir un major rigor en l'actuació dels particulars en l'àmbit de l'habitatge.

Finalment, en el títol 7, que tracta de la col·laboració de notaris i de registradors de la propietat, i de la garantia del correcte exercici dels drets i les obligacions, la Llei estableix mecanismes de col·laboració amb notaris i registradors de la propietat en la realització de llurs funcions públiques. Per facilitar l'actuació d'aquests professionals, relaciona els supòsits en els quals es fa especialment necessària la seva presència i el seu control, i d'aquesta manera evita que es produeixin transmissions o cessions d'ús que no respectin les previsions legals i es facin al marge del control administratiu establert en defensa de l'interès general.

## 5. Conclusió

Tant aquesta nova norma legal com el conjunt d'actuacions planificadores i de gestió dels poders públics en l'àmbit de l'habitatge a Catalunya, s'inspiren en sis

principis concrets que val la pena ressaltar, perquè constitueixen els elements que permeten entendre el canvi inèdit d'orientació política que ha tingut lloc a Catalunya en aquesta matèria: primer, la *transparència en la descripció i l'anàlisi de la realitat del problema* (principi d'una profunda arrel democràtica); segon, la *descentralització de les polítiques* d'habitatge (cal la col·laboració necessària de les administracions locals, de manera que reverteixi en una major implicació municipal); tercer, un *major abast conceptual i competencial de l'àmbit de l'habitatge*; quart, la *diversificació instrumental*, que ha de permetre actuar de manera coordinada i coherent; cinquè, un *canvi cultural* (en contraposició a la inhibició i l'autarquia que van regir aquest sector fins a l'any 2003); i sisè, un *increment pressupostari* suficient, que no deixi lloc a dubtes respecte al màxim nivell de compromís i implicació per part dels dirigents.

El desplegament de la Llei del dret a l'habitatge per la via reglamentària acabarà de consolidar la nova política d'habitatge i permetrà satisfer de forma efectiva el dret a un habitatge digne i adequat reconegut a l'article 47 de la Constitució i de l'Estatut de Catalunya, respectivament.

**RESUM****Revista catalana de dret públic**, 38, ISSN 1885-5709, 2009

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

349.444

Carme Trilla Bellart, economista, secretària d'Habitatge del Departament de Medi Ambient i Habitatge

**ca La Llei del dret a l'habitatge: aspectes més destacats**

p. 97-118

L'article contextualitza la redacció de la Llei del dret a l'habitatge com a resposta a les condicions específiques de l'accés a l'habitatge a Catalunya en els darrers anys, un període on aquest accés s'ha viscut com una de les principals preocupacions de la societat catalana. Es presenta la voluntat omnicomprendiva del sector de l'habitatge existent a la Llei, que es constitueix en el marc normatiu referent per a la promoció, gestió, comercialització, conservació i rehabilitació del parc d'habitatges. També es detallen les principals novetats introduïdes per la Llei en cadascun dels diferents àmbits del sector de l'habitatge. Entre

aquestes novetats, hi ha la consideració de la provisió d'habitatges destinats a polítiques públiques com un servei d'interès general, l'establiment de la funció social de la propietat com a límit al dret de la propietat, l'objectiu de la preservació dels parcs d'habitatges protegits mitjançant l'increment del termini de la seva qualificació i la promulgació del principi de solidaritat urbana, així com la introducció d'un dels instruments bàsics de l'estat del benestar en matèria d'habitatge, que és l'ajut públic directe a les famílies per fer front al cost de l'habitatge de lloguer.

---

Paraules clau: habitatge; mercat immobiliari; dret a l'habitatge; accés a l'habitatge; condicions d'habitabilitat.

## RESUMEN

**Revista catalana de dret públic**, 38, ISSN 1885-5709, 2009

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

---

349.444

Carme Trilla Bellart, economista, secretaria de Vivienda del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda

### **ca La Llei del dret a l'habitatge: aspectes més destacats**

es La Ley del derecho a la vivienda: aspectos más destacados

p. 97-118

El artículo contextualiza la redacción de la Ley del Derecho a la Vivienda como respuesta a las condiciones específicas del acceso a la vivienda en Cataluña en los últimos años, período en el cual esta ha sido una de las principales preocupaciones de la sociedad catalana. Se presenta la voluntad omnicompreensiva del sector de la vivienda existente en la Ley, que se constituye en marco normativo de referencia para la promoción, gestión, comercialización, conservación y rehabilitación del parque de viviendas. También se detallan las principales novedades introducidas por la Ley en cada uno de los distintos ámbitos del sector de la vivienda. Entre estas, se

halla la consideración de la provisión de viviendas destinadas a políticas públicas como un servicio de interés general, el establecimiento de la función social de la propiedad como límite al derecho de la propiedad, el objetivo de la preservación de los parques de viviendas protegidas mediante el incremento del plazo de su calificación, y la promulgación del principio de solidaridad urbana, así como la introducción de uno de los instrumentos básicos del Estado del bienestar en materia de vivienda, como es la ayuda pública directa a las familias para hacer frente al coste de la vivienda de alquiler.

---

Palabras clave: vivienda; mercado inmobiliario; derecho a la vivienda; acceso a la vivienda; condiciones de habitabilidad.

**ABSTRACT****Revista catalana de dret públic**, 38, ISSN 1885-5709, 2009

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors

---

349.444

Carme Trilla Bellart, economist and Secretary-General for Housing of the Autonomous Government of Catalonia (Generalitat)

**ca La Llei del dret a l'habitatge: aspectes més destacats**

en The Right to Housing Act: the most salient aspects

p. 97-118

The article puts into context the drafting of the Right to Housing Act as a response to the specific conditions governing access to housing in recent years in Catalonia, a period in which housing has been felt to be one of the principal concerns of Catalan society. The paper presents the law's aim of encompassing all aspects of the housing sector. The Act has become the regulatory framework for the promotion, management, marketing, conservation and rehabilitation of housing stock. In addition, the article provides a breakdown of the main innovations introduced by the law in each of the different

areas of housing. Among these new features, the following: the consideration of the provision of housing under public policy as a service for the general good; the establishment of the social role of property as a limit on the right of property; the objective of preserving the stocks of publicly subsidized low-income housing through an increase in the time limit for its being designated as such, the establishment of the principle of urban solidarity, and the introduction of one of the welfare state's basic housing instruments: direct public aid to families to help them cope with the cost of rental housing.

---

Key words: housing; real estate market; right to housing; conditions of liveability.