

LA REFORMA DE L'OBLIGACIÓ D'OFERIR UNA PROPOSTA DE LLOGUER SOCIAL I ALTRES NOVETATS DEL DECRET LLEI 17/2019. UNA ANÀLISI DES DEL DRET PRIVAT

Laura Esteve Alguacil
Idoia Elizalde Salazar
Investigadores predoctorals
Departament de Dret Civil
Universitat Pompeu Fabra

Resum

El Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per a millorar l'accés a l'habitatge, ha incorporat una sèrie de reformes a la normativa catalana amb la finalitat de resoldre l'emergència en matèria d'accés a l'habitatge. El present article analitza les que tenen una major incidència civil: la reforma de l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social, la nova definició del concepte d'*habitatge buit*, l'ampliació d'alguns supòsits d'expropiació forçosa fonamentats en l'incompliment de la funció social de la propietat, la reforma i la introducció de nous drets de tanteig i retracte de l'Administració i les mesures per a propiciar una moderació dels preus del lloguer articulades mitjançant l'índex de referència de preus de lloguer d'habitatges. L'article posa de manifest que la possibilitat de consecució de les finalitats exposades pel legislador en aquesta matèria queda fortament colpida pels efectes civils reduïts (o inclús inexistent) de moltes de les mesures.

Paraules clau: dret a l'habitatge, mesures urgents, lloguer social, habitatge buit.

LA REFORMA DE LA OBLIGACIÓN DE OFRECER UNA PROPUESTA DE ALQUILER SOCIAL Y OTRAS NOVEDADES DEL DECRETO LEY 17/2019. UNA ANÁLISIS DESDE EL DERECHO PRIVADO

Resumen

El Decreto ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, ha incorporado una serie de reformas a la normativa catalana con el fin de resolver la emergencia en materia de acceso a la vivienda. El presente artículo analiza las que tienen una mayor incidencia civil: la reforma de la obligación de ofrecer una propuesta de alquiler social, la nueva definición del concepto de *vivienda vacía*, la ampliación de algunos supuestos de

expropiación forzosa fundamentados en el incumplimiento de la función social de la propiedad, la reforma e introducción de nuevos derechos de tanteo y retracto de la Administración y las medidas para propiciar una moderación de los precios del alquiler articuladas mediante el índice de referencia de precios de alquiler de viviendas. El artículo pone de manifiesto que la posibilidad de consecución de las finalidades expuestas por el legislador en esta materia queda fuertemente debilitada por los efectos civiles reducidos (o incluso inexistentes) de muchas de las medidas.

Palabras clave: derecho a la vivienda, medidas urgentes, alquiler social, vivienda vacía.

THE LEGAL REFORM OF MANDATORY SOCIAL RENT PROPOSALS
AND OTHER CHANGES IN HOUSING LAW BY DL 17/2019.
AN ANALYSIS FROM PRIVATE LAW

Abstract

Decret llei 17/2019, of December 23, on urgent measures to improve the access to housing, has reformed several Catalan norms in order to address the current access to housing emergency. This article analyzes those with the highest private incidence: the reformed obligation to offer a social rent proposal, the new definition of the concept of empty dwelling, the expansion of some cases of forced expropriation based on an infringement of the social function of property, the reform and introduction of new preferential rights and rights of withdrawal of the Administration and measures to promote a moderation of rental prices articulated by means of the benchmark index of rental prices of homes. The article shows that the possibility of achieving the purposes set forth by the legislator in this matter is strongly weakened by the reduced (or even non-existent) civil effects of many of the measures.

Keywords: right to adequate housing, urgent measures, rented social housing, empty dwelling.

1. PRESENTACIÓ DEL DECRET LLEI 17/2019, DE 23 DE DESEMBRE, DE MESURES URGENTS PER A MILLORAR L'ACCÉS A L'HABITATGE

El Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per a millorar l'accés a l'habitatge (en endavant, DL 17/2019),¹ entrà en vigor el passat 31 de desembre de 2019. Posteriorment reformat pel Decret llei 1/2020, de 21 de gener (en endavant, DL 1/2020),² va ser validat pel Parlament de Catalunya el 5 de febrer de 2020.³

Fent ús de la seva competència exclusiva en matèria d'habitatge (art. 137.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya [EAC]) i amb l'aprovació del DL 17/2019, el Govern de la Generalitat de Catalunya pretén afrontar els «reptes immediats» en matèria d'accés a l'habitatge, «fonamentalment, mitjançant l'increment del parc d'habitatge protegit i de l'oferta general dels habitatges en règim de lloguer».⁴ Tècnicament, les mesures aprovades pel DL 17/2019, encaminades a afrontar dits reptes, s'aproven com a modificacions de diverses normes anteriors en matèria d'habitatge, principalment la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge,⁵ 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,⁶ 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,⁷ i 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.⁸

Aquest treball té com a objectiu principal analitzar críticament les mesures introduïdes pel DL 17/2019 amb major incidència en l'ordre privat i civil. Així, està dividit en cinc apartats addicionals. En l'apartat següent analitzem la mesura més controvertida reformada per aquest decret llei: l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social. En el tercer apartat analitzem una reforma molt lligada a aquesta obligació: la de la definició d'*habitatge buit* de la LDH. En l'apartat quart donem notícia de les novetats quant a supòsits d'expropiació forçosa d'habitatges. En l'apartat cin-

1. Publicat al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC), núm. 8032 (30 desembre 2019).

2. Publicat al DOGC, núm. 8047 (22 gener 2020). Validat per la Resolució 751/XII del Parlament de Catalunya, de validació del Decret llei 1/2020, del 21 de gener, pel qual es modifica el Decret llei 17/2019, del 23 de desembre, de mesures urgents per a millorar l'accés a l'habitatge. Aquest Decret llei ha estat objecte del Dictamen 2/2020, de 17 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.

3. Resolució 732/XII del Parlament de Catalunya, de validació del Decret llei 17/2019, del 23 de desembre, de mesures urgents per a millorar l'accés a l'habitatge (*Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* [BOPC], núm. 538 [10 febrer 2020]; DOGC, núm. 8062 [12 febrer 2020]).

4. Exposició de motius, p. 2.

5. En endavant, LDH.

6. En endavant, Llei 24/2015.

7. En endavant, Llei 4/2016.

8. En endavant, DL 1/2015.

què comentem dos supòsits de dret de tanteig i retracte de l'Administració que el DL 17/2019 crea o modifica. Finalment, en l'apartat sisè comentem les mesures per a propiciar una moderació dels preus del lloguer dels habitatges lliures, que, sense significar limitacions de renda als lloguers lliures, sí que representen noves obligacions relatives a l'índex de preus de referència del lloguer.

Així doncs, en aquest treball no abordarem el capítol 2 del DL 17/2019, de modificacions del text refós de la Llei d'urbanisme; amb una excepció: l'article 10, que modifica els articles 173 i 174 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme, el qual analitzarem quan tractem els drets de tanteig i retracte de l'Administració.

2. LA MODIFICACIÓ DE L'OBLIGACIÓ D'OFERIR UNA PROPOSTA DE LLOGUER SOCIAL

Malgrat l'enrenou que l'aprovació del DL 17/2019 va causar amb relació a l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social,⁹ aquesta obligació no era pas nova, sinó que, com ja hem avançat, havia estat introduïda pel legislador català l'any 2015 en l'article 5 de la Llei 24/2015.¹⁰ És també l'article 5 del DL 17/2019 el que modifica dit article de la Llei 24/2015 i hi introdueix una nova disposició addicional, la primera, en què també s'introdueixen canvis respecte a l'obligació que ara ens ocupa.

Potser una raó que l'obligació d'oferir un lloguer social aparegués amb força en el debat social en el moment de l'aprovació del DL 17/2019 és que la Llei 24/2015 havia estat suspesa durant pràcticament tota la seva vigència i, per tant, hi havia hagut poques oportunitats per a la seva aplicació. El 5 de maig de 2016 el Govern de l'Estat en funcions, del Partit Popular, va interposar un recurs d'inconstitucionalitat (núm. 2501/2016) contra alguns preceptes de la mateixa Llei, que havia entrat en vigor feia menys d'un any, el 6 d'agost de 2015. El 3 de juny de 2016 el Ple del Tribunal Constitucional va ordenar la suspensió provisional d'alguns dels seus preceptes, entre els quals es trobava l'article 5. Tot i que el procediment va finalitzar mitjançant

9. Per exemple, Custodio PAREJA, «El decreto-ley de vivienda en Cataluña desata la guerra: los expertos hablan de “drama” y “desprotección”», *IdealistaNews*, 27 de gener de 2020, <www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2020/01/27/779587-el-decreto-ley-de-vivienda-en-cataluna-desata-la-guerra-los-expertos-hablan-de-drama> (última consulta: 16 maig 2020), diu: «Si bien el objetivo es social, los profesionales que se encargan de dinamizar este sector han interpretado este Decreto Ley (en concreto el 17/2019) como un ataque directo al sector privado, tildándolo de “drama” y de “desprotector” para los actores del negocio inmobiliario en toda la comunidad».

10. Aquesta llei va ser fruit d'una iniciativa legislativa popular impulsada per un grup promotor format per l'Observatori DESC, l'Aliança contra la Pobresa Energètica i les plataformes d'Afectats per la Hipoteca de Catalunya. El mateix grup ha estat consultat per a l'elaboració del DL 17/2019.

una sentència en la qual es declarava la inconstitucionalitat d'alguns preceptes (els art. 3 i 4 i la disposició addicional),¹¹ el Govern de l'Estat, que va canviar de signe en el transcurs del procediment, havia desistit prèviament de la major part del recurs (incloent-hi l'article 5). Així, tot i que la Llei ha estat suspesa durant la major part de la seva vigència, la constitucionalitat de l'article 5 no s'ha arribat a analitzar.

En tot cas, com ara veurem, l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social sorgeix en els supòsits determinats legalment entre alguns propietaris d'habitatge (grans tenidors o assimilats) i els ocupants que es trobin en risc d'exclusió residencial.¹² La principal característica d'aquest tipus de contracte és que la renda màxima és determinada per un percentatge reduït dels ingressos de la unitat de convivència ocupant. És una obligació similar, però bastant més àmplia, a la regulada per l'article 1.1 de la Llei estatal 1/2013, de 14 de maig, de mesures per a reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social.¹³

2.1. SUBJECTES OBLIGATS

Començarem, doncs, per analitzar qui són els potencials subjectes obligats al possible contracte de lloguer social. En la majoria de supòsits, seran els propietaris grans tenidors, d'una banda, i les persones ocupants en risc d'exclusió residencial, de l'altra.

2.1.1. *Gran tenidor o persona jurídica equiparada*

L'apartat 9 de l'article 5 de la Llei 24/2015 ens ofereix la definició de *gran tenidor* als efectes d'aquesta obligació.

D'una banda, tenen aquest caràcter totes les entitats financeres i les seves filials immobiliàries, els fons d'inversió i les entitats de gestió d'actius, incloent-hi els procedents de la reestructuració bancària.

El DL 17/2019, amb la introducció de la nova disposició addicional primera (DA 1a) en la Llei 24/2015, amplia aquest llistat de persones jurídiques a les quals els és atribuït el caràcter de gran tenidor. Passen a ser considerats com a tals els fons de capital de risc i de titulització d'actius.

11. Sentència del Tribunal Constitucional 13/2019, de 31 de gener (magistrat ponent: Andrés Ollero Tassara).

12. Vegeu en l'annex 1 un quadre resum de quins subjectes estan obligats a oferir un lloguer social i en quins supòsits.

13. Publicat al *Boletín Oficial del Estado* (BOE), núm. 116 (14 maig 2013).

L'atribució directa d'aquesta condició a aquest tipus de persones jurídiques sembla raonable en un sector immobiliari com el de Catalunya (o del conjunt de l'Estat espanyol), on cada vegada més sembla que són els grans fons d'inversió els que aconseguen la titularitat dels habitatges.¹⁴ Ara bé, la redacció dels preceptes, que introdueixen una enumeració de *numerus clausus*, podria ser millorada perquè pot deixar fora molts casos dignes de ser generadors d'aquesta obligació. En primer lloc, crida l'atenció que només es considerin les filials immobiliàries de les entitats bancàries i no s'inclouin també, per exemple, les filials immobiliàries dels fons d'inversió. En general, és criticable que la redacció del precepte no permeti la inclusió de tot l'entramat d'empreses participades per societats gestores de fons d'inversió, que són les qui, en última instància, ostenten la titularitat dels habitatges amb els quals fan negoci.¹⁵

D'altra banda, es formula una descripció genèrica de *gran tenidor*. Originalment, la Llei 24/2015 atorgava aquesta condició a les persones jurídiques que eren titulars d'una superfície habitable de més de 1.250 m².

El DL 17/2019 reformula aquesta definició: en primer lloc, passa del criteri de superfície habitable al de nombre concret d'habitatges sobre els quals s'ostenta la titularitat; i, en segon lloc, permet que també les persones físiques puguin ser considerades grans tenidores d'habitatge. Així, en l'actualitat qualsevol persona física o jurídica propietària de més de quinze habitatges passa a ser considerada gran tenidora a efectes de la Llei 24/2015 i, per tant, susceptible d'estar obligada a oferir una proposta de lloguer social si es verifiquen la resta de requisits.

El Decret llei canvia de criteri amb la intenció que sigui més objectiu, ja que a la pràctica el criteri de la superfície podia ser confús perquè no és estrany que existeixin discrepàncies entre la superfície que consta al Registre de la Propietat i la que consta al cadastre, per exemple. No obstant això, aquest nou criteri no està exempt d'ambigüitats i a la pràctica també pot plantejar dubtes. Per exemple, no es determina com s'hauria de computar la titularitat d'una quota indivisa de propietat, ni tampoc s'especifica si els habitatges sobre els quals s'ostenta la titularitat han d'estar radicats en un territori

14. És difícil trobar estadístiques fiables sobre la titularitat dels habitatges a Catalunya o a l'Estat espanyol, però és un fet freqüentment comentat a la premsa: <www.eleconomista.es/construccion-inmobiliario/noticias/9687211/02/19/Cerberus-Lone-Star-y-Bain-siguen-a-Blackstone-y-planean-lanzar-socimis.html> (última consulta: 16 maig 2020); <www.eldiario.es/economia/senores-ladrillo-expulsando-vecinos-ciudades_0_745425879.html> (última consulta: 16 maig 2020).

15. Un exemple d'aquest tipus de pràctica podria ser el fons d'inversió Blackstone. El gegant internacional està format per un complicat entramat de societats de diferents formes jurídiques. El que trobem és que són societats immobiliàries nacionals participades per filials de Blackstone, les quals es dediquen a comprar i arrendar habitatges. Dos exemples d'aquesta pràctica podrien ser Fidere Patrimonio Socimi, SA a la Comunitat de Madrid (<www.fidere-socimi.com/> [última consulta: 16 maig 2020]) i Anticipa Real Estate, SL a Catalunya (<www.anticipa.com/corp/es/anticipa-real-estate> [última consulta: 16 maig 2020]).

concret, com pot ser Catalunya, o si, per contra, computen també els habitatges situats a la resta de l'Estat espanyol o, inclús, a l'estranger.¹⁶

També s'ha de posar de manifest que en el preàmbul del DL 17/2019 s'ha optat per la xifra de quinze habitatges sense cap justificació; una xifra que entenem bastant folgada, sobretot si la comparem amb la que conté l'article 4 del Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, pel qual s'adopten mesures urgents complementàries en l'àmbit social i econòmic per a fer front a la covid-19: «[...] la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos, excluyendo garajes y trasteros, o una superficie construida de más de 1.500 m²». A banda de fer servir un criteri alternatiu entre el nombre concret d'immobles i la superfície construïda, no limita els immobles als que tinguin la consideració d'habitatges i baixa el llindar als deu.

En qualsevol cas, la Llei estableix que estan exempts de tenir aquesta consideració de grans tenidors els promotors socials i les persones que tinguin més d'un 15% de la superfície habitable de la propietat, qualificada com a habitatges amb protecció oficial destinats al lloguer.

Finalment, l'article 5.2b de la Llei 24/2015, que no ha estat modificat pel DL 17/2019, estableix que també tenen l'obligació d'oferir un lloguer social, només en determinats supòsits que analitzarem més endavant, les persones jurídiques que la Llei considera equiparades amb els grans tenidors. Són les que hagin adquirit després del 30 d'abril de 2008 habitatges que siguin, en una primera transmissió o en transmissions ulteriors, provinents d'execucions hipotecàries, provinents d'acords de compensació de deutes o de dacions en pagament o provinents de compravendes que tinguin com a causa la impossibilitat de retornar el préstec hipotecari.

Pel que fa a la identificació del gran tenidor, no hauria de representar un problema per a les persones afectades, ja que l'accés al Registre de la Propietat per a consultar el nombre d'habitatges que algú té en titularitat és públic. No obstant això, a la pràctica és dubtós que: primer, totes les persones afectades amb dret a un lloguer social coneguin que tenen aquest dret; segon, sempre puguin sospitar que el titular de l'immoble pot ser un gran tenidor, i, tercer, sàpiguen que poden tenir accés a aquesta informació mitjançant l'accés públic, però no pas gratuït, al Registre de la Propietat. En conclusió, les principals novetats que introdueix el DL 17/2019 són: a) l'extensió de l'atribució directa de la consideració de gran tenidor als fons de capital de risc i de titulització d'actius; b) el canvi i l'adopció d'un criteri basat en el nombre d'habitatges

16. En qualsevol cas, la premsa ha posat de manifest la dificultat que poden tenir els ocupants d'un habitatge (en aquest cas, els arrendataris) per a saber si el propietari de l'habitatge és un gran tenidor (l'article fa referència a un altre tipus de gran tenidor, com comentarem més avall): M. José G. SERRANILLOS, «¿Cómo puedo saber si mi casero es dueño de diez pisos?», *Expansión*, 2 d'abril de 2020: <www.expansion.com/juridico/actualidad-tendencias/2020/04/02/5e83cd3f468aeb346f8b45a0.html> [última consulta: 16 maig 2020]).

en propietat (quinze) per a ser considerat gran tenidor, i c) la possibilitat que les persones físiques també puguin ostentar dita consideració.

2.1.2. *Persones en risc d'exclusió residencial*

Adicionalment, perquè es generi l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social, el propietari gran tenidor s'ha de trobar que algun dels seus habitatges estigui ocupat per persones en risc d'exclusió residencial. Aquest és un requisit i un concepte que ja consideraven els apartats 10 i 11 de l'article 5 de la Llei 24/2015 i que el DL 17/2019 no modifica en cap sentit.

La Llei 24/2015 va prendre com a índex per a determinar si una persona es troba en risc d'exclusió residencial, l'indicador de renda de suficiència de Catalunya (en endavant, IRSC). Actualment, l'IRSC està fixat en 569,12 € mensuals o 7.967,73 € anuals.¹⁷ Entén que les persones i unitats familiars es troben en situació de risc d'exclusió residencial sempre que tinguin uns ingressos¹⁸ inferiors a dues vegades l'IRSC, si es tracta de persones que viuen soles; a 2,5 vegades l'IRSC, si es tracta d'unitats de convivència, i a tres vegades l'IRSC, en cas de persones amb discapacitat o amb gran dependència.

Cal apuntar que sembla que per a determinar si existeix risc d'exclusió residencial només s'han de tenir en compte els ingressos, segons la literalitat del precepte, i no pas el patrimoni o les condicions socials del beneficiari o la beneficiària, com així s'ha considerat, per exemple, en la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic, que pren també l'IRSC per a valorar si existeix situació de necessitat. Potser hauria estat oportú que el legislador també hagués inclòs en la Llei 24/2015 el patrimoni de la persona afectada per a valorar la situació de risc d'exclusió residencial, perquè d'aquesta manera s'evitaria que algú amb patrimoni important però que no tingui ingressos pugui sol·licitar un lloguer social.

També segons la interpretació literal de l'article 5 de la Llei 24/2015 s'entén que per a determinar la situació de risc d'exclusió residencial s'haurien de tenir en compte els ingressos sense ponderar.¹⁹ No obstant això, el Decret 75/2014, del Pla per al Dret a l'Habitatge, afegeix un mecanisme per a atorgar un equilibri a les diverses unitats fa-

17. Mentre no s'aprovi la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'exercici 2020, continua vigent el valor de l'indicador de renda de suficiència de Catalunya de l'any 2017, fixat en la disposició addicional trenta-dosena de la Llei 4/2017, del 28 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017.

18. 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. I, excepcionalment, es poden superar els llindars si l'informe acredita risc imminent de pèrdua de l'habitatge i no disposició d'alternativa d'habitatge propi.

19. El legislador podria haver especificat que es tracta d'ingressos ponderats, com ho fa quan es refereix al càlcul de la renda del lloguer social, per exemple. Vegeu *infra* l'apartat sobre les rendes.

miliars o unitats de convivència que opten als ajuts. Els ingressos es ponderen segons la zona geogràfica on s'ubica l'habitatge, i en aquest sentit es diferencien quatre zones, i segons el nombre de membres de la unitat, d'entre un i quatre o més membres, d'acord amb els coeficients establerts en l'article 4 del Decret.²⁰

A partir de la combinació d'ambdós coeficients, d'ubicació i de composició de la unitat, i tenint en compte la quantitat fixada per l'IRSC del 2020,²¹ els ingressos mensuals màxims per a apreciar risc d'exclusió residencial en persones sense discapacitat o gran dependència²² són:

		Coeficient C (nombre de membres)			
		1	2	3	4
Coeficient U (zona geogràfica)	A	1.770,61 €	2.281,71 €	2.379,85 €	2.459,18 €
	B	1.659,94 €	2.139,10 €	2.231,11 €	2.305,48 €
	C	1.562,30 €	2.013,27 €	2.099,87 €	2.169,86 €
	D	1.327,96 €	1.711,28 €	1.784,89 €	1.844,38 €

TAULA 1. Ingressos mensuals màxims per a apreciar risc d'exclusió residencial en persones sense discapacitat o gran dependència.

És confús, però, què s'ha d'entendre per unitat de convivència, i més tenint en compte que la Llei 25/2014 utilitza indistintament aquest terme i *unitat familiar* i que no defineix cap dels dos als seus efectes. Entenem que la definició aplicable a efectes d'aquesta Llei és l'establerta en l'article 5 del Decret 75/2014, que considera ingressos de la unitat de convivència, entesa com el conjunt de persones que conviuen en un habitatge, amb independència de si tenen o no relació de parentiu entre elles, la suma dels ingressos de tots els membres que la formen. Entenem, també, que el precepte previst en el mateix article per als casos de violència masclista és aplicable per a determinar els ingressos mensuals per a apreciar risc d'exclusió residencial.²³ Per tal de donar resposta a aquesta confusió, el legislador podria haver definit aquests conceptes als efectes de la Llei 25/2014 o podria haver fet una remissió expressa a la llei segons la qual s'han d'interpretar.²⁴

20. Coeficient U (ubicació): zona A: 0,75; zona B: 0,80; zona C: 0,85; zona D: 1. I coeficient C (composició de la unitat): 1 membre: 1; 2 membres: 0,97; 3 membres: 0,93; 4 membres o més: 0,90.

21. Recordem: 569 € mensuals o 7.967,73 € anuals.

22. Per a saber quins són els ingressos mensuals màxims per a apreciar risc d'exclusió residencial amb persones amb discapacitat o gran dependència, vegeu la taula 3 en l'annex II, «Llindars per a apreciar risc d'exclusió residencial».

23. L'article 4.1 *in fine* del Decret 75/2014 preveu que «[e]n els casos de violència masclista, s'han de tenir en compte únicament les rendes o ingressos personals de què disposi la persona sol·licitant».

24. Altres lleis diferents del Decret 75/2014 també defineixen aquests conceptes o similars. Per exem-

Finalment, cal fer menció del deure que té la persona obligada a oferir el lloguer social, de recopilar tota la informació dels possibles beneficiaris. Segons els articles 5.1 i 5.2 de la Llei 24/2015, correspon al gran tenidor recopilar la informació per a determinar que aquests compleixen els requisits per a ser considerats en risc d'exclusió residencial, per això prèviament ha de requerir-los la informació.

Pot plantejar-se, no obstant això, fins a quin punt aquest precepte respecta el dret a la privacitat i a la intimitat personal de les persones reconegut en l'article 18 de la Constitució espanyola (CE). D'altra banda, en un dels pocs casos en què s'ha arribat a judicialitzar aquesta qüestió, el subjecte obligat a oferir el lloguer social va al·legar aquesta inaccessibilitat a la informació.²⁵ Però els magistrats van considerar que les persones obligades no havien dut a terme l'activitat suficient per a recopilar aquesta informació.²⁶

2.2. SUPÒSITS GENERADORS DE L'OBLIGACIÓ

La redacció original de l'article 5 de la Llei 24/2015 disposava que aquesta obligació es generava en tres supòsits diferents, continguts en els apartats primer i segon. L'article 5 del DL 17/2019 modifica i amplia els dos supòsits de l'apartat segon i regula un nou supòsit mitjançant la inclusió d'una nova disposició addicional primera. Adicionalment, la disposició transitòria primera del DL 17/2019 introdueix una clàusula de retroactivitat d'aquesta obligació en alguns casos.

ple, l'article 14 de la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic, sobre els conceptes d'*unitat familiar* i *unitat de convivència* remet a la definició establerta pels articles 2 i 3 de la Llei 18/2003, del 4 de juliol, de suport a les famílies; o la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per a reforçar la protecció dels deutors hipotecaris, reestructuració del deute i lloguer social, defineix, en l'article 1.2, els executats hipotecaris vulnerables susceptibles de rebre un lloguer social: les famílies nombroses, les monoparentals i les que inclouen menors, persones amb algun tipus de discapacitat reconeguda o una víctima de violència de gènere, així com els deutors majors de seixanta anys i les famílies en les quals el deutor hipotecari es trobi en situació de desocupació.

25. Interlocutòria de l'Audiència Provincial de Barcelona, Secció Tretzena, 417/2016, de 20 de desembre, fonament jurídic (FJ) 1: «La ejecutante presentó escrito, acompañando comunicaciones a los ejecutados, vía burofax, ofreciendo la posibilidad de solicitar alquiler social, alegando no haber sido posible recabar más datos económicos para valorar la concurrencia de los presupuestos legales previstos al efecto, así como que, de alegarse y acreditarse estar en alguno de los supuestos de forma sobrevenida, se compromete a valorar y proponer una oferta de alquiler social a los afectados»; veg. també el FJ 2 *in fine*.

26. Íbidem, FJ 5: «No consta actividad suficiente de la actora dirigida a recopilar todos los datos, ni por ello su comprobación por la misma, para garantizar que los demandados cumplen los requisitos antedichos».

2.2.1. *Alguns supòsits d'adquisició d'habitatge*

En primer lloc trobem els supòsits continguts en l'article 5.1 de la Llei 24/2015, els quals no han estat directament modificats pel DL 17/2019.

D'acord amb aquest article, existeix l'obligació d'ofrir una proposta de lloguer socials als ocupants d'un habitatge en risc d'exclusió residencial per part de qualsevol persona que adquireixi dit habitatge mitjançant: *a)* l'assoliment d'un acord de compensació o dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge habitual, o *b)* una compravenda que tingui com a causa de la venda la impossibilitat per part del prestatari de retornar el préstec hipotecari.

Cal tenir en compte que la dicció literal d'aquest article no requereix que l'adquirent i obligat a oferir la proposta de lloguer social tingui la consideració de gran tenidor.²⁷ De fet, la definició de *gran tenidor* s'afegeix en l'apartat següent de l'article.

2.2.2. *Reclamació d'un deute hipotecari*

En segon lloc, l'article 5.2 de la Llei 24/2015 establia, prèviament a la modificació del DL 17/2019, l'obligació d'ofrir un lloguer social abans d'interposar qualsevol «demanda judicial d'execució hipotecària». El DL 17/2019 modifica la redacció de l'article 5.2 per una «acció executiva derivada de la reclamació d'un deute hipotecari».

D'aquesta manera, s'estén l'obligació d'ofrir un lloguer social abans d'iniciar qualsevol acció executiva judicial o extrajudicial de reclamació d'un deute hipotecari.

2.2.3. *Impagament de lloguer o venciment de la durada del contracte*

En tercer lloc, el mateix article 5.2 de la Llei 24/2015 inclou un segon supòsit que genera aquesta obligació: abans d'interposar una demanda de desnonament per impagament de rendes de lloguer. En aquest supòsit també són potencials obligades les persones jurídiques equiparades amb grans tenidors d'habitatges de l'article 5.2*b* de la Llei 24/2015.

27. A. FUENTES-LOJO, «Novedades legales en derecho de vivienda en Cataluña: primeras aproximaciones al Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda», *Diario La Ley* (Wolters Kluwer), núm. 9573 (13 febrer 2020), «Sección Tribuna», p. 1-18, esp. p. 4. Seminari «Novetats legals sobre dret d'habitatge a Catalunya», organitzat per Enfoque XXI a la Cambra de la Propietat Urbana de Barcelona el 6 de febrer de 2020. Ara bé, pensem, per la naturalesa del supòsit, que l'adquirent és normalment una entitat bancària.

Ara el DL 17/2019, mitjançant la introducció de la disposició addicional primera de la Llei 24/2015, amplia aquest supòsit lligat als contractes d'arrendament, també als supòsits de desnonament per venciment de la durada del contracte.²⁸

Crida l'atenció, però, que aquesta ampliació tingui una limitació temporal de tres anys des de l'entrada en vigor del DL 17/2019. És a dir, només existeix l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social per venciment de la durada del contracte d'arrendament fins al 31 de desembre de 2022. Potser la idea ha estat intentar compensar la curta durada de tres anys dels lloguers celebrats amb anterioritat a l'entrada en vigor del Reial decret Llei 7/2019, d'1 de març, de mesures urgents en matèria d'habitatge i lloguer, que va incrementar la durada mínima dels contractes d'arrendaments urbans de la Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans (en endavant, LAU). Tanmateix, entenem que aquesta limitació temporal té poca operativitat. Davant d'aquesta limitació temporal, les persones en risc d'exclusió residencial amb un contracte d'arrendament amb data de venciment posterior al desembre del 2022 podrien deixar de pagar la renda abans de dita data. I si deixen de pagar la renda, el procediment s'hauria d'iniciar per impagament del lloguer, que, a diferència del procediment per venciment de la durada del contracte, no està subjecte a cap límit temporal.

2.2.4. *Manca de títol jurídic que habiliti l'ocupació*

Segurament la mesura estrella que conté la DA 1a de la Llei 24/2015, incorporada pel DL 17/2019, és l'extensió de l'obligació de l'article 5.2 de la Llei a les demandes de «desnonament per manca de títol jurídic que habiliti l'ocupació».²⁹

En primer lloc, com que és una extensió de l'obligació continguda en l'apartat segon de l'article 5 de la Llei 24/2015, la persona obligada en aquest supòsit, a diferència de les de l'apartat 1, no és qualsevol persona propietària, sinó que ha de ser un gran tenidor. Tampoc no és aplicable a tots els tipus de grans tenidors; tal com indica

28. Segons A. FUENTES-LOJO, «Novedades legales en derecho de vivienda en Cataluña», p. 4, es tracta d'una mesura antifrau per a evitar que el gran tenidor o assimilat intenti evitar l'obligació d'oferir un lloguer social deixant transcórrer el contracte amb l'arrendador fins al seu venciment per a després interposar la corresponent demanda de desnonament per expiració del termini.

29. Diem estrella perquè ha tingut un ampli ressò mediàtic tant en la premsa *mainstream* i els portals immobiliaris (<www.lavanguardia.com/local/20191223/472413000477/vivienda-generalitat-calvet-desahucio-alquiler.html> [última consulta: 16 maig 2020]; <www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2020/02/05/779786-luz-verde-para-la-okupacion-cataluna-obligara-a-legalizarla-con-un-alquiler-social> [última consulta: 16 maig 2020]), com en les plataformes i els mitjans dels moviments socials (<<https://afectadosporlahipoteca.com/2019/12/23/hemos-logrado-ampliar-la-ley-24-2015-catalana-adaptandola-a-las-nuevas-caras-de-la-emergencia-habitacional/>> [última consulta: 16 maig 2020]; <<https://observatoridesc.org/es/ampliamos-proteccion-ley-242015-adaptandola-nuevas-caras-emergencia-habitacional>> [última consulta: 16 maig 2020]).

la lletra *b* de l'apartat 1 de la DA 1a de la Llei 24/2015, aquesta obligació només és exigible quan el demandant (el propietari) «tingui la condició de gran tenidor d'acord amb la lletra *a* de l'apartat 9 de l'article 5 i amb la lletra *a* de l'apartat 3 d'aquesta disposició». És a dir, quan el propietari de l'immoble ocupat tingui atribuïda directament la seva condició de gran tenidor: entitats financeres i les seves filials immobiliàries, fons d'inversió, entitats de gestió d'actius i fons de capital de risc i de titulització d'actius. Queden exemptes, doncs, les persones físiques i les persones jurídiques diferents de les anteriors, independentment del nombre d'habitatges que tinguin en propietat.

En segon lloc, a aquest supòsit se li afegeixen una sèrie de requisits addicionals:

a) Que l'habitatge es trobi en una situació d'utilització anòmala, d'acord amb l'article 41.1a LDH. Són situacions anòmales la desocupació permanent³⁰ (referència a l'article 5.2b), la sobreocupació (art. 3e) i l'infrahabitatge (art. 3f).

Crida l'atenció la referència a l'article 5.2b perquè en la resta de supòsits es fa referència a les definicions de l'article 3 LDH. Entenem que es tracta d'un error involuntari del legislador.

b) Que l'ocupació sense títol hagi tingut inici abans dels sis mesos anteriors a l'entrada en vigor del DL 17/2019.

Per tant, queden excloses del dret a rebre una oferta de lloguer social les persones afectades per ocupacions sense títol jurídic habilitador que s'hagin produït després del 31 de juny de 2019. Entenem que el legislador ha previst un espai temporal per a donar una solució a un grup de persones ja afectades en el moment de l'aprovació del DL, però amb la voluntat de no incentivar futures ocupacions sense títol jurídic habilitador.

c) Que els ocupants no hagin rebutjat cap opció de real·lotjament social en els darrers dos anys.

A priori, aquest requisit sembla raonable. El real·lotjament pot donar solució a la necessitat d'habitatge de les persones afectades. No obstant això, aquí ens plantejem fins on arriben les condicions de real·lotjament que aquestes han d'acceptar o poden rebutjar, ja que sembla una realitat que aquestes condicions no sempre són les d'un habitatge digne.³¹

d) Que els serveis municipals emetin un informe favorable sobre el compliment, per part dels ocupants, dels paràmetres de risc d'exclusió residencial i d'arrelament i convivència en l'entorn veïnal.

Aquest darrer supòsit, introduït en la DA 1a de la Llei 24/2015, ha tingut una rellevància especial en els últims mesos perquè, des de la seva entrada en vigor, ha tin-

30. El concepte d'*habitatge buit* ha estat modificat de manera molt rellevant tant pel DL 17/2019 com pel DL 1/2020, que modifica el primer. Sobre el tema, vegeu l'apartat 3 *infra*.

31. Algunes plataformes socials i iniciatives veïnals ja havien reivindicat anteriorment la millora de les propostes de real·lotjament. La Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH), per exemple, va ocupar el 21 de juny de 2019 l'Institut Municipal de Serveis Socials de Barcelona per a exigir real·lotjaments dignes per a les famílies desnonades.

gut un ressò especial l'intent d'aplicació en un procediment de desnonament d'una sèrie d'habitatges ocupats sense títol habilitador en què es complien els requisits exposats. La resposta judicial ha estat no atorgar cap efecte processal als preceptes de la Llei 24/2015.

2.3. CARACTERÍSTIQUES DEL CONTRACTE

Després d'haver delimitat en quins casos i entre quines parts pot sorgir l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social, cal preguntar-se què és exactament un lloguer social. Com veurem, és principalment la renda, a més de la seva obligatorietat, evidentment, el que diferencia un lloguer social d'un contracte de lloguer d'habitatge lliure.

2.3.1. Renda

Si bé és la característica més important, el DL 17/2019 no incorpora cap novetat o cap modificació respecte de la redacció original de la Llei 24/2015.

Per tant, perquè la proposta pugui ésser considerada de lloguer social, ha de fixar rendes que garanteixin que l'esforç per al pagament del lloguer no supera els límits següents (art. 5.7 Llei 24/2015): 10 % dels ingressos ponderats de la unitat familiar, si estan per sota del 0,89 de l'IRSC; 12 % dels ingressos ponderats de la unitat familiar, si estan per sota del 0,95 de l'IRSC, o 18 % dels ingressos ponderats de la unitat familiar, si són iguals o superiors al 0,95 de l'IRSC.

Els coeficients de ponderació dels ingressos de la unitat familiar estan previstos en l'article 4.2 del Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al Dret a l'Habitatge, i varien segons la zona geogràfica de residència, el nombre de persones que hi conviuen i si alguna té reconeguda alguna discapacitat.

La renda que ha de pagar l'arrendatari varia, doncs, en funció dels seus ingressos. A tall simplement il·lustratiu, cal esmentar que la renda que pagaria una persona sola amb el màxim d'ingressos per a poder ser considerada en risc d'exclusió residencial, seria de 239,03 €; mentre que si ens trobéssim davant una unitat familiar o de convivència amb el màxim d'ingressos possible, la renda del lloguer ascendiria a 298,79 €. És a dir, seria una persona o una unitat familiar amb ingressos iguals a dues vegades o dues vegades i mitja l'IRSC ponderat,³² respectivament, i, per tant, hauria de pagar una renda equivalent al 18 % dels seus ingressos ponderats.³³

32. Vegeu la taula 1.

33. Vegeu alguns exemples més de rendes i el procediment per a calcular-les en l'annex 2.

2.3.2. *Objecte*

L'article 5.7 de la Llei 24/2015 preveu que la persona obligada a oferir el lloguer social ha de fer-lo preferentment sobre l'habitatge afectat pel procediment. O, alternativament, sobre 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. El DL 17/2019 no implica cap novetat en relació amb la redacció de la Llei 24/2015.

Entenem que la possibilitat d'oferir un habitatge diferent del ja ocupat per les persones en risc d'exclusió residencial s'hauria d'interpretar restrictivament, tant per temes d'arrelament social i veïnal dels mateixos ocupants, com per a evitar l'expulsió del veïnat en determinades zones i la segregació de la població en funció dels seus ingressos. Ens preguntem de quina manera pot controlar-se que si s'ofereix un habitatge diferent, sigui perquè veritablement l'habitatge actualment ocupat no pot ser ofert per una causa justificada, com ara no complir els requisits d'habitabilitat. Entenem que en cap cas podria ser una causa justificada el fet que el propietari tingui previst dedicar aquest habitatge a alguna promoció immobiliària més lucrativa.

A la vegada, veiem que la possibilitat d'oferir un habitatge inclús fora del propi terme municipal sembla anar en contra d'aquesta línia. De nou, és un supòsit que s'hauria d'aplicar molt restrictivament, per a la qual cosa seran clau els informes dels serveis socials municipals.

2.3.3. *Durada mínima i renovació*

El DL 17/2019 preveu que la durada mínima dels contractes de lloguer social ha de ser, com a mínim, igual a la de la legislació d'arrendaments urbans. Remissió que hem d'entendre, almenys de moment, a la LAU.

En qualsevol cas, la durada no podrà ser inferior a cinc anys quan el titular de l'habitatge sigui una persona física, i a set anys si és una persona jurídica. Si bé en l'actualitat aquests terminis coincideixen amb la durada mínima prevista en l'article 9 LAU, aquests mínims s'haurien de respectar en cas que el legislador reduís el termini de durada mínima dels arrendaments urbans.

D'altra banda, l'article 10 de la Llei 24/2015, afegit per l'article 5.6 del DL 17/2019, crea l'obligació d'oferir una única renovació del contracte de lloguer social postvenciment per un nou termini de cinc o set anys, segons si el titular de l'habitatge és una persona física o jurídica, respectivament, sempre que la persona afectada es continuï trobant dins dels paràmetres d'exclusió social residencial. Correspon als afectats acreditar que es continuen trobant dins d'aquests paràmetres, tot i que és obligació del titular de l'habitatge requerir-los perquè presentin la documentació

que ho corrobori amb una antelació de quatre mesos abans de la data d'expiració del contracte.

Una qüestió controvertida és si aquesta renovació obligatòria del contracte és o no compatible amb la pròrroga legal tàcita anual de fins a tres anys que preveu l'article 10 LAU.³⁴ Tot i que *a priori* no sembla que ambdues figures hagin de ser incompatibles, la resposta dependrà de si entenem o no aplicable de manera subsidiària la LAU al contracte de lloguer social que es formalitzi.

2.3.4. *Llei aplicable als contractes de lloguer social*

Més enllà d'establir l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social en alguns supòsits i sota certes condicions —una renda màxima i una durada mínima—, la Llei 24/2015 no especifica quina serà la normativa aplicable als contractes de lloguer social. Sorgeix la pregunta, doncs, de si és possible l'aplicació de la LAU com a norma supletòria en diferents aspectes o controvèrsies que poden sorgir en el marc d'aquest contracte.

Atès que estem davant d'arrendaments d'habitatges i tenint en compte l'àmbit d'aplicació de la LAU (art. 1 i 2) i el fet que no podem incloure el lloguer social dins de cap categoria d'arrendaments exclosos de la llista de l'article 5 LAU, ens decantem per entendre que la LAU ha de ser d'aplicació subsidiària i ha de regular tots els aspectes sobre els quals la Llei 24/2015 guarda silenci, que són nombrosos, en la línia del que disposa l'apartat 8 de la disposició addicional primera de la LAU per als arrendaments d'habitatges amb protecció oficial. La posició contrària ens portaria a aplicar el règim dels arrendaments de finques del Codi civil (CC), que si bé no ofereix la protecció a la part feble de la relació, com fa la LAU, també proporciona certes prerrogatives a l'arrendatari, com ara la possibilitat de subarrendar l'habitatge si no hi ha pacte en contra (art. 1550 CC).

Un aspecte concret sobre el qual s'han generat dubtes és si resulta d'aplicació o no la pròrroga legal tàcita de tres anys que preveu l'article 10 LAU. Fuentes-Lojo aposta per la incompatibilitat d'aquesta pròrroga amb la renovació obligatòria de l'article 10 de la Llei 24/2015 que comentàvem abans perquè entén que el legislador català ha introduït aquesta renovació precisament perquè ha considerat insuficient la durada de la pròrroga legal tàcita.³⁵ És una opinió discutible, atès que el legislador català no

34. En sentit negatiu es manifesta A. FUENTES-LOJO, «Novedades legales en derecho de vivienda en Cataluña», p. 5, qui considera que al legislador català li ha semblat insuficient la figura de la pròrroga legal tàcita i ha optat per establir mesures més proteccionistes consistents en l'obligació de renovar el contracte per un termini addicional de cinc o set anys.

35. A. FUENTES-LOJO, «Novedades legales en derecho de vivienda en Cataluña», p. 1-12, esp. p. 3-4.

la descarta quan fa una remissió explícita a la durada mínima regulada en la normativa d'arrendaments (ap. 2n DA 1a Llei 24/2015).

Després del transcurs de la durada del contracte de lloguer social, si cap de les parts denuncia el contracte, hauria d'operar la pròrroga legal tàcita de l'article 10 LAU. La renovació obligatòria de l'article 10 de la Llei 24/2015 operarà quan, extingit efectivament el primer contracte, l'arrendatari continuï en una situació d'exclusió residencial. Excloure l'aplicabilitat d'aquesta pròrroga als supòsits de contractes de lloguer social portaria a la situació de donar un tractament pitjor a aquest tipus d'arrendataris, més vulnerables que la resta.

2.4. CONSEQÜÈNCIES DE L'INCOMPLIMENT

Probablement una de les qüestions clau d'aquest obligació és determinar quines són les conseqüències i els efectes del seu incompliment.

2.4.1. *Infraccions administratives*

Fora de tot dubte, l'article 4.5 del DL 17/2019 ha configurat la no formulació de la proposta d'oferta de lloguer social en els supòsits de la Llei 24/2015 com una infracció administrativa greu, així com la inobservança dels requisits legals de l'article 5.7 i de l'apartat 2 de la DA 1a de la Llei en la formulació de la proposta (art. 124.2i i j LDH). Aquestes infraccions poden ser sancionades amb multes de 9.001 a 90.000 euros, en virtut de l'article 118.2 LDH. La quantia s'haurà de determinar de manera proporcional a la gravetat de la infracció, seguint els criteris de l'article 117 de la mateixa Llei. Addicionalment, l'incompliment per part del propietari de l'habitatge del requeriment que pugui fer l'Administració per al compliment de l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social, pot significar la imposició de multes coercitives periòdiques, la quantia total de les quals no podrà superar el 50% de la multa sancionadora establerta per a la infracció (art. 113.2 LDH). La legitimació d'aquestes sancions la trobem en l'article 5.2f LDH, que estableix aquesta conducta com un incompliment de la funció social de la propietat.

2.4.2. *Efectes en el pla privat*

Tanmateix, la qüestió que més controvèrsia ha generat és si aquesta obligació té o no efectes processals. És a dir, si constitueix un requisit d'admissibilitat de les demandes procedents en els supòsits en què està prevista i si el seu incompliment pot arribar a paralitzar procediments de desnonament ja iniciats, en aplicació de la disposició transitòria del DL 17/2019.

La principal demanda del moviment pel dret a l'habitatge i dels grups promotors de la iniciativa legislativa popular de la Llei 24/2015 és que aquesta obligació tingui efectes en el pla civil i que l'objectiu de proporcionar un habitatge assequible a les persones en risc d'exclusió residencial s'aconsegueixi evitant que siguin desnonades dels seus domicilis.³⁶ Ara bé, la posició de propietaris i de gran part de juristes ha estat la contrària: atorgar a aquestes normes un caràcter purament administratiu i centrar el debat en la negació del seu caràcter processal.

Abans de l'aprovació del DL 17/2019, en el període immediatament posterior a l'aprovació de la Llei 24/2015, trobem alguns pronunciaments judicials partidaris de reconèixer la incidència privada i processal de l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social. Referint-se a un supòsit entre un deutor hipotecari i una entitat bancària, trobem la Interlocutòria de l'Audiència Provincial de Barcelona, Secció Tretzena, 417/2016, de 20 de desembre (fonament jurídic [FJ] 5; magistrat ponent [MP]: Joan Bautista Cremades Morant). En la mateixa línia van els únics pronunciaments del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en la matèria que s'han produït fins a la data, tot i que es referien a la Llei 24/2015, que en aquell moment es trobava suspesa (interlocutòries del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, Sala Civil i Penal, Secció Primera, 173/2018 i 178/2018, de 26 de novembre [MP: José Francisco Valls i Gombau], i 175/2019, de 10 d'octubre [MP: Jordi Seguí Puntas]). Abans d'aquests tres pronunciaments, la Secció Onzena de l'Audiència Provincial de Barcelona va considerar, també *obiter dictum*, atesa la suspensió de la Llei, que l'oferiment d'una proposta de lloguer social no es podia entendre com un requisit d'admissibilitat de la demanda (Interlocutòria de l'Audiència Provincial de Barcelona, Secció Onzena, 98/2018, de 25 d'abril [MP: Marta Font Marquina]).

Malgrat la posició del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, amb posterioritat a l'aprovació i l'entrada en vigor del DL 17/2019 la posició de la judicatura sembla haver virat. Com avançàvem més amunt, han estat diversos els acords de juntes generals de magistrats de les seccions d'audiències que han decidit unificar el criteri respecte a aquesta qüestió i negar efectes processals a l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social en tots els supòsits de la Llei 24/2015. Tant la junta general de magistrats de les seccions civils de l'Audiència Provincial de Girona, el 10 de febrer de 2020, com la de Barcelona, el 21 de febrer, van acordar que l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social no és un requisit d'admissibilitat de la demanda judicial i que, en cap cas, el seu incompliment no determina la inadmissió de la demanda. Van especificar que l'única conseqüència jurídica que se'n pot derivar és la imposició, per part de l'administració competent, de les sancions administratives previstes en

36. Com s'ha posat de manifest en la premsa. Per exemple, vegeu: <www.lavanguardia.com/vida/20200311/474089952773/entidades-piden-a-jueces-y-administracion-aplicar-ley-emergencia-habitacional.html> (última consulta: 16 maig 2020).

la LDH. Consideren, per tant, que es tracta d'una exigència de caire administratiu, i no de caire processal.

Com s'ha posat de manifest,³⁷ reforcen aquesta posició la distribució competencial de l'article 149 CE, que atorga a l'Estat competència exclusiva en matèria de legislació processal, i el fet que la lletrada de la Generalitat argumentés, durant el procediment del recurs d'inconstitucionalitat núm. 2501/2016, que «[e]l objetivo del artículo 5 no es limitar la libertad de contratación ni establecer requisitos procesales a la interposición de acciones judiciales, sino delimitar el derecho de propiedad, estableciendo una obligación conforme a una finalidad o utilidad social. Este precepto, al igual que las disposiciones transitorias segunda y final tercera, respetan las competencias del Estado. Han sido dictados con base en la competencia atribuida a la Generalitat en el artículo 137 EAC».³⁸

Per la mateixa interpretació s'ha decantat el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya (CGEC) en el seu Dictamen del 17 de febrer de 2020 sobre el Decret llei 1/2020. En un fonament jurídic *obiter dictum* es pronuncia respecte a aquesta qüestió i, pel que fa al que s'ha exposat anteriorment, afegeix que una interpretació favorable als efectes processals del precepte vulneraria la tutela judicial efectiva consagrada en els articles 24 CE i 11.3 de la Llei orgànica del poder judicial, així com l'article 403.1 de la Llei d'enjudiciament civil. El CGEC considera que aquesta vulneració es dona especialment en haver inclòs com a supòsit generador de l'obligació algunes ocupacions sense títol legítim, supòsits en què inclús les mateixes sancions administratives per mantenir un habitatge desocupat dels articles 123 i 124 LDH a l'habitatge tindrien, per si mateixes, un efecte limitador de l'accés a la justícia. Aquesta qüestió ens remet a la discussió sobre la nova definició d'*habitatge buit* introduïda pel DL 1/2020, que analitzarem més avall.³⁹ Considerem que aquesta afirmació respecte a la limitació de l'accés a la justícia és una mica excessiva. No pot dir-se que el fet que l'incompliment d'una obligació administrativa comporti una sanció signifiqui una restricció a l'accés a la justícia en el sentit que les persones obligades que es neguin a complir-la evitaran acudir a la jurisdicció civil per a no fer aflorar la seva conducta irregular. A més, de la lectura del dictamen es podria deduir que qualsevol propietari que vegi com un habitatge de la seva propietat és ocupat sense un títol legítim, serà sancionat per l'Administració per incompliment de la funció social de la propietat. Tot i compartir part de la crítica de la nova definició d'*habitatge buit*, el dictamen passa per alt que només en els casos en què efectivament l'habitatge pugui ser considerat buit, l'Administració podria

37. A. FUENTES-LOJO, «Novedades legales en derecho de vivienda en Cataluña», p. 14. Tot i que l'autor es decanta per no atorgar efectes processals a les disposicions, no ho descarta completament i apunta que, si es considerés requisit de procedibilitat, hauria de ser reparable.

38. Sentència del Tribunal Constitucional 13/2019, de 31 de gener, precedent núm. 7.

39. Vegeu *infra* l'apartat 3.

incoar un procediment sancionador. Una actuació administrativa que tampoc derivaria automàticament de la interposició d'una demanda civil de desnonament per part del propietari. Considerem, doncs, que costa establir aquesta relació directa entre la Llei 24/2015 i una suposada restricció en l'accés a la justícia dels propietaris d'habitatges.

En qualsevol cas, la nova postura dels tribunals ha buidat d'efectes pràctics l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social a les persones que pateixen una situació d'exclusió residencial. Aquestes veuen ara com l'incompliment dels propietaris dels habitatges on viuen pot no tenir cap repercussió en la seva situació residencial perquè poden ser desnonades igualment, al marge que l'Administració incoï, o no, un procediment sancionador, el qual no tindrà impacte directe en la seva situació. Era aquesta la intenció del legislador català en aprovar la Llei 24/2015? No ho sembla quan llegim el seu article 5.3, que estableix que «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 de l'apartat 7, si els afectats la rebutgen, el demandant pot iniciar el procediment judicial».

El legislador català sí que pot incidir en el contingut del dret a la propietat en virtut de les seves competències en matèria d'habitatge, entre d'altres. Dubtem que si no s'hagués introduït el nou supòsit generador de dita obligació de l'apartat 1*b* de la DA 1a de la Llei 24/2015, s'hagués promulgat ara amb tanta contundència la irrellevància civil de l'obligació. Si, com posa de manifest el CGEC en el seu dictamen, hi ha seriosos dubtes sobre la constitucionalitat del nou concepte d'*habitatge buit* i sobre el nou supòsit contingut en la DA 1a de la Llei 24/2015, pel fet que podria vulnerar la doctrina constitucional continguda en la Sentència del Tribunal Constitucional 32/2019, aquesta és una qüestió sobre la qual s'haurà de pronunciar el Tribunal Constitucional. Considerem que negar efectes en el pla civil a unes disposicions que abans els havien tingut reconeguts pel fet de vincular-les a un supòsit diferent la constitucionalitat del qual és posada en qüestió, comporta negar la possibilitat de beneficiar-se d'aquesta protecció a la gran majoria de persones en risc d'exclusió residencial susceptibles de fer-ho. Recordem que, atenent especialment el requisit de la limitació temporal de l'apartat segon de la lletra *b* del punt 1 de la DA 1a de la Llei 24/2015, el nombre de casos en què es genera una obligació d'oferir lloguer social a ocupants sense títol legal d'un habitatge està molt delimitat.

Si bé la tècnica legislativa és molt millorable i això fa que aquesta normativa estigui subjecta a una crítica tan intensa que li ha acabat negant efectes pràctics, tampoc no podem compartir els arguments esgrimits per aquesta, que nega la major i, fent una interpretació del precepte que competiria fer al Tribunal Constitucional, deixa sense protecció a la totalitat de possibles beneficiaris d'aquesta mesura encaminada a resoldre la crisi d'exclusió residencial que es viu a Catalunya. Una situació que ja s'està veient accentuada en l'actualitat per la destrucció de l'ocupació causada per la pandèmia de la covid-19.

2.5. DISPOSICIÓ TRANSITÒRIA PRIMERA DEL DECRET LLEI 17/2019

Per acabar de parlar de l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social, cal destacar la disposició transitòria primera del DL 17/2019. Aquesta disposició estableix que, pel que fa als supòsits incorporats pel DL 17/2019, és a dir, la DA 1a i l'article 10 de la Llei 24/2015, referents, respectivament, al venciment de la durada del contracte i la manca de títol jurídic i a la renovació dels contractes de lloguer social obligatori, l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social és d'aplicació també en el cas que el procediment judicial corresponent s'hagi iniciat abans de l'entrada en vigor del DL 17/2019 i estigui encara en procés de tramitació.

Imaginem que la intenció del legislador en aquest precepte està en consonància amb la de la nova DA 1a de la Llei 24/2015. És a dir, fer justícia per a casos existents i, ara també, judicialitzats. No és cap sorpresa que la seva redacció torni a ser ambigua i produeixi confusió. De la interpretació literal del precepte es deriva que la retroactivitat només és aplicable als nous supòsits introduïts en la DA 1a de la Llei 24/2015. Això és, a les ocupacions sense títol jurídic habilitador i als supòsits de venciment del contracte de lloguer. Se'ns n'escapa el motiu; absent, en tot cas, de l'exposició de motius del DL 17/2019. És una curiosa opció legislativa que implica que aquesta obligació esdevé aplicable en alguns procediments ja iniciats i en d'altres, no, de manera, aparentment, arbitrària. Per exemple, imaginem dos procediments derivats d'un contracte d'arrendament d'habitatge iniciats abans de l'entrada en vigor del DL 17/2019 en què l'arrendador és una persona física amb més de quinze habitatges en propietat. A l'inici del procediment, en cap dels dos casos el propietari estava obligat a oferir una proposta de lloguer social als arrendataris, els quals imaginem que, en ambdós casos, es troben en situació d'exclusió residencial. Així, si un dels dos processos era per venciment de la durada del contracte, es generarà l'obligació, per part del propietari, d'oferir una proposta de lloguer social perquè aquest és un dels supòsits introduïts pel DL 17/2019 i perquè ara les persones físiques també poden ser considerades grans tenidors; i si l'altre procés era per impagament del lloguer, el propietari no esdevindrà obligat.

En conclusió, per algun motiu que desconeixem, aquesta obligació només es genera retroactivament en processos judicials iniciats en els supòsits que incorpora el DL 17/2019, i no en tots els previstos en la Llei 24/2015.

Un altre aspecte que cal destacar és que ni la Llei 24/2015 ni el DL 17/2019 fixen en quin moment extraprocessal o processal s'ha d'oferir el lloguer social en aquells procediments ja iniciats en què esdevé exigible la proposta de lloguer social segons la disposició transitòria primera del DL 17/2019. Una possible interpretació és que l'oferta s'ha de fer tan aviat com sigui possible, atès que la norma general és fer-la abans de presentar la demanda. Ara bé, aquesta imprecisió fa que es plantegin dubtes de constitucionalitat seriosos respecte a la irretroactivitat de les disposicions sancionadores establertes en l'article 25 CE. Haver determinat que l'obligació és exi-

gible abans de la resolució del procediment, per exemple, hauria contribuït a dissipar aquests dubtes.⁴⁰

3. NOVA DEFINICIÓ DEL CONCEPTE D'*HABITATGE BUIT*

Una de les primeres mesures contingudes en el DL 17/2019, i també una de les més polèmiques, és la modificació de la definició d'*habitatge buit* de l'article 3d LDH.

Segons el redactat original de la Llei, un habitatge buit era el que romania desocupat permanentment durant un termini de més de dos anys sense una causa justificada. La llista de causes justificades, que entenem taxativa,⁴¹ era la següent: «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 o la possessió* de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució».

La modificació que l'article 2 del DL 17/2019 va fer d'aquesta definició consistia a afegir que l'ocupació sense títol legítim no impedeix que es pugui considerar buit un habitatge llevat que la persona propietària hagi iniciat accions judicials per a la recuperació efectiva de l'habitatge abans del termini de dos anys.

Menys d'un mes després de l'aprovació i l'entrada en vigor del DL 17/2019, va ser aprovat pel Govern el DL 1/2020, que conté un únic article i la finalitat del qual és exclusivament modificar la nova definició d'*habitatge buit* continguda en el DL 17/2019. Aquesta última definició, que es troba actualment en vigor, estableix que, en tot cas, un habitatge ocupat sense títol legítim durant més de dos anys ha de ser considerat «buit», amb independència de si la persona propietària ha iniciat o no accions judicials de recuperació de la possessió abans del termini dit de dos anys.

Així, l'article únic del DL 1/2020 refà la reforma que l'article 2 del DL 17/2019 feia del concepte d'*habitatge buit* de la LDH i n'elimina l'últim incís.⁴² També, per coherència i per a permetre l'operativitat de la disposició transitòria primera del

40. Dubtes que planteja A. FUENTES-LOJO, «Novedades legales en derecho de vivienda en Cataluña», p. 4. Planteja si en virtut de la disposició transitòria primera l'obligació d'oferir lloguer social és aplicable en els supòsits que es trobaven en fase d'apel·lació en el moment de l'entrada en vigor del DL o, inclús, en els que en el moment de l'entrada en vigor del DL hagués finalitzat el procediment declaratiu amb sentència ferma però encara no s'hagués instat la demanda executiva. Considera que ambdós supòsits mereixen un tracte diferent.

41. Si bé considerem que es tracta d'una llista *numerus clausus*, és cert que moltes d'aquestes causes justificades admeten una interpretació prou àmplia en la qual es poden encabir diferents situacions.

42. «[...] llevat del cas que la persona propietària acrediti haver iniciat les accions judicials adequades per a la recuperació efectiva de la possessió abans de complir-se el termini per considerar l'habitatge buit.»

DL 17/2019, elimina el fet que l'habitatge es trobi immers en un litigi sobre la seva *possessió* com a causa justificada de la desocupació.

Per tant, actualment un habitatge és considerat buit als efectes de la LDH quan ha estat desocupat permanentment durant un termini de dos anys sense una causa justificada. I les causes justificades poden ser: 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 o que la *propietat* de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució. L'ocupació sense títol legítim, inclús si el propietari ha iniciat accions de recuperació de l'immoble, no pot ser una causa que justifiqui la desocupació de l'habitatge.

Aquesta última modificació ha estat altament criticada i la seva constitucionalitat, posada seriosament en dubte. Tant és així que el Dictamen del CGEC de 17 de febrer de 2020⁴³ la considera per unanimitat inconstitucional, atès que la supressió, com a causa justificada de la desocupació permanent de l'habitatge, de l'ocupació d'aquest sense títol legítim, inclús quan la persona propietària acreditada que va iniciar les accions judicials adequades per a la recuperació efectiva de la possessió abans que es compleixi el termini dels dos anys per considerar l'habitatge com a buit, vulnera el dret a la propietat privada de l'article 33 CE i el cànon d'arbitrarietat de l'article 9.3 CE.

Un dels arguments utilitzats en el Dictamen és que aquesta reforma té efectes més enllà de modificar una definició. Com hem assenyalat en l'apartat anterior, de la configuració d'aquesta definició dependrà, per exemple, que es generi o no l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social en els supòsits d'ocupació sense títol habilitador d'un habitatge. Però els efectes administratius són múltiples i entre aquests cal destacar la possible imposició de sancions per incompliment de la funció social de la propietat (art. 5.2*b* LDH). L'Administració pot sancionar amb una infracció molt greu el propietari d'un habitatge buit que incompleixi un requeriment per ocupar-lo (art. 123.1*b* LDH), o amb una infracció greu el que incompleixi la seva obligació de comunicar aquesta situació de l'habitatge a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (art. 124.1*j* LDH). Són també imposibles multes coercitives de fins a mil euros per cada habitatge per lapses de temps d'un mes mentre romanguin desocupats, amb un import màxim del 50% del preu estimat de l'habitatge (art. 42.6 i 7 LDH). Totes aquestes sancions i multes són perfectament compatibles amb les que es puguin imposar si concorre també un incompliment de l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social.

43. Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, Dictamen 2/2020, de 17 de febrer, sobre el Decret llei 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica el Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per a millorar l'accés a l'habitatge, p. 1-44, sol·licitat per diputats del Grup Parlamentari de Ciutadans el 28 de gener de 2020.

Tanmateix, la raó de ser d'aquesta controvertida reforma era la pràctica inexigibilitat —segons la memòria justificativa de la Secretaria de l'Agenda Urbana i Territori de 20 de gener de 2020, sobre la necessitat de modificar el DL 17/2020— de l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social en els supòsits d'ocupació sense títol jurídic habilitador de la DA 1a de la Llei 24/2015,⁴⁴ que, tal com hem assenyalat, requereix que l'habitatge ocupat tingui la consideració d'habitatge buit. Tal com està plantejat el requisit per a la consideració d'habitatge buit en l'obligació de la DA 1a de la Llei 24/2015, haver mantingut la definició continguda en el DL 17/2019 hauria significat que aquesta obligació només es generaria en els casos en què l'habitatge hagués estat permanentment desocupat durant almenys dos anys des de l'ocupació o en què aquesta ocupació s'hagués produït durant dos anys durant els quals la propietat s'hagués mostrat passiva i no hagués intentat la seva recuperació efectiva per via judicial. Ambdues situacions, com indica el mateix dictamen, que remet a la memòria esmentada, són la minoria de casos.⁴⁵

Resulta evident, doncs, que per a aconseguir la finalitat buscada pel legislador (donar sortida a una sèrie d'ocupacions ja efectuades) ambdues disposicions (DA 1a de la Llei 24/2015 i definició d'*habitatge buit* introduïda pel DL 17/2019) no podien coexistir, i aquesta és la raó de la reforma del DL 1/2020. Sense entrar a qüestionar la legitimitat o constitucionalitat de la finalitat perseguida pel legislador, reforçar les mesures encaminades a aconseguir que es respecti la funció social de la propietat mitjançant l'erradicació de la desocupació injustificada d'habitatges,⁴⁶ considerem que no és la manera òptima de fer-ho des del punt de vista tecnicojurídic.

Sembla que el legislador no ha tingut en compte que modificar el concepte genèric d'*habitatge buit*, atès que s'aplica a totes les disposicions de la LDH, i no només al supòsit d'obligació d'oferir un lloguer social de la DA 1a de la Llei 24/2015, té uns efectes de caire administratiu que contribueixen a posar en dubte la seva constitucionalitat. De fet, així ho manifesta el CGEC en el seu dictamen.⁴⁷

El raonament que porta el CGEC a afirmar la inconstitucionalitat de la definició d'*habitatge buit* aprovada pel DL 1/2020 és el següent. D'una banda, afirma que una de les finalitats perseguides pel legislador català en matèria d'habitatge en els últims quinze anys ha estat posar a disposició de les persones físiques el major nombre d'ha-

44. Cal recordar que aquesta obligació només es genera en els casos d'ocupacions sense títol iniciades almenys sis mesos abans de l'entrada en vigor del DL 17/2019. En la majoria dels casos detectats s'havia constatat la interposició d'una demanda de recuperació de la possessió abans del transcurs del termini de dos anys, la qual cosa feia perdre a l'habitatge la consideració d'habitatge buit.

45. Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, Dictamen 2/2020, p. 14-17.

46. Objectiu que el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya considera «susceptible de protecció constitucional», «legítim i ajustat a un bé jurídic, com és el cas del dret a l'habitatge» en la p. 30 del dictamen esmentat.

47. Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, Dictamen 2/2020, p. 28-31.

bitatges a través del foment de l'ocupació dels habitatges desocupats injustificadament. El DL 17/2019, doncs, reforça i intensifica les restriccions del dret de propietat en virtut de la seva funció social. Ara bé, el CGEC apunta que aquestes restriccions han d'estar dirigides al compliment de la finalitat que les justifica. En el nostre cas, promoure l'ocupació d'habitatges. Segons el CGEC, es dona una paradoxa *irracional* quan ens trobem davant d'habitatges ocupats il·legalment, atès que amb aquesta nova definició d'*habitatge buit* un propietari que accedeixi a la tutela judicial per a recuperar la possessió de l'habitatge passa a ser susceptible de l'aplicació de les mesures sancionadores adreçades als propietaris d'habitatges buits. Així, segons aquest raonament, el propietari afectat per l'ocupació il·legítima del seu habitatge que actua a l'empara de l'ordenament perquè li'n sigui restituïda la possessió, resulta «perjudicat alhora per una altra llei sectorial que parteix de la ficció jurídica que l'ocupació il·legítima, sigui objecte de recurs o no davant de la justícia, equival a una situació de desocupació permanent si dura més de dos anys».⁴⁸ El CGEC ens recorda que, segons la jurisprudència del Tribunal Constitucional,⁴⁹ l'ocupació no consentida ni tolerada no pot ser un títol d'accés a la possessió d'un habitatge i tampoc no es troba emparada en el dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat (art. 47 CE). I, per tant, amb la nova redacció introduïda pel DL 1/2020 se suprimeix una causa justificada que era «lògica i necessària», atès que la funció social no està essent contradita pel propietari que procura la recuperació efectiva del seu habitatge ocupat il·legalment. És a dir, la definició vigent no distingeix entre una actuació activa i diligent i una actuació merament passiva, la qual cosa representa un tractament irracional i arbitrari sobre el propietari. En conclusió, el CGEC considera la reforma «mancada de total racionalitat» i no troba relació entre el seu contingut i el seu potencial resultat aplicatiu.

De la lectura del dictamen es dedueix que, des de l'aprovació del DL 1/2020, tots els propietaris que interposin una reclamació de recuperació de la possessió d'un immoble seran sancionats per l'administració competent per incomplir la funció social de la propietat, fins al punt que, *obiter dictum*, arriba a afirmar que la reforma significa també restriccions a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE). Si bé això no és cert —perquè es donés el fet que, en el moment de la interposició de la demanda, el propietari es pogués veure sancionat, l'habitatge hauria d'haver estat buit els dos anys anteriors a la interposició, o bé la suma del temps que hauria estat buit més el temps de transcurs del procediment hauria hagut de durar més de dos anys—, trobem raonable part de la crítica que es fa de dita reforma. Resulta arbitrari o poc coherent que es puguin imposar sancions per «mantenir un habitatge desocupat» a aquell que no té accés a la seva possessió i que fa tot el possible per recuperar-la.

48. Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, Dictamen 2/2020, p. 35.

49. STC 32/2019, de 28 de febrer, FJ 3.

És per això que pensem que si la finalitat era possibilitar l'exigibilitat de l'obligació d'oferir un lloguer social en supòsits d'ocupació sense títol legítim d'habitatges que haguessin estat buits, hauria estat més adient modificar o crear un concepte d'*habitatge buit* especial només als efectes d'aquesta disposició. Així, els efectes d'aquesta reforma haurien estat limitats a la generació de l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social en els casos previstos en la DA 1a de la Llei 24/2015, no es posaria la propietat en la situació paradoxal que s'ha descrit i, per tant, no s'obririen les portes a arguments addicionals per a al·legar la inconstitucionalitat d'unes mesures legislatives ja prou polèmiques per si mateixes.

4. EXPROPIACIÓ FORÇOSA

Una altra de les mesures per a resoldre situacions d'emergència social modificada pel DL 17/2020 (art. 6) és l'expropiació forçosa d'habitatges de l'article 15 de la Llei 4/2016.

La finalitat d'aquest tipus d'expropiacions és dotar les administracions competents d'un parc social d'habitatges de lloguer assequibles per a atendre les necessitats d'habitatge de les persones que es troben en situació d'exclusió residencial. La causa d'interès social que la fonamenta és l'incompliment de la funció social de la propietat, relativa a l'ocupació legal i efectiva de l'habitatge perquè constitueixi la residència de les persones.

L'expropiació pot ser tant d'ús com de domini, i aquesta possibilitat és una novetat introduïda per l'article 6 del DL 17/2019. En cas que sigui d'ús, la reforma manté el màxim temporal de deu anys, però elimina el mínim anterior de quatre anys. A més d'haver de trobar-nos davant d'un habitatge buit, hauran de concórrer dos requisits més perquè l'Administració pugui expropiar.

El primer requisit és que l'immoble estigui situat en una àrea de demanda residencial forta i acreditada⁵⁰ o en un dels municipis decretats pel Govern. Per a considerar que estem davant d'una àrea de demanda residencial forta i acreditada, hem de tenir en compte les variables de l'article 3.2 del Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al Dret a l'Habitatge: nombre d'inscrits en el Registre de Sol·licitants d'Habitatge Protegit, producció d'habitatge protegit, estoc d'habitatges acabats sense vendre, lloguer mitjà contractual, renda familiar disponible bruta, llars joves, immigració econòmica i variació de la població.

50. Per a saber quines són les àrees de demanda residencial forta i acreditada de Catalunya, consulteu l'annex del Decret 75/2014. El llistat està disponible a: <http://habitatge.gencat.cat/ca/ambits/Preus-ingressos-i-zones/Arees_demanda/> (última consulta: 16 maig 2020).

Actualment són relativament pocs els municipis que han estat reconeguts com a àrees de demanda residencial forta i acreditada. No obstant això, mentre no s'aprovi el Pla Territorial Sectorial d'Habitatge, actualment en fase de projecte,⁵¹ el conseller o la consellera competent en matèria d'habitatge pot modificar els municipis que tenen la consideració d'àrees de demanda residencial forta i acreditada. Com calia esperar, l'esborrany d'aquest Pla inclou, com a àrees de demanda residencial forta i acreditada, molts més municipis que no pas els que es van considerar el 2014, quan es va aprovar el Decret.⁵² En el mateix Pla, en l'article 11 de l'esborrany, es fixen quins són els objectius de solidaritat urbana que els municipis reconeguts com a àrees de demanda residencial forta i acreditada han d'assolir i en quin termini. S'espera que el Pla s'aprovi en el termini màxim d'un any.⁵³

El segon requisit és que l'immoble estigui inscrit en el Registre d'Habitatges Buïts i Habitatges Ocupats sense Títol Habilitador, que sigui susceptible d'estar-ho o que pertanyi a persones jurídiques que l'hagin adquirit a un titular d'habitatges inscrits en el Registre en primera transmissió o en transmissions ulteriors.

El Registre d'Habitatges Buïts i Habitatges Ocupats sense Títol Habilitador és un registre de caràcter administratiu on han de constar els habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària mitjançant compensació o bé pagament del deute amb garantia hipotecària, que no disposin d'un contracte que habiliti per a la seva ocupació. Aquesta informació prové de les dades obtingudes directament de la persona titular de l'habitatge buit o l'habitatge ocupat sense títol habilitador, del personal inspector de l'Administració de la Generalitat, dels ens o les administracions locals, dels registres públics o de les empreses subministradores de serveis als habitatges i que tenen coneixement de la situació mitjançant denúncies o actes d'inspecció, comunicacions, notes simples o certificats registrals.⁵⁴

51. Per a conèixer l'estat actual del projecte, vegeu: <http://territori.gencat.cat/ca/detalls/Article/projecte_decree_pla_territorial_sectorial_habitatge-00001> (última consulta: 16 maig 2020).

52. Es pot consultar el llistat de municipis de demanda residencial forta i acreditada segons l'esborrany del Pla Territorial Sectorial d'Habitatge (annex 1), a: <http://territori.gencat.cat/web/.content/home/01_departament/transparencia_i_bon_govern/procediments_i_actuacions_juridiques/normativa_en_tramit/projectes_decree_pla_territorial_sectorial_habitatge/20181217_proposta_disposicio.pdf> (última consulta: 16 maig 2020).

53. Segons el conseller de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya, Damià Calvet, en la roda de premsa del 23 de desembre de 2019. També en el comunicat de premsa del 5 de febrer de 2020, disponible a: <<https://govern.cat/govern/docs/2020/02/05/14/39/9d100422-18a7-4c87-9789-be0d80bbf3a3.pdf>> (última consulta: 16 maig 2020).

54. Informació facilitada per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i disponible a: <<http://agenciahabitatge.gencat.cat/wps/wcm/connect/d09f612f-6184-4631-a1c3-629f9c6354f0/Registre+d%2E%80%99habitatges+buïts+i+d%2E%80%99habitatges+ocupats+sense+t%2E%80%99ADtol+habilitant+%28GOV%29.pdf?MOD=AJPERES>>. I sens perjudici dels protocols existents en cada municipi per a la intervenció en la desocupació permanent dels habitatges. Per exemple, per al municipi de Barcelona, vegeu: <www.diba>.

Un cop s'ha verificat la concurrència de tots els requisits legals, l'Administració ha de requerir prèviament a la persona titular de l'habitatge afectat que compleixi amb l'obligació que l'habitatge sigui ocupat legalment, amb l'avertiment de les conseqüències que pot tenir el seu incompliment (art. 42.6 LDH). Aquest avertiment haurà d'incloure la possibilitat d'iniciar el procediment d'expropiació forçosa (art. 42.7 LDH). Si no s'acredita l'ocupació en un termini màxim d'un mes, es podrà declarar l'incompliment de la funció social de l'habitatge i, consegüentment, iniciar el procediment per a la seva expropiació. El contingut del dret de propietat es reduirà en un 50 % del seu valor, tot respectant el límit establert per l'article 49.3 del Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana.⁵⁵ El 50 % del valor correspondrà al titular de l'habitatge i el restant, a l'Administració expropiadora.

No obstant això, davant de l'incompliment de la funció social de l'habitatge, hi ha la possibilitat de convenir l'adquisició de l'habitatge o el seu ús temporal lliurement i de comú acord, entre l'Administració i la persona titular de l'habitatge, per a destinar-lo a lloguer social en el termini de tres mesos. Per a determinar la renda d'aquest lloguer haurem de tenir en compte les regles previstes per a aquests casos en l'article 5.7 de la Llei 24/2015, i, en cas que no hi hagi acord pel que fa al preu, el fixarà el Jurat d'Expropiació de Catalunya d'acord amb la seva normativa reguladora.

5. DRETS DE TANTEIG I RETRACTE DE L'ADMINISTRACIÓ

Un altre tipus de mesures que introdueix o modifica el DL 17/2019 és el del dret de tanteig i retracte a favor de l'Administració. L'article 10.5 del DL 17/2019 en crea tres de nous i dona una nova redacció al capítol IV del títol cinquè de la Llei d'urbanisme, i l'article 3 del DL 17/2019 en modifica un que ja es considerava en l'article 2 del DL 1/2015. Ens centrarem només en dos supòsits, els que tenen una major incidència en el pla privat: el dret de tanteig i retracte sobre edificis amb habitatges arrendats (art. 173 i 174 de la Llei d'urbanisme) i sobre habitatges adquirits en procediments d'execució hipotecària.

cat/documents/479934/129623166/C%C3%A0psula+4_Protocol+de+mobilitzaci%C3%B3+dels+habitatges+buits+i+ocupats+irregularment.pdf/5d26fd1f-9fdb-41e9-862f-2f4aef2e5749> (última consulta: 16 maig 2020).

55. En la seva redacció literal: «En els supòsits d'expropiació, venda o substitució forçoses que preveu aquest article, el contingut del dret de propietat del sòl no el pot minorar mai la legislació reguladora de l'ordenació territorial i urbanística en un percentatge superior al 50 per cent del seu valor; la diferència correspon a l'Administració».

5.1. EDIFICIS AMB HABITATGES ARRENDATS

Si bé l'article 25.7 LAU exclou expressament la possibilitat d'exercir el dret de tanteig i retracte per part de l'arrendatari quan l'habitatge es transmetia amb la totalitat de l'edifici, la nova redacció introduïda pel Reial decret llei 7/2019, d'1 de març, de mesures urgents en matèria d'habitatge i lloguer, obre la possibilitat que la normativa d'habitatge reguli, a favor de l'administració competent, un dret de tanteig i retracte sobre la totalitat de l'immoble.

El legislador català, així, mitjançant el DL 17/2019 fa ús d'aquesta habilitació legal i introdueix aquest dret en uns nous articles 173 i 174 del text refós de la Llei d'urbanisme. Tal com assenyalava Fuentes-Lojo,⁵⁶ sorprèn la ubicació sistemàtica d'aquest dret en la Llei d'urbanisme, atès que l'habilitació legal de l'article 25.7 LAU és a la «legislación sobre vivienda».

En qualsevol cas, encara que considerem que hauria estat més adient la regulació d'aquest dret en la LDH, aquest nou dret de tanteig i retracte permet al departament competent en matèria d'habitatge, a les entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia competents en matèria d'habitatge i a l'Ajuntament de Barcelona, respecte de béns situats al seu terme, exercir-lo en benefici d'ajuntaments, promotors socials, altres subjectes dels articles 51 i 87.3 LDH i ocupants de qualsevol habitatge de l'immoble sempre que compleixin les condicions d'accés al Registre de Sol·licitants d'Habitatge Protegit. L'adquisició de l'habitatge podrà ser conjunta entre l'Administració titular del dret i qualsevol dels possibles beneficiaris.

El termini de caducitat del dret de tanteig és de dos mesos, un període més llarg que els trenta dies naturals previstos en l'article 25.2 LAU, des de la comunicació a l'Administració de les condicions de la transmissió, amb possibilitat de suspendre el termini en els supòsits de l'article 174.2 del Decret legislatiu 1/2010. Si l'Administració decideix exercir el dret de tanteig, el termini per a formalitzar l'adquisició del bé afectat és de tres mesos des de la notificació corresponent a la persona transmissora. En qualsevol cas, l'efecte de la comunicació decau si transcorren sis mesos des que es va efectuar sense que es produeixi la transmissió del bé.

Sorgeix el dret de retracte quan la transmissió de l'immoble es realitza sense complir l'obligació de comunicació o, complerta aquesta, es produeix abans que caduqui el dret de tanteig o en condicions menys oneroses que les comunicades. El termini per a exercir aquest dret és de tres mesos a partir de la inscripció de la transmissió en el Registre de la Propietat o del moment en què l'Administració tingui coneixement de l'alienació. Un període, de nou, més llarg que el previst en l'article 25.3 LAU, de trenta dies.

56. A. FUENTES-LOJO, «Novedades legales en derecho de vivienda en Cataluña», p. 11.

Sembla obvi que aquesta mesura, que s'enquadra dins de les que tenen l'objectiu d'incrementar el patrimoni públic de sòl i d'habitatge destinats als habitatges amb protecció pública, té l'objectiu de protegir arrendataris vulnerables (susceptibles d'inscriure's en el Registre de Sol·licitants d'Habitatge Protegit) que vegin que la totalitat del seu edifici és adquirida per un nou propietari. Tenint en compte que fins a la reforma de l'article 14 LAU introduïda pel Reial decret llei 7/2019, el nou propietari tenia l'obligació de subrogar-se en els drets i les obligacions de l'arrendador només en els casos en què el contracte d'arrendament constava inscrit en el Registre de la Propietat, la nova adquisició de l'edifici, normalment amb objectius especulatius, comportava la rescissió del contracte d'arrendament.

És una reforma tant de la LAU com de la normativa catalana que s'ha de celebrar; ara bé, val la pena destacar algunes de les seves limitacions. En primer lloc, es tracta d'un dret de tanteig i retracte que, evidentment, dependrà de l'actuació de l'Administració i de les seves possibilitats pressupostàries. No és, per tant, un mecanisme de protecció automàtica per als arrendataris enfront d'adquisicions d'edificis sencers amb finalitats especulatives a les ciutats. D'altra banda, un segon problema és que la manera en què es configura aquest dret impossibilitarà exercir-lo en molts casos. Atès que el tanteig, o el retracte, s'han d'exercitar en les mateixes condicions que l'oferta o la transmissió original, l'Administració no podria exercir-lo (o seria pràcticament inviable, tenint en compte les restriccions pressupostàries) en aquells casos en què l'immoble es transmet dins d'una cartera amb més immobles, pràctica habitual entre fons immobiliaris.⁵⁷

5.2. HABITATGES ADQUIRITS EN PROCEDIMENTS D'EXECUCIÓ HIPOTECÀRIA

El segon supòsit que analitzarem és un que ja estava previst en l'article 2 del DL 1/2015 com a mesura davant de la desocupació permanent d'habitatges i que ara pateix modificacions rellevants.

Es tracta d'un dret de tanteig i retracte a favor de l'Administració de la Generalitat en supòsits de transmissió d'habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant una compensació o el pagament del deute amb garantia hipotecària i que hagin estat adquirits després de l'entrada en vigor de la LDH.

En primer lloc, el DL 17/2019 fa aplicable el dret de tanteig a transmissions de l'habitatge posteriors, més enllà de la primera, durant tota la vigència del DL 1/2015, que ha estat estesa fins al 27 de març de 2027 (disposició final 1a). Com a segona reforma, el DL 17/2019 estén la seva aplicabilitat a tots els habitatges, sempre que compleixin els requisits mencionats anteriorment, de qualsevol municipi de Catalunya.

57. Agraïm aquesta observació a Fernando Gómez Pomar.

Elimina, per tant, la restricció prevista en la redacció anterior del DL 1/2015, que només preveia el tanteig per als habitatges que estiguessin situats en àrees de demanda residencial forta i acreditada conforme als paràmetres fixats en el Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al Dret a l'Habitatge. Per acabar, afegeix un termini de tres mesos per a la formalització de l'adquisició.⁵⁸ Per a la resta de qüestions sobre el seu exercici, el DL 1/2015 remet als articles 87-91 i 134-136 LDH

Sembla, així, que amb les modificacions introduïdes en l'article 2 del DL 1/2015 pel DL 17/2019 es pretén fomentar l'augment del parc públic d'habitatges i ampliar la possibilitat d'exercici reconegut a l'Administració, ja que totes quatre modificacions faciliten el procediment a l'Administració: eliminen restriccions territorials, amplien la primera transmissió a les transmissions posteriors, amplien el límit temporal per a exercitar aquest dret i afegeixen un termini, bastant ampli, per a la formalització de l'adquisició.

6. MESURES PER A PROPICIAR UNA MODERACIÓ DELS PREUS DEL LLOGUER DELS HABITATGES LLIURES

L'últim grup de mesures que volem analitzar aquí és el de les que pretenen propiciar una moderació dels preus del lloguer dels habitatges lliures, relatives a l'índex de referència de preus de lloguer d'habitatges.

L'article 59 LDH preveu algunes dades obligatòries que tot agent que intervé en l'edificació i la rehabilitació d'habitatges i en la prestació de serveis immobiliaris ha de fer constar necessàriament en qualsevol publicitat⁵⁹ d'un habitatge (localització, estat, superfície útil i construïda, etc.). L'article 8 del DL 17/2019 afegeix la lletra g a aquesta llista i inclou com a dada obligatòria l'índex de referència de preus de lloguer d'habitatges sempre que l'anunci inclogui el preu del lloguer de l'habitatge.

Més enllà de la publicitat, l'índex també s'ha de fer constar en l'oferta d'arrendament prèvia al contracte, així com en el mateix contracte d'arrendament (art. 61 i 66.2, respectivament, LDH, ambdós modificats pel DL 17/2019). L'Agència de l'Habitatge de Catalunya ha posat a disposició de la població una proposta de clàusula per a incloure aquesta informació en els contractes d'arrendament;⁶⁰ ambdues opcions són en funció, respectivament, de si existeix o no un índex de referència per a l'habitatge

58. El termini d'exercici, d'acord amb l'art. 91.3 LDH, és de trenta dies.

59. Art. 58.2 LDH: «S'entén per publicitat tota forma de comunicació adreçada als consumidors o al públic en general amb la finalitat de promoure de manera directa o indirecta la transmissió, l'arrendament i qualsevol altra forma de cessió d'habitatges a títol oneros».

60. Proposta disponible a: <http://agenciahabitatge.gencat.cat/wps/wcm/connect/f7910d5f-b953-4cee-8046-d4a2d9d07df0/Model+de+cl%C3%A0usules+de+contracte+per+Decret+17_2019.pdf?MO-D=AJPERES> (última consulta: 16 maig 2020).

en concret, atès que, de moment, només s'ha calculat en alguns municipis de Catalunya⁶¹ i que pot resultar impossible calcular-lo si l'habitatge té certes característiques que fan impossible la seva comparació.

L'incompliment d'aquestes obligacions és tipificat també com una infracció lleu en matèria de protecció dels consumidors i usuaris d'habitatges en el mercat immobiliari, en l'article 125.2 (nova lletra f, introduïda per l'article 8.5 del DL 17/2019) LDH. D'acord amb l'article 118 de la mateixa Llei, les infraccions lleus se sancionen amb una multa que pot anar de tres mil a nou mil euros.

L'article 8.4 del DL 17/2019 proporciona una definició d'aquest índex mitjançant la inclusió de l'article 68 bis en la LDH. L'índex de referència de preus de lloguer és un indicador de consulta pública amb caràcter informatiu que permet conèixer una estimació del preu mitjà del metre quadrat de lloguer d'un habitatge ubicat en una zona i amb unes característiques definides per qui fa la consulta, alhora que orienta sobre el preu mínim i el preu màxim que aquest mateix habitatge pot arribar a tenir.

Segons la definició de l'article 68 bis de la LDH, l'índex de referència s'elabora a partir de les dades que consten en el Registre de Fiances dels Contractes de Lloguer de Finques Urbanes, per això l'article 9 del DL 17/2019 també modifica l'article 2.1 de la Llei 13/1996, de 29 de juliol. En la base de dades, a més, s'inclouen les obtingudes per l'Institut Català del Sòl en recollir el dipòsit de les fiances. Per a la creació de la base de dades i amb la intenció de crear una mostra molt representativa, s'han utilitzat els contractes dels darrers tres anys (2016-2018).⁶² Són tres els elements determinants per al càlcul del lloguer, dels quals el més rellevant és la localització.⁶³

Aquest índex, elaborat pel departament competent en matèria d'habitatge, informa sobre la mitjana del preu del lloguer d'un habitatge de característiques similars en el mateix entorn urbà. El sistema de càlcul i els elements o factors correctors que influeixen en la determinació dels marges de l'índex s'estableixen per ordre del conseller o la consellera competent en matèria d'habitatge. A més, aquest índex serveix per

61. Es pot consultar quins són els cent trenta-set municipis inclosos en aquesta fase d'aplicació de l'índex de referència de preus de lloguer, a: <[62. AGÈNCIA DE L'HABITATGE DE CATALUNYA, *Metodologia pel càlcul de l'IRPLL*, 2020, p. 1-7, esp. p. 1. Disponible a: <<http://agenciahabitatge.gencat.cat/wps/wcm/connect/f0cb4ce4-5c0c-4a52-ae0-97d880442a9f/METODOLOGIA.pdf?MOD=AJPERES&useDefaultText=0&useDefaultDesc=0>> \(última consulta: 16 maig 2020\).](http://agenciahabitatge.gencat.cat/wps/portal/serveis/busques%20pis%20o%20local/index-preus-de-lloguer/preguntes-freqvents!/ut/p/z1/tZFBu8IwEIX_Ch56zGxo0poeO-IgDKAjI7a5OKHdljglLU2L-O8NjicHZDiY2ybZ7-17CxISkEbtak6XRtVuT-qV4Zt4isYPgvsz-jzlNA4mo_FEcEYph9dLH6R7pmdOTGEFEmRmuqbbQKo2WaY8-oFrj1ps96i-tR9e93fVoB422g3pQ1ZmqPKpNjgfStNhbkiOpqrrsfWouyl706ElRYuuzXT2KNBkOoc0YkE4R-MaIKkIkHLLkiIhcBiSL0kfuCF0XgDMILM6fO8-1Zz-MhLK_U_AUUq5EDzGrb3i8oo4_8au-D028IfW3F71e-7nYxd-LXL69BB8j_pOyW_nd_NS2dAdRuiTVFD8sOH5AQfktN8SE7xm-3LVR-CwWCyIWotPVpXxzRftkiZJ/dz/d5/L2dBISevZ0FBIS9nQSEh/> (última consulta: 16 maig 2020).</p>
</div>
<div data-bbox=)

63. Podeu consultar el model econòmic emprat per al càlcul de l'índex a ibídem, p. 2-7.

a restringir l'accés a ajuts públics adreçats al foment del lloguer, ja que els arrendadors que hagin pactat una renda superior a aquest índex no els poden sol·licitar (art. 68 bis LDH).

Els arrendadors dels habitatges poden consultar aquest índex mitjançant la calculadora facilitada per l'Agència d'Habitatge de Catalunya en la seva pàgina web oficial.⁶⁴ Per al càlcul de l'índex es demana a l'arrendador que indiqui, obligatòriament, l'adreça de l'immoble, la superfície de l'habitatge sense elements comuns i l'estat de manteniment (en perfecte estat, en bon estat, calen actualitzacions o en estat deficient). L'Agència d'Habitatge de Catalunya ha publicat un document amb informació bàsica i una guia d'ús en la qual s'especifica què s'ha d'entendre per cadascuna de les opcions d'estat de manteniment.⁶⁵

Per a un càlcul més precís de l'índex, l'arrendador pot afegir les dades sobre la planta de l'habitatge, l'any de construcció, el tipus de certificat energètic i si disposa d'ascensor, d'aparcament i de mobiliari. L'índex que l'eina de càlcul mostri com a resultat de la cerca és la mitjana aritmètica dels preus del lloguer per metre quadrat de tots els habitatges que s'han trobat dins l'àrea de cerca, mitjana obtinguda a partir dels criteris introduïts. L'índex es presenta destacat entre dues dades més, que fan referència a l'àrea inferior i l'àrea superior del rang de preus del metre quadrat dels contractes de lloguer existents d'acord amb els criteris de cerca. Aquestes dues dades són una orientació del rang de preus de lloguer per sota i per sobre de l'índex que es pot donar segons les circumstàncies específiques de l'habitatge.

Val a dir que és dubtós que aquestes mesures tinguin alguna rellevància pràctica en el pla civil, en concret, respecte a la validesa dels contractes d'arrendament d'habitatge. En primer lloc, perquè no signifiquen en cap cas una limitació de la renda.⁶⁶ En segon lloc, perquè, a més de constituir simplement una obligació d'incloure l'índex a efectes informatius com una clàusula del contracte, el seu incompliment no té cap efecte sobre el negoci jurídic de l'arrendament.

64. Disponible a: <<http://agenciahabitatge.gencat.cat/indexdelloguer/>> (última consulta: 16 maig 2020).

65. GENERALITAT DE CATALUNYA, *Índex de referència de preus de lloguer. Informació bàsica i guia d'ús de la pàgina de consulta*, 2020, p. 1-17, esp. p. 7. Disponible a: <http://agenciahabitatge.gencat.cat/wps/wcm/connect/c89cc721-dd65-4910-a5f6-b681ef04546a/170621+Index_ref_preus_lloguer_guia_us_DEF.pdf?MOD=AJPERES&useDefaultText=0&useDefaultDesc=0> (última consulta: 16 maig 2020).

66. Aquesta mesura, la de fixar uns màxims a les rendes dels lloguers d'habitatges en funció de l'índex de referència dels preus de lloguer d'habitatges, va ser introduïda per primera vegada a Catalunya pel Decret llei 9/2019, de 21 de maig, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya en l'àmbit de la penyora, el qual va ser rebutjat en el moment de la seva ratificació, el 26 de juny de 2019.

7. CONCLUSIONS

El DL 17/2019 ha incorporat una bateria de reformes a la normativa catalana d'urbanisme i d'habitatge amb la finalitat de resoldre l'emergència en matèria d'accés a l'habitatge. Hem presentat aquí les que tenen una incidència civil més important: la reforma de l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social, la nova definició del concepte d'*habitatge buit*, l'ampliació d'alguns supòsits d'expropiació forçosa fonamentats en l'incompliment de la funció social de la propietat, la reforma i la introducció de nous drets de tanteig i retracte de l'Administració i les mesures per a propiciar una moderació dels preus del lloguer, articulades mitjançant l'índex de referència de preus de lloguer d'habitatges.

Una primera conclusió respecte a la totalitat del text normatiu seria que destaca la seva complexitat tant per la quantitat de normes de diversa naturalesa modificades com per la tècnica utilitzada per a incorporar algunes d'aquestes reformes.⁶⁷ La segona conclusió a la qual arribem és especialment respecte a la seva mesura estrella: l'ampliació de l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social. Resulta evident que la manca de concreció d'alguns detalls rellevants provoca la confusió de tots els actors implicats en la seva aplicació, i també que la concreció tècnica de les mesures que s'han portat a terme ha dificultat, si no impossibilitat, qualsevol rellevància pràctica d'aquestes mesures en el pla civil, de les quals dependrà que les persones en exclusió residencial puguin continuar gaudint o no de l'habitatge. Una conclusió que es fa extensible a l'obligació de fer constar l'índex de referència de preus de lloguer d'habitatge en ofertes i contractes de lloguer.

Sembla, per tant, que moltes de les mesures introduïdes pel DL 17/2019, així com l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social en els termes de la Llei 24/2015, quedaran en paper mullat, especialment en l'àmbit civil, allà on podrien haver tingut un impacte rellevant i directe sobre la vida de les persones en risc d'exclusió residencial, en un mercat de l'habitatge dominat per operacions especulatives de grans tenidors que provoquen una exclusió creixent.

67. Per exemple, en relació amb els nous supòsits en els quals s'ha d'oferir lloguer social, hauria estat més senzill, potser, haver-los incorporat tots a l'article 5.2 de la Llei 24/2015, que no pas modificar-lo i, a més, afegir la DA 1a. I es podria dir el mateix pel que fa als nous subjectes que tenen la consideració de gran tenidor. Potser hauria estat suficient afegir-los a l'article 5.9 de la Llei 24/2015.

ANNEX 1. RELACIÓ DE SUBJECTES I SUPÒSITS D'APLICACIÓ

TAULA 2. Diferents supòsits en els quals les persones en situació de risc d'exclusió residencial tenen dret, ja sigui per l'article 5.9 o per la DA 1a de la Llei 24/2015, a l'oferta d'un lloguer social i per quin subjecte obligat, subjecte que no és el mateix en cadascun dels supòsits:

	Obligats	Grans tenidors (art. 5.9)		Grans tenidors (DA 1a)		Persones jurídiques equiparades (art. 5.2)	Qualsevol adquirent, independ. de la seva condició (art. 5.1)
		a)	b)	Fons capital de risc i de titulització d'actius a)	Persones físiques		
Supòsits	Adquisició d'habitatge per acord o CV (art. 5.1)	x	x	x	x	x	x
	Reclamació de deute hipotecari (art. 5.2)	x	x	x	x	x	
	Impagament del lloguer (art. 5.2)	x	x	x	x	x	
	Venciment de la durada del contracte (DA 1a)	x	x	x	x		
	Manca de títol jurídic (DA 1a)	x		x			

ANNEX 2. LLINDARS PER A APRECIAR RISC D'EXCLUSIÓ RESIDENCIAL

TAULA 3.⁶⁸ Ingressos mensuals màxims per a apreciar risc d'exclusió residencial en persones amb discapacitat o gran dependència.

	Coeficient C (nombre de membres)				
	1	2	3	4	
Coeficient U (zona geogràfica)	A	2.655,91 €	2.738,05 €	2.855,82 €	2.951,01 €
	B	2.489,92 €	2.566,92 €	2.677,33 €	2.766,57 €
	C	2.343,45 €	2.415,93 €	2.519,84 €	2.603,83 €
	D	1.991,93 €	2.053,54 €	2.141,86 €	2.213,26 €

68. Per a consultar la taula 1, «Ingressos mensuals màxims per a apreciar risc d'exclusió residencial en persones sense discapacitat o gran dependència», vegeu *supra* l'apartat 2.1.2.

ANNEX 3. COM CALCULAR LA RENDA QUE S'HA DE PAGAR EN UN CONTRACTE DE LLOGUER SOCIAL

Tenint en compte els apartats 7 i 10 de l'article 5 de la Llei 24/2015, en conjunció amb l'article 4 del Decret 75/2014, per a calcular la renda que s'ha de pagar en un contracte de lloguer social s'han de seguir els passos següents:

a) En primer lloc, s'ha de comprovar que la persona o unitat de convivència ocupant entra dins dels paràmetres d'exclusió residencial tenint en compte la seva composició i la ubicació geogràfica on resideixen (llindars de la taula 1).

b) En segon lloc, s'han de ponderar els ingressos que té pels coeficients de l'article 4 del Decret 75/2014:

<i>Coeficient U (ubicació)</i>	<i>Coeficient C (composició de la unitat)</i>
Zona A: 0,75	1 membre: 1
Zona B: 0,80	2 membres: 0,97
Zona C: 0,85	3 membres: 0,93
Zona D: 1	4 membres o més: 0,90

c) Els ingressos resultants de la ponderació s'han de comparar amb el 0,89 de l'IRSC i el 0,95 de l'IRSC per a determinar quina fracció d'aquests s'haurà de destinar a la renda del lloguer.

<i>Determinació de la renda</i>	
Si $IP < 0,89$ IRSC	10 % IP
Si $IP < 0,95$ IRSC	12 % IP
Si $IP \geq 0,95$ IRSC	18 % IP

IP: ingressos ponderats

A continuació ho il·lustrem amb l'exemple de dues persones diferents. Ambdues tenen uns ingressos mensuals de sis-cents euros i viuen soles, però la primera ho fa a Barcelona (zona A) i la segona, a Ulldecona (zona D):

<i>Cas 1 (U = A; C = 1)</i>		
Ingressos mensuals	600 €	I < 2,5 IRSC Exclusió residencial
Ponderem els seus ingressos	$600 \cdot 0,75 \cdot 1$	450 €
Quin % dels seus IP ha de pagar?	$450 < 787,92$	IP < 0,89 IRSC
Renda mensual: 10 % dels IP	$450 \cdot 0,1$	45 €

<i>IRSC (U = A, C = 1)</i>	885,31 €
0,89 IRSC	787,92 €
2,5 IRSC	1.770,60 €

<i>Cas 2 (U = D; C = 1)</i>		
Ingressos mensuals	600 €	I < 2,5 IRSC Exclusió residencial
Ponderem els seus ingressos	$600 \cdot 1 \cdot 1$	600 €
Quin % dels seus IP ha de pagar?	$590 < 600 < 630,78$	0,89 IRSC < IP < 0,95 IRSC
Renda mensual: 12 % dels IP	$600 \cdot 0,12$	72 €

<i>IRSC (U = D, C = 1)</i>	663,98 €
0,89 IRSC	590,94 €
0,95 IRSC	630,78 €