

LA OKUPACIÓN DE VIVIENDAS EN CATALUÑA DESMONTADA POR EL TRIBUNAL DE GARANTÍAS.



- Taller de trabajo es una metodología de trabajo en la que se integran la teoría y la práctica.
- Se caracteriza por la investigación, el aprendizaje por descubrimiento y el trabajo en equipo que, en su aspecto externo, se distingue por el acopio (en forma sistematizada) de material especializado acorde con el tema tratado teniendo como fin la elaboración de un producto tangible.
- Un taller es también una sesión de entrenamiento. Se enfatiza en la solución de problemas, capacitación, y requiere la participación de los asistentes.

18 de febrero de 2020

[Urbanismo de Cataluña](#)

El Tribunal de Garantías Estatutarias declara inconstitucional considerar vacía una vivienda cuando no está legalmente habitada, aunque esté okupada.

El Tribunal de Garantías Estatutarias (TGE) se ha pronunciado sobre la modificación del artículo 2.1 del Decreto Ley 17/2019, que considera vacía una vivienda cuando no está legalmente habitada, aunque sea así porque ha sido okupada y se haya denunciado. Tras el dictamen, el gobierno catalán debe modificar la normativa

DICTAMEN 2/2020, de 17 de febrero, sobre el Decreto ley 1/2020, de 21 de enero, por el que se modifica el Decreto ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda. El Decreto Ley 1/2020, como su título indica, modifica el Decreto ley 17/2019; en concreto, reforma su artículo 2.1, que da una nueva redacción en la letra d del artículo 3 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda (en adelante, Ley 18/2007 o Ley del derecho a la vivienda), relativa a la definición de «vivienda vacía».

El fondo del debate es sobre la obligación del propietario de realojar en una vivienda de su titularidad, en un régimen de alquiler de duración mínima, las personas o unidades familiares en riesgo de exclusión residencial, que pueden perder su vivienda habitual y que no tienen ninguna posibilidad de acceder al uso legítimo de otra vivienda. Esta obligación, prevista para situaciones de pérdida de vivienda (Y no de viviendas vacías) y como última medida, se aplica a supuestos concretos (Como la transmisión de viviendas derivados de acuerdos de compensación, la venta de viviendas por imposibilidad de devolver el préstamo o



crédito hipotecario, la ejecución hipotecaria o reclamación de deuda hipotecaria o el desahucio por impago de rentas de alquiler) y es exigible sólo a sujetos que hayan adquirido la propiedad en determinadas circunstancias (los adquirentes de las viviendas y los instantes de los procesos judiciales de ejecución hipotecaria o de otro tipo derivada de la reclamación de una deuda hipotecaria, o de desahucio por impago de rentas de alquiler) y que a la vez tengan la condición de grandes tenedores titulares de viviendas inscritos en el Registro de viviendas vacías y de viviendas ocupadas sin título habilitante, o personas jurídicas titulares de viviendas que hayan adquirido de un titular de viviendas inscritos en dicho Registro en primera o ulteriores transmisiones (art. 16 Ley 4/2016). Por otra parte, tiene una vigencia de cinco años desde la entrada en vigor de la Ley, prorrogable por un período máximo de tres años más, sin terminar el plazo inicial se mantienen las condiciones de emergencia social (disp. final quinta).

Antes de examinar la norma objeto de este Dictamen, hay que situarla en el contexto de la amplia y prolija regulación que la precede en materia de vivienda, integrada por un conjunto de disposiciones legales, conectadas entre sí. La que encabeza es la Ley 18/2007, acabada de mencionar, que deriva del Pacto Nacional de Vivienda 2007-2016 y fue aprobada con el objetivo de transformar el mercado de la vivienda de la manera más estructural posible y adaptarlo a las nuevas realidades del mercado y, al mismo tiempo, crear un parque específico de viviendas asequibles a un precio al alcance de las rentas bajas y medias, que permita atender las necesidades de la población que necesita un alojamiento. En este sentido, y por lo que ahora interesa, a partir de la regulación de la función social de la propiedad (art. 5) crea una nueva obligación, relativa a la exigencia tener la vivienda ocupada, que determina que su desempleo permanente e injustificada es un supuesto de utilización anómala de éste y, por tanto, un incumplimiento de dicha función social, que puede convertirse en una infracción muy grave (art. 3. d , 41.1. a y 123.1. h). En conexión con lo anterior, atribuye a las administraciones competentes (autonómica y locales) una serie de competencias para evitar que se produzcan o se mantengan este tipo de situaciones (art. 42). Entre otros, aparte de prever políticas de fomento, incorpora medidas de concertación y mediación, como la facultad de aquellas para gestionar en régimen de alquiler de las viviendas vacías o permanentemente desocupados cedidos por los propietarios para este fin. Asimismo, articula programas de inspección para la instrucción de los procedimientos correspondientes que permitan comprobar si una vivienda o edificio de viviendas se utiliza de manera anómala. Igualmente, se declara que la Administración puede adoptar medidas fiscales. De acuerdo con las previsiones de la Ley 18/2007 y por mandato de ella misma (art. 67.2), el Gobierno promulgó el Decreto 75/2014, de 27 de mayo, del Plan para el derecho a la vivienda.

A raíz de la crisis económica, el legislador catalán fue más allá y aprobar un paquete de normas para encontrar soluciones a la situación de emergencia social que deviene grave en el ámbito de la vivienda, principalmente para las personas y unidades familiares en riesgo de exclusión residencial. Este es el caso de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el



ámbito de la vivienda y la pobreza energética que, entre otros, pretende erradicar los usos anómalos de las viviendas (incluyendo los vacíos) y evitar los desahucios que pueda producir una situación de falta de vivienda. Con estos objetivos arbitra varias medidas: por un lado, el procedimiento extrajudicial para la resolución de casos de sobreendeudamiento relacionado con la vivienda habitual (art. 1 y 2); y por otro, la obligación de determinados propietarios de ofrecer una propuesta de alquiler social antes de interponer cualquier demanda judicial de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago de alquiler, a las personas o unidades familiares que no tengan una alternativa de vivienda propia y que se encuentren dentro de los parámetros de riesgo de exclusión residencial, lo que debe comprobar el mismo demandante, obligación que se exige a los grandes tenedores ya las personas jurídicas adquirentes de viviendas provenientes de ejecuciones hipotecarias, acuerdos de compensación de deudas, dación en pago o compraventas que tienen como causa la imposibilidad de devolver la deuda hipotecaria (art. 5.2 y 5.9). Sin perjuicio de que volveremos más adelante, avanzaremos que, recientemente, la obligación de ofrecer un alquiler social previa al acceso a la jurisdicción se extiende a litigios por desahucio por vencimiento de la duración del título jurídico que habilita la ocupación de la vivienda con carácter general ya los ocupantes sin título jurídico habilitante que reúnan determinadas condiciones, al tiempo que se han ampliado los sujetos que están obligados (disp. add. primera Ley 624/2015, añadida por el art. 5.7 Decreto ley 17/2019). De lo contrario, se han añadido a la Ley 18/2007, como supuestos de infracción grave, la no formulación de dicha propuesta obligatoria de alquiler social y el incumplimiento en esta formulación de los requisitos que establece la definición de alquiler social del artículo 5.7 (art. 124.2. Y y j, modificado por el artículo 4.5 del Decreto ley 17/2019) y la todo justo incorporada disposición adicional primera de la Ley 24/2015.

Finalmente, hay que recordar que el Gobierno del Estado interpuso recurso de inconstitucionalidad (RI 2501/2016) contra diversos preceptos de esta Ley, de los que desistió parcialmente y en su mayor parte (art. 2.2; 5, aptos. 1 a 4 y 9, y 7; disp. trans. segunda, apdo. 1 y 2, y final tercera), aunque el Tribunal declaró inconstitucionales y nulos los artículos 3 y 4 y la disposición adicional (STC 13/2019, de 31 de enero). Igualmente, con fines similares, se puede citar el Decreto ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de los viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria (en adelante, Decreto ley 1/2015), que atribuye a la Administración de la Generalidad la facultad de tanteo y retracto en el caso de transmisión de viviendas adquiridas en un proceso de ejecución hipotecaria o mediante compensación o pago de deuda con garantía hipotecaria (art. 2). Al mismo tiempo, a fin de dar cumplimiento a la Moción 93 / X del Parlamento de Cataluña, aprobada el 27 de marzo de 2014, sobre las políticas de vivienda, que insta al Gobierno a crear un registro de viviendas desocupadas en Cataluña, el Decreto ley 1/2015 crea el Registro de viviendas vacías y viviendas ocupadas sin título habilitante mediante la adición de una nueva disposición adicional vigésimo cuarta a la Ley 18/2007 (art. 1. Tres), modificada por el Decreto ley 17/2019. Se trata de un registro administrativo que no es público y que depende de la Agencia de la Vivienda de Cataluña, en el que son objeto de inscripción las



viviendas «que se indiquen reglamentariamente» y en todo caso: a) los adquiridos en un proceso de ejecución hipotecaria o mediante compensación o pago de deuda con garantía hipotecaria que no estén ocupados por personas con título habilitante, y b) los de titularidad de las personas jurídicas privadas que se encuentren en situación de utilización anómala por desempleo permanente o asimilada. Ciertamente, dicho desarrollo reglamentario no se ha producido aún, si bien el Decreto ley 1/2015, al crear el archivo de datos personales del Registro, determina el fin del mismo y sus usos (Disponer de un sistema de información sobre las viviendas vacías y ocupados sin título habilitante que están disponibles para atender a las personas o familias en riesgo de exclusión), las personas y los colectivos afectados (personas físicas titulares o antiguas titulares de las viviendas antes mencionados o representantes de las personas jurídicas titulares), el procedimiento y la recogida de los datos (formularios, denuncias, actas de inspección, comunicaciones, notas simples, certificados registrales, etc.), la procedencia de los datos (obtenidos directamente por los titulares de las viviendas afectadas, por personal inspector, los registros públicos, etc.) y la estructura básica del fichero (Disp. Add. Primera). Dicha norma fue objeto del DCGE 5/2015, de 20 de abril. En ese mismo año, la Ley 14/2015, de 21 de julio, del Impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012, crea el impuesto sobre las viviendas vacías, declarado constitucional por la STC4/2019, de 17 de enero. Sus sujetos pasivos son las personas jurídicas (art. 9) y el hecho imponible es que sean titulares de viviendas vacías, definidos como los que están desocupados permanentemente, sin causa justificada y durante más de dos años (art. 4 y 8). Posteriormente, a fin de reforzar las medidas para atender las necesidades más urgentes de las personas y familias en situación de vulnerabilidad en el ámbito de la vivienda, la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial (en adelante, Ley 4/2016) da un paso más allá en el intento de acabar con los usos anómalos, incluyendo las viviendas vacías, y aprueba, de manera complementaria, otras actuaciones destinadas a aumentar el parque social de viviendas asequibles de alquiler.

Así, a modo de síntesis, prevé, por un lado, la expropiación forzosa de viviendas por causa de interés social para atender con carácter preferente las necesidades de las personas que se encuentran en situación de exclusión residencial o que están en riesgo de encontrarse cuando los inmuebles estén situados en las áreas de demanda residencial fuerte y acreditada (según definición del artículo 12.5 Ley 18/2007) y estén inscritos en el Registro de viviendas vacías y viviendas ocupadas sin título habilitante o sean susceptibles de estar inscritos (art. 15.2 Ley 4/2016).

Y, por otro, la obligación del propietario de realojar en una vivienda de su titularidad, en un régimen de alquiler de duración mínima, las personas o unidades familiares en riesgo de exclusión residencial, que pueden perder su vivienda habitual y que no tienen ninguna posibilidad de acceder al uso legítimo de otra vivienda. Esta obligación, prevista para situaciones de pérdida de vivienda (Y no de viviendas vacías) y como última medida, se aplica a supuestos



concretos (Como la transmisión de viviendas derivados de acuerdos de compensación, la venta de viviendas por imposibilidad de devolver el préstamo o crédito hipotecario, la ejecución hipotecaria o reclamación de deuda hipotecaria o el desahucio por impago de rentas de alquiler) y es exigible sólo a sujetos que hayan adquirido la propiedad en determinadas circunstancias (los adquirentes de las viviendas y los instantes de los procesos judiciales de ejecución hipotecaria o de otro tipo derivada de la reclamación de una deuda hipotecaria, o de desahucio por impago de rentas de alquiler) y que a la vez tengan la condición de grandes tenedores titulares de viviendas inscritos en el Registro de viviendas vacías y de viviendas ocupadas sin título habilitante, o personas jurídicas titulares de viviendas que hayan adquirido de un titular de viviendas inscritos en dicho Registro en primera o ulteriores transmisiones (art. 16Ley 4/2016). Por otra parte, tiene una vigencia de cinco años desde la entrada en vigor de la Ley, prorrogable por un período máximo de tres años más, sin terminar el plazo inicial se mantienen las condiciones de emergencia social (disp.final quinta).

La ocupación sin título legítimo no impide que se pueda considerar vacío una vivienda. »A primera vista, pues, se puede constatar que se entiende que una vivienda está vacía cuando está desocupada permanentemente y sin causa justificada durante dos años. Y lo anterior con independencia de que, durante el plazo mencionado, esté o haya sido ocupado sin título legítimo para personas o unidades familiares.

CONCLUSIÓN Única. El artículo único del Decreto ley 1/2020, de 21 de enero, por el que se modifica el Decreto ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, que reforma el artículo 2.1 del citado Decreto ley17/2019 dando una nueva redacción a la definición de «vivienda vacía» del artículo 3. de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, es inconstitucional porque vulnera los artículos 9.3 y 33 CE, en cuanto la supresión como causa justificada de la desocupación permanente de la vivienda el empleo de este sin título legítimo cuando la persona propietaria acredite haber iniciado las acciones judiciales adecuadas para la recuperación efectiva de la posesión, antes de cumplirse el plazo de dos años para considerarla vivienda como vacío. Adoptada por unanimidad.



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
millorar l'accés a l'habitatge**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, del conseller Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia i Carles Jaume Fernández, de la consellera Margarida Gil Domènech i del conseller Joan Vintró Castells, ha acordat emetre el següent

DICTAMEN

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari de Ciutadans, respecte del 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 millorar l'accés a l'habitatge (DOGC núm. 8047, de 22 de gener de 2020).

ANTECEDENTS

1. El dia 30 de gener de 2020 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del president del Parlament, de 29 de gener (Reg. núm. 2020000075) en què es comunicava al Consell l'Acord de la Mesa del Parlament, de 29 de gener, pel qual, segons el que preveuen els articles 16.1.c i 23.c de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del 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 millorar l'accés a l'habitatge, presentada el dia 28 de gener de 2020, per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Ciutadans. A aquesta sol·licitud l'acompanyava també la documentació presentada pel Govern, que incloïa una memòria justificativa, un informe jurídic i el text del Decret Llei aprovat pel Govern per a la seva tramitació en el Parlament.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 30 de gener de 2020, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent el vicepresident senyor Pere Jover Presa.

3. En la mateixa sessió, a l'empara de l'article 25 LCGE, apartats 4 i 5, i de l'article 35 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, va acordar adreçar-se als sol·licitants, a tots els grups parlamentaris i també al Govern a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin sobre la norma sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 17 de febrer de 2020 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 27.3 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com hem avançat en els antecedents, més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari de Ciutadans, ha sol·licitat dictamen d'aquest Consell amb relació al 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 millorar l'accés a l'habitatge (en endavant, Decret Llei 1/2020 o Decret Llei), abans de ser sotmès a la seva convalidació per la Cambra catalana, d'acord amb els articles 16.1.c, 23.c i 27 de la LCGE.

A fi i efecte de delimitar l'objecte del nostre parer consultiu, en aquest primer fonament jurídic descriurem l'únic precepte que conté el Decret Llei i, per a una millor comprensió del seu abast i la seva finalitat, ens remetrem al contingut del Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge (en endavant, Decret Llei 17/2019), del qual porta causa, com també exposarem, succintament, el context normatiu vigent en la matèria d'habitatge, on s'insereix. A continuació, sintetitzarem els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat formulats pels diputats sol·licitants i els motius en què els fonamenten i, finalment, avançarem l'estructura que seguirà el Dictamen per donar complida resposta als temes suscitats.

1. El Decret Llei 1/2020, com el seu títol indica, modifica el Decret Llei 17/2019; en concret, reforma el seu article 2.1, que dona una nova redacció

a la lletra *d* de l'article 3 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge (en endavant, Llei 18/2007 o Llei del dret a l'habitatge), relativa a la definició d'«habitatge buit».

A) Abans d'examinar la norma objecte d'aquest Dictamen, cal situar-la en el context de l'àmplia i prolixa regulació que la precedeix en matèria d'habitatge, integrada per un conjunt de disposicions legals, connectades entre si. La que les encapçala és la Llei 18/2007, acabada d'esmentar, que deriva del Pacte nacional d'habitatge 2007-2016 i va ser aprovada amb l'objectiu de transformar el mercat de l'habitatge de la manera més estructural possible i adaptar-lo a les noves realitats del mercat i, alhora, crear un parc específic d'habitatges assequibles a un preu a l'abast de les rendes baixes i mitjanes, que permeti atendre les necessitats de la població que necessita un allotjament.

En aquest sentit, i pel que ara interessa, a partir de la regulació de la funció social de la propietat (art. 5) crea una nova obligació, relativa a l'exigència de tenir l'habitatge ocupat, que determina que la seva desocupació permanent i injustificada és un supòsit d'utilització anòmla d'aquest i, per tant, un incompliment de la dita funció social, que pot esdevenir una infracció molt greu (art. 3.*d*, 41.1.*a* i 123.1.*h*). En connexió amb l'anterior, atribueix a les administracions competents (autonòmica i locals) un seguit de competències per evitar que es produeixin o es mantinguin aquest tipus de situacions (art. 42). Entre d'altres, a part de preveure polítiques de foment, incorpora mesures de concertació i mediació, com ara la facultat d'aquelles per gestionar en règim de lloguer dels habitatges buits o permanentment desocupats cedits pels propietaris per a aquesta finalitat. Així mateix, articula programes d'inspecció per a la instrucció dels procediments corresponents que permetin comprovar si un habitatge o edifici d'habitatges s'utilitza de manera anòmla. Igualment, es declara que l'Administració pot adoptar mesures fiscals. D'acord amb les previsions de la Llei 18/2007 i per mandat

d'ella mateixa (art. 67.2), el Govern va promulgar el Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge.

Arran de la crisi econòmica, el legislador català va anar més enllà i va aprovar un paquet de normes per trobar solucions a la situació d'emergència social que esdevé greu en l'àmbit de l'habitatge, principalment per a les persones i unitats familiars en risc d'exclusió residencial. Aquest és el cas de la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica que, entre d'altres, pretén eradicar els usos anòmals dels habitatges (incloent-hi els buits) i evitar els desnonaments que pugui produir una situació de manca d'habitatge. Amb aquests objectius arbitra diverses mesures: d'una banda, el procediment extrajudicial per a la resolució de casos de sobreendeutament relacionat amb l'habitatge habitual (art. 1 i 2); i de l'altra, l'obligació de determinats propietaris d'oferir una proposta de lloguer social abans d'interposar qualsevol demanda judicial d'execució hipotecària o de desnonament per impagament de lloguer, a les persones o unitats familiars que no tinguin una alternativa d'habitatge pròpia i que es trobin dins els paràmetres de risc d'exclusió residencial, cosa que ha de comprovar el mateix demandant, obligació que s'exigeix als grans tenidors i a les persones jurídiques adquirents d'habitatges provinents d'execucions hipotecàries, acords de compensació de deutes, dació en pagament o compravendes que tenen com a causa la impossibilitat de retornar el deute hipotecari (art. 5.2 i 5.9).

Sens perjudici que hi tornarem més endavant, avançarem que, recentment, l'obligació d'oferir un lloguer social prèvia a l'accés a la jurisdicció s'estén als litigis per desnonament pel venciment de la durada del títol jurídic que habilita l'ocupació de l'habitatge amb caràcter general i als ocupants sense títol jurídic habilitant que reuneixin determinades condicions, alhora que s'han ampliat els subjectes que hi estan obligats (disp. add. primera Llei

24/2015, afegida per l'art. 5.7 Decret Llei 17/2019). Altrament, s'han afegit a la Llei 18/2007, com a supòsits d'infracció greu, la no formulació de l'esmentada proposta obligatòria de lloguer social i l'incompliment en aquesta formulació dels requisits que estableix la definició de lloguer social de l'article 5.7 (art. 124.2.i i j, modificat per l'article 4.5 del Decret Llei 17/2019) i la tot just incorporada disposició addicional primera de la Llei 24/2015.

Finalment, cal recordar que el Govern de l'Estat va interposar recurs d'inconstitucionalitat (RI 2501/2016) contra diversos preceptes d'aquesta Llei, dels quals va desistir parcialment i en la seva major part (art. 2.2; 5, apts. 1 a 4 i 9, i 7; disp. trans. segona, apt. 1 i 2, i final tercera), per bé que el Tribunal va declarar inconstitucionals i nuls els articles 3 i 4 i la disposició addicional (STC 13/2019, de 31 de gener).

Igualment, amb finalitats semblants, es pot citar 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 (en endavant, Decret Llei 1/2015), que atribueix a l'Administració de la Generalitat la facultat de tanteig i retracte en el cas de transmissió d'habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària (art. 2). Al mateix temps, a fi de donar compliment a la Moció 93/X del Parlament de Catalunya, aprovada el 27 de març de 2014, sobre les polítiques d'habitatge, que insta el Govern a crear un registre d'habitatges desocupats a Catalunya, el Decret Llei 1/2015 crea el Registre d'habitatges buits i habitatges ocupats sense títol habilitant mitjançant l'addició d'una nova disposició addicional vint-i-quatrena a la Llei 18/2007 (art. 1.tres), modificada pel Decret Llei 17/2019.

Es tracta d'un registre administratiu que no és públic i que depèn de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, en el qual són objecte d'inscripció els habitatges «que s'indiquin per reglament» i en tot cas: a) els adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de

deute amb garantia hipotecària que no estiguin ocupats per persones amb títol habilitant, i b) els de titularitat de les persones jurídiques privades que es trobin en situació d'utilització anòmala per desocupació permanent o assimilada. Certament, l'esmentat desenvolupament reglamentari no s'ha produït encara, si bé el Decret Llei 1/2015, en crear el fitxer de dades personals del Registre, determina la finalitat d'aquest i els seus usos (disposar d'un sistema d'informació sobre els habitatges buits i ocupats sense títol habilitant que estan disponibles per atendre les persones o famílies en risc d'exclusió), les persones i els col·lectius afectats (persones físiques titulars o antigues titulars dels habitatges abans esmentats o representants de les persones jurídiques titulars), el procediment i la recollida de les dades (formularis, denúncies, actes d'inspecció, comunicacions, notes simples, certificats registrals, etc.), la procedència de les dades (obtingudes directament pels titulars dels habitatges afectats, pel personal inspector, els registres públics, etc.) i l'estructura bàsica del fitxer (disp. add. primera). L'esmentada norma va ser objecte del DCGE 5/2015, de 20 d'abril.

En aquest mateix any, la Llei 14/2015, de 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits, i de modificació de normes tributàries i de la Llei 3/2012, crea l'impost sobre els habitatges buits, declarat constitucional per la STC 4/2019, de 17 de gener. El seus subjectes passius són les persones jurídiques (art. 9) i el fet imposable és que siguin titulars d'habitatges buits, definits com els que estan desocupats permanentment, sense causa justificada i durant més de dos anys (art. 4 i 8).

Posteriorment, a fi de reforçar les mesures per atendre les necessitats més urgents de les persones i famílies en situació de vulnerabilitat en l'àmbit de l'habitatge, la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial (en endavant, Llei 4/2016) fa un pas més enllà en l'intent d'acabar amb els usos anòmals,

incloent-hi els habitatges buits, i aprova, de manera complementària, altres actuacions destinades a augmentar el parc social d'habitatges assequibles de lloguer. Així, a tall de síntesi, preveu, d'una banda, l'expropiació forçosa d'habitatges per causa d'interès social per atendre amb caràcter preferent les necessitats de les persones que es troben en situació d'exclusió residencial o que estan en risc de trobar-s'hi quan els immobles estiguin situats en les àrees de demanda residencial forta i acreditada (segons definició de l'article 12.5 Llei 18/2007) i estiguin inscrits en el Registre d'habitatges buits i habitatges ocupats sense títol habilitant o siguin susceptibles d'estar-hi inscrits (art. 15.2 Llei 4/2016).

I, de l'altra, l'obligació del propietari de real·lotjar en un habitatge de la seva titularitat, en un règim de lloguer de durada mínima, les persones o unitats familiars en risc d'exclusió residencial, que poden perdre el seu habitatge habitual i que no tenen cap possibilitat d'accedir a l'ús legítim d'un altre habitatge. Aquesta obligació, prevista per a situacions de pèrdua d'habitatge (i no d'habitatges buits) i com a última mesura, s'aplica a supòsits concrets (com ara la transmissió d'habitatges derivats d'acords de compensació, la venda d'habitatges per impossibilitat de retornar el préstec o crèdit hipotecari, l'execució hipotecària o reclamació de deute hipotecari o el desnonament per impagament de rendes de lloguer) i és exigible només als subjectes que hagin adquirit la propietat en determinades circumstàncies (els adquirents dels habitatges i els instants dels processos judicials d'execució hipotecària o d'altre tipus derivada de la reclamació d'un deute hipotecari, o de desnonament per impagament de rendes de lloguer) i que alhora tinguin la condició de grans tenidors titulars d'habitatges inscrits en el Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant, o persones jurídiques titulars d'habitatges que hagin adquirit d'un titular d'habitatges inscrits en l'esmentat Registre en primera o ulteriors transmissions (art. 16 Llei 4/2016). D'altra banda, té una vigència de cinc anys des de l'entrada en vigor de la Llei, prorrogable per un període màxim de tres anys més, si en

finir el termini inicial es mantenen les condicions d'emergència social (disp. final cinquena).

Val a dir que la tot just esmentada Llei 4/2016 també va ser objecte de pronunciament per part del Tribunal Constitucional, que va acceptar el desistiment parcial dels preceptes impugnats (art. 8.e, 10.1, 14.8, 15 i 16, i disp. finals tercera.3 i sisena) però, fent remissió a la doctrina constitucional precedent, va declarar inconstitucional la regulació dels apartats 3, 4 i 5 de l'article 17, en allò relatiu a l'expropiació temporal de l'ús dels habitatges incursos en procediments de desnonament (STC 8/2019, de 17 de gener, FJ 2).

Per la seva part, l'Estat, mitjançant la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social, recull, de manera temporal (fins al 2020) i amb limitacions, el dret del deutor hipotecari en situació de vulnerabilitat que se suspengui el seu llançament i a obtenir un lloguer de l'habitatge del qual ha estat desnonat.

En relació amb les situacions d'exclusió residencial i, al mateix temps, amb l'objectiu de pal·liar els «fenòmens d'ocupació il·legal premeditada» dels habitatges, podem citar també la Llei 5/2018, d'11 de juny, de modificació de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil en relació amb l'ocupació il·legal d'habitatges. En síntesi, aquesta norma crea un procediment especial i sumari que té per objecte exclusiu la recuperació immediata de la possessió del seu habitatge o part d'aquest, per part de la persona física propietària o posseïdora legítima en virtut d'un altre títol, les entitats sense ànim de lucre i les entitats públiques propietàries o posseïdores legítimes d'habitatge social, sempre que n'hagin estat privades sense el seu consentiment. En la mateixa Llei es preveuen mesures per afrontar situacions de vulnerabilitat residencial, ja que es prescriu que la resolució que disposi el lliurament de la possessió de l'habitatge al

demandant i el desallotjament dels ocupants comuniqui aquesta circumstància als serveis públics competents en matèria de política social perquè en el termini de set dies adoptin les mesures que, si escau, considerin procedents (nous art. 150.4 i 441.1.bis LEC i disp. add. Llei 5/2018).

A l'últim, el Govern estatal ha dictat el Reial decret Llei 7/2019, d'1 de març, de mesures urgents en matèria d'habitatge i de lloguer, on ha adoptat també una sèrie d'actuacions per facilitar l'accés a l'habitatge de lloguer i enfortir la posició de l'arrendatari que hi resideix habitualment i garantir la seva estabilitat. Aquestes mesures incideixen, principalment, en la regulació sectorial relativa al contracte de lloguer, la propietat horitzontal, el procediment per al desnonament d'habitatge i l'impost sobre béns immobles.

B) És en aquest complex panorama que hem de situar el Decret Llei 17/2019, ja citat, promulgat i publicat al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* el dia 30 de desembre de 2019, convalidat recentment per la Resolució 732/XII del Parlament de Catalunya, de 5 de febrer de 2020 (BOPC núm. 538, de 10 de febrer de 2020; DOGC núm. 8062, de 12 de febrer de 2020), el qual ha modificat diversos aspectes de les abans explicitades normes amb rang legal aprovades pel legislador català.

Certament, als efectes d'aquest Dictamen, ens hem de referir primerament a la definició que conté l'article 2.1 del Decret Llei 17/2019, que modifica la lletra *d* de l'article 3 de la Llei 18/2007, quan diu que és:

«d) Habitatge buit: l'habitatge que roman desocupat permanentment, sense causa justificada, per un termini de més de dos anys. A aquest efecte, són causes justificades el trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència, l'abandonament de l'habitatge en una zona rural en procés de pèrdua de població i el fet que la propietat o la possessió de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució. L'ocupació sense títol legítim no impedeix que es pugui considerar buit un habitatge,

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.»

A partir d'aquesta definició, i a banda de les actuacions que ja hem vist que preveia la Llei del dret a l'habitatge (art. 42 Llei 18/2007), el Decret Llei 17/2019 l'ha reformat, introduint un seguit de noves mesures al voltant del supòsit d'«habitatge buit» com a situació d'utilització anòmla de l'habitatge. D'entrada, com sabem, aquesta constitueix un incompliment de la funció social de la propietat, però ara esdevé també un incompliment del deure de propietat de les edificacions de dedicar-les a usos compatibles amb l'ordenació territorial i urbanística (art. 2.4 Decret Llei 17/2019, que afegeix un nou apt. 2 bis a l'art. 5 Llei 18/2007). En el cas que es declari aquest incompliment perquè el propietari no ha acatat el requeriment de les administracions públiques i no ha adoptat les mesures necessàries per respectar la funció social de l'habitatge, aquestes poden adoptar les mesures d'execució forçosa que preveu la legislació en matèria d'habitatge i les establertes en matèria de sòl, incloent-hi l'expropiació forçosa en els casos legalment previstos (art. 2.5 Decret Llei 17/2019, que afegeix un nou par. segon a l'art. 5.3 Llei 18/2007). Val a dir que la situació d'incompliment no resulta alterada malgrat que els habitatges es transmetin d'una propietat a una altra o hagin estat ocupats eventualment per persones sense títol habilitant (art. 2.10 Decret Llei 17/2019, que afegeix un nou apt. 8 a l'art. 42 Llei 18/2007, i art. 2.1 i .2 Decret Llei 17/2019, que modifiquen els art. 3.d i 5.2.b Llei 18/2007).

Entre les actuacions d'execució forçosa es preveuen les multes coercitives, reiterades per lapses de temps, que siguin suficients per complir amb allò que s'ha ordenat (art. 2.8 i 2.11 Decret Llei 17/2019, que modifiquen, respectivament, els art. 41.3 i 113.1 i .2 Llei 18/2007). Quan es tracti de persones jurídiques propietàries que incompleixin la funció social dels habitatges de la seva titularitat, el Decret Llei 17/2019 preveu expressament

que les multes coercitives puguin arribar a 1.000 euros per cada habitatge per lapses de temps d'un mes mentre romanguin desocupats, amb un import màxim del 50 % del preu estimat d'aquell i que l'advertiment d'incompliment inclogui la possibilitat d'iniciar el procediment per a l'expropiació forçosa de l'habitatge (art. 2.10 Decret Llei 17/2019, que afegeix nous apts. 6 i 7 a l'art. 42 Llei 18/2007). Sobre l'anterior, cal destacar que l'incompliment del requeriment a què ens hem referit per part de les persones jurídiques privades titulars d'habitatges (art. 42.6 Llei 18/2007) ha quedat exclòs de la regla general que limita la quantia màxima de les multes coercitives per als altres casos, en els quals aquesta no podria superar el 50 % de la multa sancionadora establerta per al tipus d'infracció comesa (art. 2.11 Decret Llei 17/2019, que modifica art. 113.2 Llei 18/2007).

Respecte a la infracció per l'incompliment d'un requeriment perquè s'ocupi legalment i efectiva un habitatge a fi que constitueixi la residència de persones es qualifica com a infracció molt greu en matèria de qualitat del parc immobiliari (art. 2.12 Decret Llei 17/2019, que modifica art. 123.1.h Llei 18/2007) i comporta una sanció que inclou multes de 90.001 a 900.000 euros (art. 118.1 Llei 18/2007).

2. Arribats a aquest punt i pel que ara interessa, estem en condicions de centrar-nos en la modificació que efectua el Decret Llei 1/2020, objecte de la petició de dictamen, quant a la definició del que s'ha de considerar «habitatge buit» als efectes de l'aplicació de les mesures previstes a la Llei 18/2007. Així, és:

«d) Habitatge buit: l'habitatge que roman desocupat permanentment, sense causa justificada, per un termini de més de dos anys. A aquest efecte, són causes justificades el trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència, l'abandonament de l'habitatge en una zona rural en procés de pèrdua de població i el fet que la propietat de l'habitatge sigui

objecte d'un litigi judicial pendent de resolució. L'ocupació sense títol legítim no impedeix que es pugui considerar buit un habitatge.»

A primera vista, doncs, es pot constatar que s'entén que un habitatge és buit quan està desocupat permanentment i sense causa justificada durant dos anys. I l'anterior amb independència que, durant el termini esmentat, estigui o hagi estat ocupat sense títol legítim per persones o unitats familiars. En aquest darrer cas, doncs, segons la nova versió del precepte donada pel Decret Llei 1/2020, el fet que el propietari hagi iniciat les accions judicials adequades per a la recuperació efectiva de la possessió del seu habitatge abans de finalitzar el citat termini no altera la seva condició d'habitatge desocupat amb caràcter permanent i injustificat ni atura el còmput dels dos anys.

Això és així arran de la supressió en la definició del nou article 3.d Llei 18/2007 de l'incís «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», i de l'eliminació com a causa de justificació de la desocupació permanent el fet que la «possessió» de l'habitatge sigui objecte de litigi judicial pendent de resolució. Hom pot dir que amb aquest canvi, i a diferència del que preveia el Decret Llei 17/2019, l'habitatge que té ocupants sense títol habilitant ha passat a formar part de la categoria d'«habitatge buit», que hem vist que constitueix una situació d'utilització anòmala d'aquest i que suposa un incompliment de la funció social de la propietat i dels deures urbanístics per part del seu propietari amb els efectes que això comporta. I això malgrat que el seu titular hagi manifestat la intenció de recuperar la seva possessió mitjançant la interposició de les corresponents actuacions judicials abans que finalitzi el termini màxim de dos anys (sempre que, és clar, no hagi estat resolt el litigi abans del transcurs d'aquest termini).

A fi de dilucidar quina és la finalitat d'aquesta modificació de la definició d'«habitatge buit», hem d'acudir a l'exposició de motius del Decret Llei 1/2020, que es limita a declarar que, després de l'aprovació del Decret Llei 17/2019, «s'ha detectat que la definició d'habitatge buit introduïda a l'article 2.1 pot generar dubtes d'interpretació i, en conseqüència, problemes de seguretat jurídica que cal evitar en una matèria tan sensible com és la de l'habitatge». I que, per tal de donar coherència a la regulació continguda en el dit Decret Llei 17/2019, «s'han de modificar els supòsits que justifiquen que un habitatge estigui desocupat».

Davant d'aquesta manca d'explicació, pot resultar il·lustrativa l'argumentació de la «Memòria justificativa sobre la necessitat de modificar el Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge», elaborada per la Secretaria de l'Agenda Urbana i Territori, amb data de 20 de gener de 2020. En aquest sentit, al·lega que la reforma de la definició del que s'ha d'entendre per «habitatge buit» deriva del fet «que s'han detectat incoherències entre les diverses modificacions introduïdes pel Decret Llei que poden portar a interpretar que són contradictòries entre elles». En concret, segons diu l'escrit, aquestes incoherències es produïrien entre la definició que fa d'«habitatge buit» l'article 2.1 del Decret Llei 17/2019 i el que preveu l'article 5.7, que introdueix una nova disposició addicional primera a la Llei 24/2015, que estableix l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social abans d'interposar una demanda judicial per manca de títol jurídic que habiliti l'ocupació. A més, considera que també es donaria aital incoherència amb la disposició transitòria primera del mateix Decret Llei 17/2019, que estén l'aplicació de l'esmentada disposició addicional primera als procediments judicials corresponents que s'haguessin iniciat abans de l'entrada en vigor d'aquest i estiguessin encara en tramitació.

Per la raó exposada considera convenient ajustar la redacció mitjançant la «correcció d'error oportuna», al mateix temps que assenyala que «el

manteniment de la redacció del text en els termes aprovats implicaria en la pràctica la inaplicabilitat de la mesura, ja que en la majoria dels casos d'ocupacions anteriors del Decret Llei que es volen resoldre s'han interposat demandes dins del termini dels dos anys des de l'ocupació».

Començant per l'esmentada disposició addicional primera, assenyalarem que amplia els supòsits inclosos en l'obligació del propietari/demandant d'oferir un lloguer social, regulada a l'article 5.2 de la Llei 24/2015. En efecte, amb el Decret Llei 17/2019 s'estén l'esmentada obligació, a més dels casos d'interposició de demandes judicials d'execució hipotecària o de desnonament per impagament de lloguer, a les demandes de desnonament per venciment del títol jurídic que habiliti l'ocupació de l'habitatge (obligació que serà exigible durant tres anys des de l'entrada en vigor del Decret Llei 17/2019) i per manca de títol jurídic que l'habiliti.

Els requisits que hi han de concórrer perquè la persona propietària estigui obligada a fer una oferta de lloguer social als ocupants sense títol habilitant del seu habitatge abans d'interposar la demanda judicial per recuperar la seva possessió són: que l'habitatge es trobi en la situació d'utilització anòmla (per tant, de desocupació permanent injustificada segons la definició de l'art. 3.d de la Llei 18/2007); que els ocupants acreditin per qualsevol mitjà admès en dret que l'ocupació sense títol es va iniciar, com a mínim, sis mesos abans de l'entrada en vigor del Decret Llei 17/2019; que aquests no hagin rebut cap opció de real·lotjament social en els darrers dos anys per part d'una administració pública, i que els serveis socials municipals emetin informe favorable sobre el compliment, per part dels ocupants, dels paràmetres de risc d'exclusió residencial i sobre l'arrelament i la convivència en l'entorn veïnal (apt. 1). En aquest cas, la durada mínima del contracte de lloguer social ofert no pot ser inferior a set anys (apt. 2). Són subjectes obligats els grans tenidors (art. 5.9 de la Llei 24/2015), als quals ja hem fet referència anteriorment en aquest mateix fonament jurídic, per bé que en

aquest concepte, a l'hora d'aplicar la nova mesura examinada, s'afegeixen expressament els fons de capital risc i de titulització d'actius (apt. 3).

A l'últim, la disposició transitòria primera del mateix Decret Llei 17/2019 declara que l'oferta obligatòria de lloguer social als ocupants de l'habitatge «sense títol legítim» en els termes de l'exposada disposició addicional és d'aplicació també en el cas que els procediments judicials corresponents s'hagin iniciat abans de l'entrada en vigor d'aquest Decret Llei i estiguin encara pendants de resoldre's.

Fets els aclariments anteriors, resulta clar que amb la definició d'«habitatge buit» que feia el Decret Llei 17/2019, el requisit exigít per poder aplicar l'obligació d'oferir un lloguer social als ocupants sense títol legítim, com és que «l'habitatge es trobi en una situació anòmala», no es donava quan es tractava de supòsits en què el propietari hagués «iniciat les accions judicials adequades per a la recuperació efectiva de la possessió abans de complir-se el termini per considerar l'habitatge buit». Per tant, resultava d'impossible aplicació la disposició transitòria primera del mateix Decret Llei 17/2019 que, com hem dit, té precisament la finalitat de fer també extensiva l'esmentada obligació als propietaris dels habitatges ocupats sense títol legítim malgrat que hagin interposat la corresponent demanda per recuperar la seva possessió efectiva abans de finalitzar el termini de dos anys.

Altrament, sense el canvi de definició operat pel Decret Llei 1/2020, la disposició addicional primera de la Llei 24/2015 només podia incloure els habitatges que estiguessin ocupats sense títol legítim durant més de dos anys, sempre que el propietari s'hagués mantingut passiu i no hagués intentat la seva recuperació efectiva per via judicial abans de finalitzar el dit termini. Situacions aquestes que, segons la memòria abans indicada, són la minoria dels casos.

Abans de tancar aquesta part expositiva, cal recordar que si bé l'objectiu del Decret Llei 1/2020 sembla que és el que s'ha descrit, l'ampliació de la definició general sobre el que s'ha d'entendre per «habitatge buit» té també altres conseqüències. Així, en la mesura que es defineix com una situació d'utilització anòmla i, si escau, d'incompliment de la funció social de la propietat, comporta l'aplicació de totes les altres actuacions sobre el dret de la propietat previstes a la Llei del dret a l'habitatge que hi estan connectades i que, com hem exposat anteriorment, són diverses i de diferents naturalesa i abast segons es tracti de persones físiques o jurídiques.

3. Els diputats sol·licitants entenen que la modificació introduïda per l'article únic del Decret Llei implica que els propietaris que pateixin una ocupació sense títol legítim del seu bé immoble són equiparats injustificadament a aquells que incompleixin de forma deliberada o negligent el seu deure de destinar-lo a la funció d'habitatge. La citada ocupació, més enllà de privar-los de les facultats dominicals, els condueix a una «situación de imposibilidad objetiva de cumplimiento de la función social de vivienda del inmueble bien mediante su aprovechamiento personal bien mediante el aprovechamiento de terceros con los que libre y voluntariamente concluya[n] los negocios jurídicos que faculden para un uso y disfrute idóneo para el cumplimiento de la función social de vivienda». Atès aquest raonament, l'escrit insinua que la norma estaria instituint una responsabilitat objectiva dels propietaris basada en la mera titularitat formal d'un immoble i no en l'incompliment de la seva destinació a la funció d'habitatge.

Les conseqüències derivades de la consideració d'habitatge buit i, per tant, d'utilització anòmla del bé, són, a parer dels peticionaris, restrictives del dret a la propietat i del dret a la llibertat d'empresa. Pel que fa a la seva justificació, admeten que el mandat constitucional dirigit als poders públics de procurar un habitatge digne als ciutadans «puede ser una razón objetiva y razonable a los efectos de imponer restricciones a ambos derechos». Ara bé,

entenent que no són necessàries, proporcionades ni raonables quan s'apliquin a supòsits d'impossibilitat objectiva de donar compliment voluntàriament a la funció d'habitatge a conseqüència d'una ocupació il·legal, ja que aquesta situació és imputable als tercers ocupants i no al propietari i/o drethavent, sempre que aquest acrediti fefaentment que s'han iniciat de manera diligent les accions per a la recuperació de la possessió.

D'una banda, al·leguen que existeixen altres mesures menys restrictives com ara la imposició del deure d'iniciar les accions adreçades a recuperar la possessió efectiva del bé. I, de l'altra, afirmen que en el cas d'ocupació sense títol es produeixen dos «efectos antisociales que diezman cualquier posible beneficio del acceso a una vivienda sin título habilitante» en la mesura que els ocupants no poden gaudir d'un habitatge en condicions de dignitat i, a més de penalitzar el dret de propietat del titular, s'exclou l'accés de tercers a un habitatge digne mitjançant mètodes legals i voluntaris. Per tant, conclouen que l'equiparació entre les situacions d'impossibilitat objectiva de compliment de la funció d'habitatge i d'incompliment imputable d'aquesta no satisfà el requisit de necessitat en el sentit que existeixi una «necesaria relación de causalidad entre el fin perseguido y la restricción de la propiedad impuesta».

Pel que fa a la vulneració de la llibertat d'empresa, reconeguda a l'article 38 CE, l'escrit remès pels diputats no conté cap referència específica que ens pugui ser d'utilitat per conèixer l'abast de la vulneració al·legada, ja que tota l'argumentació tracta de forma conjunta els articles 33 i 38 CE, quan és evident que ambdós drets tenen un contingut diferent i que les restriccions que se'ls puguin imposar no són les mateixes ni poden ser tractades de manera uniforme. És més, sembla clar que aquesta argumentació és bàsicament rellevant en allò referit al dret de propietat, i que la seva extensió i aplicació a la llibertat d'empresa és discutible, en la mesura en què no s'hi afegeix una motivació específica.

Per tant, ens abstindrem de tractar aquesta qüestió, d'acord amb les previsions de l'article 24.2 de la nostra Llei constitutiva. Tot això recordant que si hagués vulneració del dret de propietat, aquesta també afectaria els propietaris d'habitatges que ho són en exercici de la llibertat d'empresa. Però que, òbviament, en la seva condició de propietaris d'habitatges, i no d'empresaris.

4. A fi de donar resposta a les qüestions sotmeses a la nostra opinió consultiva per part dels diputats sol·licitants, en el fonament jurídic segon examinarem, d'una banda, si la queixa pot prosperar des del punt de vista del principi d'igualtat (art. 14 CE); de l'altra, exposarem el marc constitucional aplicable al dret a la propietat privada i a la funció social que delimita el seu contingut, d'acord amb les lleis (art. 33 CE), que aplicarem a l'article únic del Decret Llei que és l'objecte del Dictamen; i a últim, tractarem altres qüestions que suscita l'aplicació d'aquest precepte.

Segon. L'adequació de l'article únic del Decret Llei 1/2020 als articles 14 i 33 CE

L'article únic del Decret Llei 1/2020, objecte d'aquest Dictamen, que modifica l'article 2.1 del Decret Llei 17/2019, dona una nova redacció a la definició d'habitatge buit prevista a l'article 3.d Llei 18/2007, que diu el següent:

«d) Habitatge buit: l'habitatge que roman desocupat permanentment, sense causa justificada, per un termini de més de dos anys. A aquest efecte, són causes justificades el trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència, l'abandonament de l'habitatge en una zona rural en procés de pèrdua de població i el fet que la propietat de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució. L'ocupació sense títol legítim no impedeix que es pugui considerar buit un habitatge.»

Per tal de donar resposta a les al·legacions presentades pels diputats sol·licitants, tal com les hem exposat en el fonament jurídic anterior,

examinarem en primer lloc la vulneració que s'al·lega (encara que implícitament) del dret a la igualtat; seguidament, exposarem el marc constitucional del dret a la propietat privada reconegut a l'article 33 CE i, posteriorment, l'aplicarem al precepte del Decret Llei objecte del Dictamen; finalment, efectuarem algunes consideracions respecte a altres qüestions que no han estat expressament invocades a l'escrit de sol·licitud.

1. En primer lloc donarem resposta a les al·legacions contingudes a l'escrit de sol·licitud que, encara que sigui de forma implícita, invoquen la vulneració del dret a la igualtat reconegut a l'article 14 CE.

A) L'escrit de sol·licitud de dictamen comença recordant que la normativa que era vigent a partir de la publicació del Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, determinava com a causa justificada de desocupació permanent de l'habitatge la iniciació per part del propietari de les accions judicials adequades per a la recuperació efectiva de la possessió, en el cas que estigués ocupat per persones sense títol legítim. En canvi, la norma que dictaminem modifica la previsió indicada, suprimint la referència a l'exercici de les accions judicials, per la qual cosa, a parer dels peticionaris, «la eliminación de dicha causa justificada implica que los ciudadanos que, por el mero hecho de ser propietarios, sufran la ocupación ilegal de sus inmuebles son injustificadamente equiparados a los que incumplan el deber de destino a la función de vivienda de sus inmuebles». I afegeixen:

«[s]alta a la vista de cualquier jurista que, desde la perspectiva de la función social de la vivienda como carga legal con la que deben pechar los propietarios o derechohabientes sobre bienes inmuebles, no se encuentran objetivamente en la misma situación jurídica aquellos ciudadanos que incumplen deliberada, negligente e insidiosamente su deber de destinar un inmueble a la función social de vivienda y la de aquellos ciudadanos que se encuentran en una situación de imposibilidad objetiva de dar cumplimiento al mencionado deber.»

És a dir, la regulació qüestionada implica un tracte desigual i discriminatori als propietaris afectats, en la mesura que s'han de sotmetre a les mateixes conseqüències jurídiques (la declaració d'habitatge buit, amb les restriccions que això comporta per al dret de propietat) que s'han previst per a altres propietaris que es troben en situacions fàctiques molt diferents. I, a més, que ho fa de manera injustificada, tractant igual els ciutadans que han sofert l'ocupació il·legal dels seus béns i els que incompleixen la funció social de la propietat «deliberada, negligente o desidiosamente».

B) L'argumentació que acabem d'exposar de forma sintètica no pot evitar certa imprecisió a l'hora d'aportar el terme de comparació necessari per identificar les persones o els grups de persones que resultarien discriminats per la norma qüestionada (l'anomenat *tertium comparationis*), que és imprescindible per a la realització del judici d'igualtat. No obstant això, aquesta imprecisió no és rellevant en aquest cas, ja que un simple examen de la doctrina constitucional sobre l'abast de l'article 14 CE ens permet afirmar que no serà necessària la realització de l'esmentat judici. En efecte, el que critiquen els sol·licitants, com vèiem abans, és el fet que a situacions fàctiques que són molt diferents se'ls apliqui la mateixa conseqüència jurídica, i això, en realitat, no és igualtat davant la llei, sinó l'anomenada «discriminació per indiferenciació». I, segons jurisprudència constant i consolidada del Tribunal Constitucional, aquesta «discriminació» no forma part de l'àmbit protegit per l'article 14 CE.

«Al respecto este Tribunal ya ha reiterado que resulta ajeno al núcleo de protección del art. 14 CE la "discriminación por indiferenciación", al no consagrar el principio de igualdad un derecho a la desigualdad de trato, ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, por lo que no existe ningún derecho subjetivo al trato normativo desigual (por todas, STC 117/2006, de 24 de abril, FJ 2).» (STC 69/2007, de 16 d'abril, FJ 4).

Aquesta posició s'ha mantingut inalterada des de llavors (entre les decisions més recents podem citar la STC 56/2016, de 17 de març, FJ 5), i ha estat aplicada a casos i situacions molt variades. Entre moltes d'altres i només a títol d'exemple recordem la STC 69/2007, de 16 d'abril, relativa a les condicions per percebre la pensió de viudetat, en la qual el Tribunal va desestimar la discriminació per raons racials o ètniques al·legada, basada en el fet que la normativa aplicable donava el mateix tracte a les unions celebrades segons els usos i ritus gitanos i a les unions de fet *more uxorio*, quan, a parer de la recurrent, en realitat responien a realitats socials molt diferents (FJ 4).

En la mateixa línia podem citar la STC 183/2014, de 6 de novembre, en la qual el Tribunal Constitucional va denegar les pretensions de declaració d'inconstitucionalitat de la Llei 15/2012, de 27 de desembre, de mesures fiscals per a la sostenibilitat energètica, que establia l'impost sobre l'energia elèctrica. Segons els recurrents, aquesta normativa, en aplicar el mateix tipus de gravamen a totes les fonts d'energia sense distingir la forma de generació, no tenia en compte les peculiaritats dels productors d'energia basada en fonts renovables i, consegüentment suposava un canvi important i de gran impacte econòmic en el sector. Davant aquests arguments, el Tribunal reitera que l'article 14 CE no consagra «un derecho a la desigualdad de trato» (FJ 3, fent citació de les STC 38/2014, d'11 de març, FJ 6, i 198/2012, de 6 de novembre, FJ 13).

D'acord amb aquestes consideracions, i tenint en compte que l'anomenada discriminació per indiferenciació invocada a l'escrit de sol·licitud és aliena al nucli de protecció de l'article 14 CE, no és necessari continuar amb l'examen d'aquesta al·legació.

2. Des de la perspectiva de l'article 33 CE, encara que aparentment pugui semblar que el canvi introduït en l'article 3.d Llei del dret a l'habitatge és

menor, el fet és que produeix conseqüències importants des de la perspectiva dels subjectes destinataris de l'aplicació de la normativa en matèria d'habitatge. En efecte, en el text del Decret Llei 17/2019 que estava vigent amb anterioritat, es declarava que l'ocupació sense títol legítim no impedia que un habitatge es pogués considerar buit, però a continuació aquesta regla general s'exceptuava en el cas en què la persona propietària acredités «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». És a dir, expressat amb altres paraules, considerava que un habitatge era buit quan estigués ocupat per persones sense títol legítim per més de dos anys, sempre que el seu titular no hagués iniciat les actuacions judicials pertinents per recuperar la possessió abans de finalitzar l'esmentat termini. En cas contrari, si ho havia fet així, no podia ser considerat buit ni objecte de declaració d'utilització o situació anòmala, com tampoc el seu titular podia incórrer en l'incompliment de la funció social de la propietat. En consonància amb això, el text de la definició del Decret Llei 17/2019 preveia com a causa de justificació de la desocupació permanent l'existència d'un litigi judicial sobre la possessió de l'habitatge.

Per contra, amb la supressió pel Decret Llei 1/2020 de les dues referències a la situació judicial de l'habitatge referides a la possessió, s'ha d'entendre que quan hi ha persones que ocupen l'habitatge sense títol legítim durant més de dos anys, aquest es titlla de buit sense importar si el propietari ha endegat o no les accions legals pertinents per recuperar-ne la possessió abans que finalitzi el dit termini.

En conseqüència, encara que el canvi exposat només afecta una definició, que en si mateixa no conté els efectes de la seva aplicació, no per això deixa de posseir plena efectivitat i valor vinculant, ja que la utilització d'aquella és necessària per determinar el contingut de les normes relatives a la declaració administrativa d'utilització o situació anòmala de l'habitatge buit. Com

sabem, aquesta declaració porta aparellada l'aplicació de tot un ventall d'actuacions administratives per evitar la desocupació permanent dels habitatges amb limitacions molt variades del dret constitucional a la propietat privada i d'altres drets, que hem descrit exhaustivament al fonament jurídic anterior, a les quals ens remetem. Entre elles, recordem, a tall de síntesi, les obligacions de comunicació de dades per a la inscripció obligatòria en el registre administratiu corresponent; la submissió a inspeccions i intimacions relatives a la utilització o situació d'ocupació de l'habitatge; la imposició de multes coercitives per a l'execució forçosa de les mesures destinades a donar compliment a la funció social de la propietat i, si escau, de les sancions pecuniàries que se'n derivin. I d'altres de més greus, com són l'expropiació forçosa de l'habitatge o del seu ús per incompliment de la funció social de la propietat, en àrees de demanda forta i acreditada, i la cessió obligatòria i temporal de l'habitatge al fons d'habitatges de lloguer per a polítiques socials o, en el cas de propietaris considerats com a grans tenidors, les obligacions d'oferir als ocupants una oferta de lloguer social i de real·lotjament transitori i excepcional en condicions de lloguer.

Al nostre DCGE 5/2015, de 20 d'abril, ja citat, sobre el Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecaria, vàrem tractar la configuració constitucional del dret de propietat (en especial, FJ 5.3). Així mateix, el DCC núm. 282, de 29 de novembre de 2007, emès amb relació al Projecte de Llei del dret a l'habitatge, conté una exhaustiva exposició sobre l'evolució d'aquest dret constitucional en el modern estat social, amb referències al dret comparat i a la jurisprudència de diversos països de la Unió Europea i els Estats Units, del Tribunal Europeu de Drets Humans i del Tribunal Constitucional. Per tant, recuperarem aquesta doctrina en allò que sigui útil per a la solució dels dubtes plantejats pels sol·licitants.

El dret a la propietat privada és un autèntic dret subjectiu que, com la resta de drets reconeguts al capítol segon del títol I de la Constitució, vincula tots els poders públics i disposa de la doble garantia de la reserva de llei i del respecte al seu contingut essencial (art. 53.1 CE, en relació amb l'article 33 CE). Ara bé, aquest dret presenta una característica especial, per decisió del constituent: la funció social que li és pròpia «en delimitarà el contingut, d'acord amb les lleis», el que significa que la Constitució introdueix un canvi crucial en el concepte tradicional de la propietat privada (recollida expressament a l'art. 541-2 llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, relatiu als drets reals, aprovat per la Llei 5/2006, de 10 de maig). A això ja es referia el Tribunal Constitucional en la seva doctrina inicial quan afirmava que el dret de propietat no és «mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las Leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general». És quelcom més, atès que la Constitució reconeix aquest dret, «al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir» (STC 37/1987, de 26 de març, FJ 2).

En allò referent al tema que ens ocupa, les restriccions al dret a la propietat privada per raó del compliment de la seva funció social estan directament connectades amb el reconeixement constitucional del dret a l'habitatge (art. 47 CE), per la qual cosa la relació que hi ha entre ambdós drets ha de tenir en compte la diferent naturalesa constitucional de cadascú. En aquest sentit, com recorda el Tribunal Constitucional, «el art. 47 CE no reconoce un derecho fundamental, sino que enuncia "un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias"». D'aquesta

manera, els poders públics estan obligats a «promover las condiciones necesarias y a establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en particular regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, conforme determina el art. 47 CE» (STC 32/2019, de 28 de febrer, FJ 6, fent citació de doctrina anterior: STC 152/1988, de 20 de juliol, FJ 2; 59/1995, de 17 de març, FJ 3, i 36/2012, de 15 de març, FJ 4).

Aquesta és també la configuració del dret a l'habitatge que deriva de l'article 34.3 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea. El Tribunal de Justícia de la Unió Europea així ho va confirmar a la Interlocutòria de 16 de juliol de 2015, assumpte C-539/14, recordant que aquesta disposició de la Carta no garanteix el dret a l'habitatge, sinó el dret a una ajuda social i a una ajuda a l'habitatge, en el marc de les polítiques socials regulades per l'article 153 del Tractat de funcionament de la Unió Europea (apt. 49).

Això no significa que l'article 47 CE sigui un precepte buit i mancat d'eficàcia pràctica. Al contrari, sabem que els principis rectors de la política social i econòmica regulats al capítol tercer del títol I CE no reconeixen autèntics drets subjectius exigibles davant els poders públics i davant tercers, imposen obligacions als poders públics configurades com a normes programàtiques, i només poden ser al·legats davant la jurisdicció ordinària d'acord amb allò que disposin les lleis que els desenvolupen (art. 9.1 i 53.3 CE). A Catalunya, aquest mandat ha produït la prolixa i amplíssima regulació que exposàvem al fonament jurídic primer, que desplega les previsions contingudes als articles 26 i 47 EAC.

Certament, aquesta funció social de la propietat és la que justifica les obligacions i els deures que la llei pot imposar als titulars dels habitatges, que en si mateixes no hauran de ser considerades com a restriccions al dret sinó, per contra, integrades en el seu contingut, sempre que responguin de

forma raonable i proporcionada a l'esmentada funció social. Així s'entenen, per exemple, les mesures que s'imposen als propietaris dels habitatges destinats a ús residencial de persones físiques per evitar que romanguin desocupats de forma permanent i garantir una oferta adequada i suficient en el mercat de lloguer, com són les relatives als habitatges buits o a l'obligació de dedicar les edificacions a usos compatibles amb l'ordenació territorial i urbanística, presents en les normes de moltes comunitats autònomes sobre l'habitatge i que, a Catalunya, es troben regulades especialment a partir de la Llei 18/2007.

3. Dit això, per dur a terme l'examen de l'adequació del precepte que dictaminem (nou art. 3.d Llei 18/2007) al marc constitucional que acabem d'exposar, partirem del fet que la definició d'habitatge buit que s'hi conté és el pressupòsit per a l'aplicació de les abans esmentades mesures restrictives del dret de propietat. Més concretament, projectarem la nostra anàlisi sobre la modificació d'aquesta definició, que ara inclou en els supòsits d'utilització anòmala de l'habitatge els casos en què el titular d'aquest s'ha vist privat de la seva possessió pel fet que està ocupat per persones que no en tenen un títol legítim però ha instat la via judicial oportuna per recuperar aquesta possessió, abans que transcorrin els dos anys fixats a la llei per entendre que un habitatge és buit.

Quant a les raons del canvi que introdueix el Decret Llei 1/2020 en la definició d'habitatge buit que contenia el Decret Llei 17/2019, com comentàvem anteriorment, el primer que podem dir és que no és fàcil inferir-les de l'exposició de motius d'aquell. Així, referint-se al Decret Llei que modifica, es llegeix que la definició fins al moment vigent «pot generar dubtes d'interpretació i, en conseqüència, problemes de seguretat jurídica» i que, a fi de «dotar de major coherència la regulació continguda en el decret llei aprovat, s'han de modificar els supòsits que justifiquen que un habitatge estigui desocupat». Efectivament, la nova regulació redueix els supòsits que

fins llavors justificaven que un habitatge estigués desocupat permanentment, però el que no queda clar és el motiu d'aquest canvi que, com hem avançat, i veurem més endavant, és rellevant i no constitueix una simple correcció del text de la norma.

Val a dir que la memòria justificativa elaborada per la Secretaria de l'Agenda Urbana i Territori, així com l'informe de l'Assessoria Jurídica de la Secretaria General del Departament de Territori i Sostenibilitat (que, com sabem, són textos que no es publiquen i ni tan sols gaudeixen del caràcter interpretatiu de les exposicions de motius), sí que aporten més dades al respecte. Així, coincideixen en el fet que la mesura del lloguer social obligatori prevista a l'article 5.7 del Decret Llei 17/2019 (nova disposició addicional primera Llei 24/2015) i el seu règim transitori (disposició transitòria primera Decret Llei 17/2019) entraven en contradicció amb la definició d'habitatge buit que contenia aquesta norma d'origen governamental, el text de la qual no va ser convenientment ajustat al seu moment.

El canvi normatiu respon, doncs, segons el preàmbul del Decret Llei 1/2020 i la citada memòria, a la finalitat de superar l'esmentada contradicció, però, en realitat, ni el proemi ni la nova regulació no fonamenta la supressió d'una de les causes que justifiquen la consideració d'un habitatge com a buit amb caràcter general. Una eliminació, aquesta, que, per cert, resulta aplicable a totes les mesures previstes en la regulació catalana sobre el dret a l'habitatge.

En tot cas, el que és evident és que el precepte (únic) del Decret Llei 1/2020 conté una definició de caràcter general i que, per tant, s'aplica no solament als habitatges afectats per les esmentades disposicions addicional primera i transitòria primera (és a dir, als que regulen l'obligació dels grans tenidors d'oferir un lloguer social) sinó també a tots els titulars d'habitatges que pateixen l'ocupació del seu bé sense títol legítim i en volen recuperar la

possessió per les vies legals, independentment de si són persones físiques o jurídiques i de les condicions que aquestes reuneixen.

Tenint, doncs, en compte, que la incorporació d'aquest nou supòsit en la definició d'habitatge buit de l'article 3.d Llei 18/2007 comporta restriccions importants del dret constitucional a la propietat privada reconegut a l'article 33.1 CE, analitzarem si, tal com està configurada, és legítima constitucionalment per assolir la finalitat pretesa per la normativa reguladora del dret a l'habitatge i més, concretament, dels habitatges desocupats amb caràcter permanent.

A) Ja quan es va publicar la Llei 18/2007, norma pionera a Catalunya sobre habitatge, va quedar clara l'esmentada finalitat legal. El seu preàmbul comença recordant que «[l]'oferta d'habitatges de lloguer és manifestament insuficient o no és competitiva, atès que les rendes són elevades en comparació amb les quotes hipotecàries a llarg termini». Per revertir aquesta situació són necessàries polítiques efectives d'habitatge de protecció oficial, però en la mesura que aquestes polítiques no són suficients, cal preveure també actuacions «amb els agents d'iniciativa social o privada que actuen sobre el mercat lliure de l'habitatge, que és el que, actualment, respon majoritàriament a les demandes i a les necessitats de la ciutadania» (apt. I).

És així com s'ha entès que la funció social del dret de propietat ha d'incloure l'obligació dels propietaris de dedicar els habitatges a usos compatibles amb l'ordenació territorial i urbanística, és a dir, en el cas que ens ocupa, a destinar-los a residència habitual de les persones físiques i, conseqüentment, a atendre les necessitats de les persones que necessiten un allotjament. En aquest sentit, mantenir desocupats els immobles destinats a la residència habitual de les persones físiques distorsiona l'oferta del mercat i genera noves dificultats per a l'accés a l'habitatge, en particular en àrees de forta demanda i quan es tracta de sectors socials vulnerables.

Conseqüentment, la Llei 18/2007 considera com a incompliment de la funció social de la propietat que l'habitatge o edifici d'habitatges «[r]omanguin desocupats de manera permanent i injustificada» (art. 5.2.b). I aquest incompliment avalaria la intervenció administrativa que comporta un seguit de restriccions al dret de propietat. Restriccions que sempre han de ser dirigides al compliment de la finalitat que les justifica, en aquest cas, «aconseguir que els habitatges desocupats injustificadament, en àmbits d'acreditada necessitat d'habitatges, s'incorporin al mercat immobiliari per mitjà de tècniques de foment, però també de tècniques d'intervenció administrativa» (Llei 18/2007, preàmbul, apt. IV).

Posteriorment, el Decret Llei 17/2019, com hem vist en el fonament jurídic primer, ha intensificat aquesta línia d'actuació atesa la necessitat d'afrontar els «incompliments referits a la desocupació i a la manca de destinació dels habitatges a residència habitual i permanent de les persones usuàries», i a aquests efectes, ha reforçat «les potestats de reacció administrativa» (exposició de motius, apt. II).

B) D'acord amb el concepte de la funció social que hem exposat, no hi ha dubte que la finalitat de la legislació catalana en matèria d'habitatge, fonamentalment la Llei 18/2007, modificada, per darrer cop, en determinats aspectes pel Decret Llei 17/2019, en la qual s'insereix el Decret Llei que estem examinant en aquest Dictamen, respon a una clara vocació del legislador d'afavorir una política pública de foment de l'habitatge d'ús social el més inclusiva possible.

Aquest objectiu, susceptible de protecció constitucional, no hi ha dubte que és legítim i ajustat a un bé jurídic, com és el cas del dret a l'habitatge recollit a la Constitució com a principi rector adreçat als poders públics. Ara bé la precitada adequació d'aquest objectiu col·lideix amb altres drets i béns constitucionals també emparats per la norma fonamental. Aquesta situació es produeix quan s'emmarca, segons ha indicat el Tribunal Constitucional

mateix, en l'esfera de les ocupacions d'habitatges sense cap mena de títol legítim, i ha estat anomenada pel Tribunal com a «vivienda ilegalmente ocupada» (STC 32/2019, FJ 4).

Es tracta d'una problemàtica complexa, que es pot concretar en supòsits molt variats, en alguns casos per una evident manca de recursos econòmics i en d'altres, en sentit contrari, caracteritzats per una motivació lucrativa o fins i tot delictiva. En tot cas, però, pel que ara interessa a l'efecte de la nostra argumentació jurídica, ens és suficient de recordar que l'alt tribunal ha indicat molt recentment que «la ocupación no consentida ni tolerada no es título de acceso a la posesión de una vivienda, ni encuentra tampoco amparo en el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE)» (STC 32/2019, citada, FJ 3). I això, segons el nostre parer, en la mateixa línia esmentada, perquè aquestes situacions constituïdes per la força o la via de fet, al marge dels procediments vàlids establerts pels poders públics, són susceptibles de perjudicar injustament aquelles persones i famílies que, també en situació de necessitat, opten per les vies regulars i reglamentades per accedir als habitatges socials gestionats per les administracions, ja siguin locals o autonòmics.

Doncs bé, retornant a l'element de la definició objecte del Dictamen, no únicament opera com a pressupòsit habilitant, juntament amb altres requisits, per facilitar determinades mesures com és la consolidació de l'ocupació il·legítima d'un habitatge, sinó que a més ho fa sense tenir en consideració si el legítim propietari de l'immoble ja ha exercit les accions judicials que preveu l'ordenament per tal de recuperar l'ús del bé que li ha estat usurpat.

D'aquesta manera, es configura una situació tan anòmala com paradoxal, segons hem descrit anteriorment: un propietari que accedeix a la tutela judicial per tal de recuperar la possessió efectiva sobre la seva propietat, atès que és objecte d'una ocupació que l'ha privat d'aquella, simultàniament,

i en sentit contradictori, és considerat per la llei autonòmica catalana, per al còmput del termini necessari per aplicar les mesures adreçades a penalitzar els immobles buits, com si es tractés d'un propietari que incompleix la seva obligació de donar-li una destinació respectuosa amb la funció social que ha de guiar la titularitat del dret de la propietat.

I aquí rau la irracionalitat: com resulta obvi, el precitat propietari no manté el pis desocupat permanentment, en la mesura que està ocupat per subjectes sense títol legítim que li impedeixen atorgar-li un ús de residència o de lloguer, i, paral·lelament, l'Administració de la Generalitat, sense tenir en compte aquesta circumstància, i ni tan sols el fet que ja ha iniciat la via de la reclamació judicial, considera que incompleix l'esmentada funció social a efectes de la normativa d'habitatge, amb els corresponents perjudicis potencials que això comporta (inspeccions, multes coercitives, sancions i, en cas de grans tenidors, altres mesures més greus).

Aquesta situació, segons el nostre parer, no pot ser considerada d'altra forma que mancada de tota racionalitat i, fins i tot, arbitrària per no tenir cap sentit, quant al seu contingut i el seu potencial resultat aplicatiu.

Com han indicat repetidament el Tribunal Europeu de Drets Humans i el Tribunal Constitucional, cadascú des de la seva tècnica i doctrina jurisdiccional, la restricció de drets subjectius per raó d'un interès general s'ha de sustentar en un marc regulador equilibrat: la política pública que es pretén afavorir no pot assolir-se mitjançant una norma que lesioni en termes no raonables el dret concernit.

Certament, el cànon d'arbitrarietat derivat de l'article 9.3 CE aplicat al legislador suposa un control realitzat amb «toda prudencia», a fi d'«evitar constricciones indebidas al poder legislativo respetando sus diferentes opciones políticas» (STC 93/2017, de 6 de juliol, FJ 3; 73/2000, de 14 de gener, FJ 4; 47/2005, de 3 de març, FJ 7), ja que el pluralisme polític i la

llibertat de configuració de l'autor de la llei són també béns constitucionals dignes de protecció (STC 197/2014, de 4 de desembre, FJ 5). I, per aquesta raó, ha de consistir «únicamente en verificar si la decisión adoptada “carece de toda explicación racional” [...] sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» (STC 136/2011, de 13 de setembre, FJ 2.b i 49/2018, de 9 d'abril, FJ 3, citant doctrina anterior). En tot cas, però, l'examen de la mesura s'haurà de fer tenint en compte el context, el conjunt de la regulació en la qual s'insereix i l'abast i els efectes d'aquesta (STC 122/2016, de 23 de juny, FJ 5), com també la rellevància dels béns constitucionals als quals produeix el dany (STC 181/2000, de 29 de juny, FJ 17).

Per la seva part, el Tribunal Europeu de Drets Humans, amb caràcter general, ha declarat que el requisit de «legalitat» en el sentit del Conveni europeu per a la salvaguarda dels drets humans i de les llibertats fonamentals també exigeix compatibilitat amb l'estat de dret, incloent-hi l'absència d'arbitrarietat (STEDH, de 23 de gener de 2014, assumpte *East/West Alliance Limited contra Ucraïna*, apt. 167). En concret, respecte al dret de propietat ha considerat que una mesura de control d'aquest desproporcionada i arbitrària, especialment sense compensació, no satisfà les exigències de la seva protecció, tal com demana l'article 1 del Protocol núm. 1 addicional al Conveni esmentat (STEDH, de 16 d'octubre de 2018, assumpte *Könyv-tár KFT i altres contra Hongria*, apt. 56, amb citació d'altres sentències del Tribunal). Així mateix, ha al·legat que no existeix un just equilibri entre l'interès general i els drets del particular si la persona afectada ha de suportar una càrrega individual i excessiva (ibídem, apt. 48 i, en el mateix sentit, STEDH, de 24 d'octubre de 2006, assumpte *Edwards contra Malta*, apts. 69, 70 i 78).

I, d'acord amb l'anterior, segons el nostre criteri, la supressió com a causa justificada de la desocupació permanent d'un habitatge, en el cas en què el propietari n'hagi estat desposseït il·legítimament i estigui en fase de reclamació judicial, constitueix una modificació mancada de tot fonament basat en la raó. De fet, el mateix legislador català en una altra llei directament relacionada amb el règim administratiu dels habitatges desocupats (Llei 14/2015, de l'impost sobre els habitatges buits) va acollir el criteri lògic i racional consistent a reconèixer que el fet imposable del tribut no es produeix quan «l'habitatge estigui ocupat il·legalment i el propietari ho tingui documentalment acreditat» (art. 8.d).

Així, deixant de banda la consideració sobre el relatiu impacte que a la pràctica poden arribar a obtenir les mesures sustentades en el concepte d'habitatge desocupat que ara es dictamina, el que resulta clar és que el propietari afectat il·legítimament en la plenitud del seu dret, i que actua a l'empara de l'ordenament per ser restituït, no pot resultar 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 i, consegüentment, a un incompliment de l'obligació de donar-li un ús destinat a la residència de les persones físiques conforme amb la finalitat social de la propietat.

Per tant, no es tracta tant de valorar si la norma és adequada, necessària i proporcional d'acord amb el test de proporcionalitat que s'acostuma a aplicar per verificar l'adequació d'una regulació restrictiva de drets a l'ordenament constitucional, sinó que, en el present cas, el defecte rau en la supressió d'una causa justificada que, en essència, era lògica i necessària, per la qual cosa s'incardinava en el sistema de drets i de garanties que caracteritza l'ordenament constitucional. En canvi, la redacció actual, fruit de la reforma introduïda, incorre en una incongruència respecte de la finalitat que diu que

vol garantir (atès que la funció social de la propietat no està essent contradita pel legítim propietari) i, al mateix temps, es manifesta irracional i arbitrària respecte del titular del dret que és privat de la seva possessió i que acciona contra els ocupants il·legítics, seguint el procediment i utilitzant les accions de dret que li prescriu l'ordenament jurídic per ser restituït en la plenitud del seu dret. Això és, tal com estava redactada la definició en la versió anterior, permetia al propietari posar en marxa les accions adequades per revertir la situació i recuperar la plena possessió de l'habitatge sense estar amenaçat pel pas del temps. I, a més, distingia entre una actuació activa i diligent, i no merament passiva, davant una despossessió no tolerada.

En altres paraules, les polítiques públiques de foment de l'habitatge assequible i social no es poden edificar sobre conceptes jurídics, com és el supòsit de la definició de la desocupació permanent, en greu perjudici del contingut del dret subjectiu de la propietat per al cas del legítim titular que ha estat usurpat de la possessió del seu bé per part de persones que l'ocupen sense disposar de cap mena de títol habilitant. El dret a l'habitatge que, com hem repetit, constitueix un mandat per als poders públics i que, alhora, també condiona l'ús del bé per part del propietari, quant al respecte a la funció social, en cap cas pot emparar una restricció tan incongruent i contradictòria amb l'ordre constitucional com la que acabem de dictaminar.

En conclusió, l'article únic del Decret llei 1/2020, de 21 de gener, que, mitjançant la modificació de l'article 2.1 del Decret 17/2019, dona nova redacció a la definició d'«habitatge buit» de l'article 3.d de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge és inconstitucional perquè vulnera els articles 9.3 i 33 CE, pel que fa la supressió com a causa justificada de la desocupació permanent de l'habitatge l'ocupació d'aquest sense títol legítim quan la persona propietària acrediti haver iniciat les accions judicials adequades per

a la recuperació efectiva de la possessió, abans de complir-se el termini de dos anys per considerar l'habitatge com a buit.

4. Finalment, en l'exercici de la nostra funció consultiva, efectuarem algunes observacions respecte dels possibles efectes que l'aplicació de la definició qüestionada i la consegüent consideració d'un habitatge en situació d'utilització anòmala pot produir en alguns casos en relació amb el dret fonamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). En concret, es tracta, precisament, de les disposicions addicional primera, lletra *b*, de l'apartat 1, de la Llei 24/2015, i transitòria primera del Decret Llei 17/2019, que són els dos preceptes que, segons la «Memòria justificativa sobre la necessitat de modificar el Decret Llei 17/2019», que acompanya la sol·licitud de dictamen, evidenciaven la incoherència de la inicial definició d'habitatge buit, la qual, de fet, és la que es pretenia resoldre amb l'aprovació del Decret Llei objecte del Dictamen. Pel que aquí ens interessa, ambdues normes estenen l'obligació d'oferir un lloguer social (sigui amb caràcter previ a la interposició de la corresponent demanda judicial o durant el procediment, si la demanda ja havia estat interposada a l'entrada en vigor de l'esmentat Decret Llei) als procediments de desnonament dels habitatges ocupats sense un títol jurídic que habiliti l'ocupació, sempre que el demandant tingui la condició de gran tenidor.

Abans de res, i per situar el context en el qual operen les normes indicades, cal assenyalar que, si bé la Llei 24/2015 qualifica el lloguer social de «contracte», estem davant un contracte forçós, ja que no es fonamenta en l'autonomia de la voluntat sinó que és conseqüència d'una obligació legal. Amb l'establiment d'aquesta obligació, segons resulta del preàmbul del Decret Llei 17/2019, sembla que el legislador ha volgut evitar que puguin ser desnonats els ocupants d'habitatges sense títol habilitant que no tenen una alternativa residencial. I per assolir aquest objectiu opta per convertir allò que inicialment era una privació il·legítima de la possessió en una relació

d'arrendament d'una durada mínima igual a la prevista en la legislació d'arrendaments urbans (disp. add. primera, apt. 2). Durant aquest període (mínim de 7 anys), el propietari percebrà una renda que es calcula en funció de criteris que es basen quasi exclusivament en la situació econòmica de l'ocupant, i que no tenen en compte les característiques o funcionalitats de l'habitatge.

En aquest sentit, l'apartat 1 de l'esmentada disposició addicional primera es remet expressament a l'apartat 2 de l'article 5 de la mateixa Llei i als termes en què aquest darrer precepte regula tots els aspectes de la concreta mesura que ens ocupa. D'acord amb l'anterior, doncs, la realització de l'oferta del lloguer social, que s'haurà de comunicar a l'ajuntament del municipi corresponent i a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya en el termini fixat (3 dies hàbils), ha de complir els següents requisits perquè pugui ser considerada com a tal (art. 5.7): d'una banda, ha d'oferir preferentment l'habitatge afectat o, alternativament, un de diferent dins del mateix terme municipal sempre que els serveis socials no desaconsellin el canvi de municipi i, de l'altra, ha de fixar les rendes de forma limitada i sobre la base de l'indicador de renda de suficiència (IRSC). Actualment, la quantia de l'IRSC vigent és la corresponent a la de la Llei de pressupostos de la Generalitat per al 2017, que la fixa en 569,12 euros mensuals i 7.967,73 euros anuals. D'aquesta manera, si els ingressos ponderats de la unitat familiar estan per sota del 0,89 de l'IRSC, l'esforç pel pagament del lloguer no pot superar el 10 % dels ingressos ponderats de la unitat familiar; si estan per sota del 0,95 de l'IRSC, el 12 %, i si són iguals o superiors al 0,95 de l'IRSC, el 18 %. Pel que fa als coeficients de ponderació sobre els ingressos de les persones sol·licitants, estan previstos al Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge (art. 4) i varien segons la zona en què es viu, el nombre de membres de la unitat familiar i el seu grau de discapacitat.

Fetes aquestes consideracions preliminars, ens centrarem ara en la possible afectació que, en els casos a què es refereixen ambdues previsions normatives, l'incompliment de l'obligació d'oferir un lloguer social pot tenir sobre el dret a la tutela judicial efectiva.

A) Començarem per la lletra *b* de l'apartat 1 de la disposició addicional primera de la Llei 24/2015, afegida per l'article 5.7 del Decret Llei 17/2019, que obliga a fer una proposta de lloguer social abans d'interposar una demanda de desnonament «per manca de títol jurídic que habiliti l'ocupació, quan el demandant tingui la condició de gran tenidor», condició aquesta definida per l'article 5.9.a de la Llei 24/2015 i l'apartat 3.a de la mateixa disposició.

Primerament, cal recordar que l'article 5.3 de la mateixa Llei 24/2015, al qual cal entendre que es remet també aquesta disposició addicional primera, disposa que, una vegada verificada la situació de risc d'exclusió residencial i formulada l'oferta de lloguer social, «només si els afectats la rebutgen el demandant pot iniciar el procediment judicial». A partir d'aquest precepte, hom podria entendre que la proposta de lloguer social (més exactament, el rebuig de la proposta pels demandats) es configura com a requisit d'admissibilitat de la demanda. Cal tenir present, però, que això xoca amb l'article 24 CE i la seva concreció a l'article 11.3 LOPJ, que reconeixen el dret que té tothom a obtenir la tutela judicial efectiva dels jutges i tribunals en l'exercici dels seus drets i interessos legítims, i imposen als tribunals l'obligació de resoldre sempre sobre totes les pretensions que se'ls formulin. Val a dir que aquesta regla constitucional ha estat recollida també, en l'àmbit procedimental civil, per l'article 403.1 LEC, el qual reproduïx el principi general d'admissibilitat i disposa que «les demandes només s'han d'inadmetre en els casos i per les causes que preveu expressament aquesta Llei».

Per la seva banda, el Tribunal Constitucional ha declarat que l'article 24.1 CE «garantiza el acceso a la jurisdicción como elemento esencial del contenido de la tutela judicial, consistente en provocar la actividad jurisdiccional que desemboque en la decisión de un Juez» (per totes, STC 132/1997, de 15 de juliol, FJ 2). I que aquest dret d'accés constitueix «la sustancia medular» o «vertiente primaria» del dret a la tutela judicial efectiva, o sigui, el seu primer contingut en un ordre lògic i cronològic (STC 209/2013, de 16 de desembre, FJ 3, amb citació d'abundant jurisprudència anterior). Igualment, en paraules del Tribunal, és el dret a adreçar-se a un jutge en busca de protecció i neix directament de la Constitució (ibídem).

Les anteriors consideracions no treuen, és clar, que, tractant-se d'un dret de configuració legal, la llei pugui establir límits al seu exercici, però aquests límits han de servir a una finalitat legítima i han de ser raonables i proporcionats respecte a la restricció que imposen sobre el dret de tutela judicial. Al respecte, el mateix Tribunal Constitucional ha afirmat que «cuando el legislador imponga requisitos o limitaciones al ejercicio del derecho fundamental, su legitimidad constitucional habrá de ser examinada para comprobar si responden a razonables finalidades de protección de valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan debida proporcionalidad con dichas finalidades» (STC 73/2000, de 14 de març, FJ 10), cosa que, en una primera aproximació a la norma en qüestió, no sembla que es compleixi. Efectivament, considerem que no és raonable ni proporcionat que el previ oferiment d'un lloguer social pugui constituir un requisit de procedibilitat de les demandes destinades a recuperar una possessió que ha estat adquirida il·legítimament i que es manté amb l'oposició dels posseïdors anteriors.

Aclarit, doncs, que l'obligació d'oferir un lloguer social no es pot interpretar com un requisit que, en cas d'incomplir-se, permeti el jutge inadmetre la demanda, resulta, tanmateix, que el fet que el dit incompliment se sancioni

administrativament amb multes que poden arribar a ser molt elevades podria produir, a la pràctica, el mateix efecte limitador o de fre d'accés a la justícia. En aquest sentit, hem de recordar que l'article 124.2.i Llei 18/2007 tipifica com a infracció administrativa greu: «[n]o formular la proposta obligatòria de lloguer social en els supòsits en què ho requereix la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica». La sanció pecuniària que es deriva d'aquesta infracció pot anar de 9.001 a 90.000 euros (art. 118.2 Llei 18/2007); això, a banda de la possible imposició de les corresponents multes coercitives, que són independents i compatibles amb les sancions, i que es poden imposar de forma reiterada per lapses de temps que siguin suficients per complir amb el que s'hagi ordenat (art. 113 Llei 18/2007).

No hi ha cap mena de dubte que la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències en matèria d'habitatge, pot establir el pertinent règim d'infraccions i sancions. Però podria resultar que, en la mesura que tipifica l'incompliment de l'obligació de formular la proposta de lloguer social com una concreta infracció greu (art. 124.2.i Llei 18/2007) aquesta obligació podria constituir un fre a l'accés a la jurisdicció, tot incidint, *de facto*, en el dret fonamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), la qual cosa li estaria vedada.

D'altra banda, si el propietari que es proposa recuperar judicialment la possessió complís amb la dita obligació i fes l'oferta de lloguer social, un cop aquesta fos acceptada per l'ocupant, la pretensió de recuperar la plena possessió de l'habitatge es veuria frustrada, per imperatiu d'aquesta mateixa norma, com a mínim, com hem vist, per a la durada prevista per la legislació d'arrendaments urbans (disp. add. primera, apt. 2, Llei 24/2015), que pot ser objecte de renovació, també forçosa, per un altre període igual (art. 10 Llei 24/2015), si es mantenen els paràmetres d'exclusió residencial.

Volem aclarir finalment que les presents consideracions se cenyeixen al procediment previst a l'apartat 1, lletra *b*, de la Llei 24/2015 que, sigui dit de passada, no es pot equiparar, atesa la diferent naturalesa del supòsit que les motiva, a altres tipus de demandes judicials previstes per la mateixa disposició addicional primera o per l'article 5.2, al qual aquesta es remet, i que gaudeixen, a més, de la presumpció de constitucionalitat.

Això és així perquè l'ocupació il·legal d'un habitatge no és un títol d'accés a la possessió (art. 521-2 CCCat). Precisament, aquesta és la principal circumstància que el diferencia de la resta de situacions possessòries que són objecte dels altres procediments en què es preveu també una oferta prèvia de lloguer social (accions executives derivades de la reclamació d'un deute hipotecari, de desnonament per impagament de lloguer o venciment de la durada del títol jurídic que habilita l'ocupació). En aquest sentit, n'hi haurà prou amb tornar a recordar que, en relació amb els procediments judicials derivats d'accions possessòries que tenen per objecte la recuperació de la possessió d'habitatges per raó de la seva ocupació fàctica sense cap mena de títol (art. 250.1.4t LEC), el Tribunal Constitucional ha afirmat que l'ocupació no consentida ni tolerada no és un títol d'accés a la possessió d'un habitatge alhora que tampoc no troba empara en el dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat (STC 32/2019, FJ 3). Tot això sens perjudici, òbviament, que els poders públics competents hagin d'atendre, d'acord amb les disposicions aplicables i els mitjans disponibles, les situacions d'exclusió residencial que puguin afectar persones especialment vulnerables.

Per dir-ho resumidament, l'establiment d'importants sancions i multes econòmiques per al cas de manca d'un oferiment d'un lloguer social previ a la interposició d'una demanda judicial podria considerar-se una restricció o un fre que obstaculitza indegudament la lliure decisió d'interposar la pertinent demanda de recuperació de la possessió il·legalment perduda (art. 250.1.4t LEC), amb la consegüent vulneració de l'article 24 CE.

B) Passarem ara a fer unes observacions a la disposició transitòria primera del Decret Llei 17/2019, que és la que es veu afectada més directament pel canvi en la definició d'habitatge buit que fa el Decret Llei objecte del present dictamen. Aquesta disposició estableix el següent:

«Obligació d'oferir un lloguer social

L'obligació d'oferir un lloguer social a què fan referència la disposició addicional primera i l'article 10 de la Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, afegits per aquest Decret Llei, és d'aplicació també en el cas que els procediments judicials corresponents s'hagin iniciat abans de l'entrada en vigor d'aquest Decret Llei i estiguin encara en tramitació.»

D'una primera aproximació al seu contingut, es podria entendre que, com que la proposta de lloguer social es formula després de la interposició de la demanda, la norma no afectaria l'accés a la tutela judicial efectiva perquè la conseqüència associada a l'incompliment d'aquesta obligació és la imposició de la corresponent sanció administrativa. Tanmateix, per raons semblants a les que hem exposat en referir-nos a la disposició addicional primera, entenem que aquesta disposició transitòria podria estar condicionant un altre aspecte d'aquest dret fonamental com és l'efectivitat d'una hipotètica estimació de la pretensió de desnonament i consegüent recuperació de la possessió de la qual el propietari s'havia vist privat il·legítimament (art. 250.1.4t LEC). Ho diem en el sentit que, *de facto*, s'estaria limitant la posició jurídica del propietari que pretén recuperar l'habitatge mitjançant el corresponent judici verbal de tutela sumària de la possessió i, per això, es podria estar afectant el seu dret a la tutela judicial efectiva en el seu vessant del dret a l'obtenció d'una resolució judicial sobre el fons (art. 24 CE) i que aquesta es pugui fer efectiva a través de la seva execució (art. 118 CE).

Efectivament, en el present cas s'observa que la manca d'oferta de lloguer social per part del titular de l'«habitatge buit» durant la tramitació del procediment judicial també es tipifica com a infracció administrativa greu (art. 124.2.i Llei 18/2007), de la qual es deriven idèntica sanció pecuniària — de 9.001 a 90.000 euros (art. 118.2 Llei 18/2007)— i la possibilitat afegida de les corresponents multes coercitives (art. 113 Llei 18/2007). Com passava en la disposició addicional primera de la Llei 24/2015, aquestes elevades sancions i multes pecuniàries previstes per al supòsit d'incompliment de l'obligació d'oferir un lloguer social podrien constituir un fre o condicionant a la decisió del propietari de seguir amb la tramitació del procediment ja iniciat per a la recuperació de la possessió, la qual cosa suposaria, implícitament, la renúncia forçosa a la dita recuperació. I es manté en aquesta tessitura si més no pel temps de durada del lloguer social que, hem de recordar novament, és com a mínim la prevista per la legislació sobre arrendaments urbans i pot ser objecte de renovació per un termini igual, sempre que es mantinguin els paràmetres d'exclusió residencial.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem la següent

CONCLUSIÓ

Única. L'article únic del 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 millorar l'accés a l'habitatge, que reforma l'article 2.1 del citat Decret Llei 17/2019 donant una nova redacció a la definició d'«habitatge buit» de l'article 3.d de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, és inconstitucional perquè vulnera els articles 9.3 i 33 CE, pel que fa la

supressió com a causa justificada de la desocupació permanent de l'habitatge l'ocupació d'aquest sense títol legítim quan la persona propietària acrediti haver iniciat les accions judicials adequades per a la recuperació efectiva de la possessió, abans de complir-se el termini de dos anys per considerar l'habitatge com a buit.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.

DISPOSICIONS

DEPARTAMENT DE LA PRESIDÈNCIA

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 millorar l'accés a l'habitatge.

L'article 67.6.a) de l'Estatut preveu que els decrets llei són promulgats, en nom del rei, pel president o presidenta de la Generalitat.

D'acord amb l'anterior, promulgo el següent

DECRET LLEI

Exposició de motius

La Generalitat de Catalunya, fent ús de la competència exclusiva que li atribueix l'article 137.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya en matèria d'habitatge, va aprovar el Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge.

Una vegada aprovat el decret llei, s'ha detectat que la definició d'habitatge buit introduïda a l'article 2.1 pot generar dubtes d'interpretació i, en conseqüència, problemes de seguretat jurídica que cal evitar en una matèria tan sensible com és la de l'habitatge.

En aquest sentit, a fi de dotar de major coherència la regulació continguda en el decret llei aprovat, s'ha de modificar els supòsits que justifiquen que un habitatge estigui desocupat.

Per tot això, en ús de l'autorització concedida en l'article 64 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, a proposta del conseller de Territori i Sostenibilitat, i d'acord amb el Govern,

Decreto:

Article únic

Modificació de l'article 2.1 del Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge.

Es modifica l'apartat 2.1 del Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, que resta redactat de la manera següent:

"2.1 Es modifica la lletra d) de l'article 3 de la Llei del dret a l'habitatge, que resta redactada de la manera següent:

d) Habitatge buit: l'habitatge que roman desocupat permanentment, sense causa justificada, per un termini de més de dos anys. A aquest efecte, són causes justificades el trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència, l'abandonament de l'habitatge en una zona rural en procés de pèrdua de població i el fet que la propietat de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució. L'ocupació sense títol legítim no impedeix que es pugui considerar buit un habitatge."

Disposició final

Entrada en vigor

CVE-DOGC-A-20021060-2020

Aquest Decret Llei entra en vigor el mateix dia de la publicació al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

Per tant, ordeno que tots els ciutadans i ciutadanes als quals sigui aplicable aquest Decret Llei cooperin al seu compliment i que els tribunals i les autoritats als quals correspongui el facin complir.

Barcelona, 21 de gener de 2020

Joaquim Torra i Pla

President de la Generalitat de Catalunya

Damià Calvet i Valera

Conseller de Territori i Sostenibilitat

(20.021.060)



CURSO/GUÍA PRÁCTICA URBANISMO DE CATALUÑA CATALUNYA



Índice

¿QUÉ APRENDERÁ?	27
PARTE PRIMERA.	28
Urbanismo catalán.	28
Capítulo 1. El urbanismo en Cataluña.	28
1. Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo.	28
Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto,	29
Leyes modificadas por la Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto.	36
Objeto	37
Modifica Comisiones de urbanismo.	37
Régimen urbanístico del suelo (Título segundo del TRLU).	37
Planeamiento urbanístico. (Título tercero del TRLU)	38
Gestión urbanística (Título cuarto del TRLU)	39
Instrumentos de política (Título quinto del TRLU)	40
Intervención en la edificación (Título sexto - TRLU)	40
Protección de la legalidad urbanística (Título séptimo del TRLU)	40
Régimen transitorio	41
2. El desarrollo reglamentario.	42
a. Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo.	42
b. Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística.	43
3. Decreto 343/2006. Estudios e informes de impacto e integración paisajística.	57
Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística.	57
4. Urbanizaciones con déficits urbanísticos en Cataluña. Ley 3/2009, de 10 de marzo, de regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos.	58
a. Ley 3/2009, de 10 de marzo, de regularización y mejora de las urbanizaciones con déficits urbanísticos en Cataluña.	61
b. Deberes urbanísticos esenciales. Cesiones obligatorias	62
c. Viviendas de protección pública	64
d. Servicios urbanísticos básicos	64
e. Ámbitos discontinuos	65
f. El programa de adecuación para la regularización de la urbanización y la comisión de seguimiento	65
g. Medidas económicas de la Ley.	66
h. Urbanizaciones que no pueden regularizarse.	67
TALLER DE TRABAJO	69
Modificaciones en el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, derivadas del Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas de refuerzo urgentes para mejorar el acceso a la vivienda.	69
1. Desocupación permanente de viviendas	71
2. Tanteo y retracto	71
3. Alojamiento dotacional	71
4. Expropiación de viviendas	71
5. Situaciones de emergencia	72

6. Viviendas de protección oficial	72
7. Moderación del precio de los alquileres	73
8. Patrimonio público de suelo y vivienda	73
9. Alojamientos dotacionales	74
10. Parque público de viviendas de alquiler	74
PREVISIONES NORMATIVAS	75
Plan territorial sectorial de vivienda	75
11. Modificaciones legislativas	76
Texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto	77
Reglamento de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto 305/2006, de 18 de julio	77
TALLER DE TRABAJO	79
Modificaciones en el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, derivadas de la Ley 5/2017.	79
Directrices de planeamiento urbanístico: ante actuaciones urbanísticas en zonas de riesgos, se impone la legislación sectorial frente a la urbanística.	79
Se deroga el artículo 6 y las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera del Reglamento de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto 305/2006, de 18 de julio. También se deroga la letra a del apartado 1 del artículo 59 del Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística, aprobado por el Decreto 64/2014, de 13 de mayo.	80
Se modifica el apartado 2 del artículo 9 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo., aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto	80
Se modifica la letra e del apartado 1 del artículo 48 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo	81
Se modifica el apartado 2 del artículo 49 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo	81
Se modifica el apartado 1 del artículo 50 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo	82
Se modifica el apartado 2 de la disposición transitoria decimoquinta del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo	83
Se añade una disposición transitoria, la decimonovena, al Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo	83
TALLER DE TRABAJO	84
Ley 3/2019, de 17 de junio, de los espacios agrarios de Cataluña	84
1. Instrumentos de la planificación territorial sectorial agraria y el Plan territorial sectorial agrario de Cataluña.	84
2. Planificación territorial sectorial agraria	85
3. Declaración de parcelas en desuso (en 3 meses) y sometidas a concurso público para su alquiler y productividad futura.	86
TALLER DE TRABAJO	88
Anteproyecto de la ley de territorio de Cataluña	88
1. Marco legal de la planificación territorial en Cataluña	88
Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial	89
Ley 7/1987, de 4 de abril, de la conurbación de Barcelona	89
Decreto 177/1987, de 19 de mayo, por el que se desarrollan la planificación y la coordinación de ámbito regional previstas en la Ley 7/1987, de 4 de abril	89
Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan territorial general de Cataluña	89
Ley 24/2001, de 31 de diciembre, de reconocimiento del Alt Pirineu y Aran como área funcional de planificación, mediante la modificación del artículo 2 de la Ley 1/1995, por la que se	



aprueba el Plan territorial general de Cataluña.	89
Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, art. 86, donde se define la figura de los planes directores territoriales	89
Decreto 142/2005, de 12 de julio, del Reglamento de elaboración, tramitación y aprobación de los planes territoriales parciales	89
Ley 23/2010, de 22 de julio, de modificación de la Ley 1/1995 y de la Ley 23/1983 para fijar el ámbito de planificación territorial del Penedès	89
Orden TES / 110/2013, de 4 de junio, por la que se crea el Comité de expertos para la reforma de las políticas de ordenación territorial y de urbanismo en Cataluña	89
Orden TES / 171/2013, de 22 de julio, por la que se modifica la Orden TES / 110/2013, de 4 de junio, por la que se crea el Comité de expertos para la reforma de las políticas de ordenación territorial y de urbanismo en Cataluña.	89
Decreto 208/2013, de 30 de julio, por el que se desarrolla la Ley 23/2010, del 22 de julio, de modificación de la Ley 1/1995 y de la Ley 23/1983 para fijar el ámbito de planificación territorial del Penedès	89

2. Procedimientos y los instrumentos en materia de ordenación territorial. 89

3. Reconfigurar los instrumentos, procedimientos y organización. 90

4. Aspectos clave de la ordenación territorial y urbanística en Cataluña 91

- ¿Qué es la planificación territorial? 92
- ¿Los planes territoriales se pueden modificar? 92
- ¿Cuál es la diferencia entre un plan territorial y un plan sectorial? 92
- ¿Tienen el mismo marco legal la planificación territorial y la urbanística? 93
- ¿Qué aspectos introduce la ley 3/2012 en materia de órganos consultivos en temas urbanísticos y territoriales de la Generalitat? 93

5. Diferencia entre un plan territorial parcial y un plan urbanístico. 93

- Las determinaciones urbanísticas y territoriales ¿tienen el mismo grado de precisión? 94
- ¿En suelo no urbanizable, qué regulación prevalece? 94

6. ¿Por qué una nueva ley de territorio? Las 10 razones. 94

- Necesidad de pasar del crecimiento en extensión al reciclaje urbano. 94
- Necesidad de garantizar la eficiencia y competitividad del sistema territorial. 95
- Necesidad de integrar más las variables social y económica (y garantizar la ambiental) en el planeamiento. 95
- Necesidad de influir sobre el mercado del suelo para garantizar la accesibilidad a la vivienda y la actividad económica. 96
- Necesidad de fortalecer la función pública del urbanismo, la función social de la propiedad y, en definitiva, el liderazgo público en la política de suelo. 96
- Necesidad de adaptar la caja de herramientas a la diversidad de territorios (lugar), de intervenciones (objetivo) y de coyunturas (tiempo). 97
- Necesidad de adelgazar la figura del POUM. 97
- Necesidad de incorporar el factor tiempo para poner el suelo en juego en el momento que toca y con los parámetros adecuados. 97
- Necesidad de una planificación de los espacios abiertos 2.0, es decir, proactiva, proyectual y estratégica. 98
- Necesidad de gestionar, de otro modo, el parque edificado en los espacios abiertos. 99

TALLER DE TRABAJO 100

Proyecto de ley de ordenación del litoral de Cataluña. 100

1. Objeto del Proyecto de Ley de ordenación del litoral 100

- Planificar racionalmente las actividades que se desarrollan en la costa para conciliar la protección del medio ambiente y del paisaje con el desarrollo económico. 100
- Preservar las zonas de costa como garantía de un turismo de calidad y garantizar el uso sostenible de los recursos naturales. 100
- Prevenir y reducir los efectos del cambio climático. 100
- Garantizar la coherencia entre las iniciativas públicas y privadas que afectan la utilización de la franja litoral. 100

Nuevas herramientas de ordenación y gestión 101

Catalogo de tramos de playa	102
Nuevo impuesto para las concesiones	102
Participación ciudadana	102
2. Instrumentos de ordenación y gestión del litoral, articulados mediante el Plan de ordenación del litoral (POL) y los planes de uso del litoral y las playas (PULP).	104
3. Régimen de intervención administrativa en las zonas de servidumbre.	107
4. Régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre.	107
5. Edicto de 9 de enero de 2017, por el que se someten a información pública el Anteproyecto, la Memoria general y la Memoria de evaluación del impacto de las medidas propuestas del Anteproyecto de ley de ordenación del litoral.	108
TALLER DE TRABAJO	109
La moratoria de tramitaciones y licencias en la franja litoral de la Costa Brava	109
➤ La Comisión de urbanismo de Girona suspende durante un año la tramitación de instrumentos de planeamiento y de gestión y la concesión de licencias de obra nueva en los primeros 500 metros del litoral gerundense para proyectos situados mayoritariamente en terrenos con pendiente.	109
➤ La moratoria impedirá la ejecución de los proyectos más insostenibles mientras el Departamento de TES redacta el nuevo Plan director urbanístico (PDU) que analizará la ordenación de todos los suelos pendientes de desarrollar.	109
➤ La moratoria frena la construcción de 3.000 nuevas viviendas	109
➤ Seguridad jurídica para evitar afrontar indemnizaciones millonarias a propietarios y promotores con derechos adquiridos.	109
Un planeamiento municipal obsoleto	110
Nuevo marco legal global	111
Sectores y suelos afectados por la suspensión	113
Un plan director para toda Cataluña	115
Directrices individualizadas	115
Los promotores vigilarán la suspensión de licencias en la Costa Brava	117
La moratoria frena la construcción de 3.000 nuevas viviendas	117
TALLER DE TRABAJO	119
Decreto Ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables	119
1. Se admite la implantación de las instalaciones para el aprovechamiento de la energía solar mediante captadores solares térmicos o paneles fotovoltaicos.	119
2. Medidas en materia de urbanismo. Modificación del Texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto.	120
Evaluación de impacto ambiental del proyecto	121
Aprobación urbanística del proyecto	121
Documentación exigida por la normativa urbanística	122
Capítulo 2. Órganos y organismos con competencia urbanística.	126
1. Departamento de política territorial y obras públicas	126
2. Dirección general de urbanismo	132
3. Comisiones de urbanismo	133
4. Comisiones territoriales de urbanismo	134
5. Subcomisión de urbanismo del municipio de Barcelona.	134
6. Instituto Catalán del Suelo	134
8. Otros organismos y entidades	139
9. Consejos general y comarcales de montaña	139

PARTE SEGUNDA. 140

Tipología del suelo. 140

Capítulo 3. La clasificación del suelo. 140

1. Suelo urbano. 141

a. Suelo urbano consolidado. 142

b. Suelo urbano no consolidado. 142

2. Suelo no urbanizable. 142

a. Suelo urbanizable delimitado. 143

b. Suelo urbanizable no delimitado. 143

3. Suelo no urbanizable. 144

TALLER DE TRABAJO 146

Las actuaciones aisladas en suelo urbano no consolidado. 146

1. Regulación junto a las actuaciones poligonales (la regla en suelo urbanizable) las actuaciones aisladas en suelo urbano (la excepción). 146

Gestión urbanística integrada y gestión urbanística aislada. 146

2. Las actuaciones aisladas en suelo urbano. 147

a. En suelo urbano consolidado 147

Derechos y deberes de los propietarios o propietarias de suelo urbano y deberes de los propietarios o propietarias de suelo urbano consolidado. 148

Concepto de suelo urbano consolidado. 148

b. En suelo urbano no consolidado. 148

Concepto de suelo urbano consolidado. 149

Concepto de suelo urbano no consolidado. 149

Deber de cesión de suelo con aprovechamiento en suelo urbano no consolidado. 150

Deberes de los propietarios o propietarias de suelo urbano no consolidado y de suelo urbanizable delimitado. 151

Polígonos de actuación urbanística. 153

3. Naturaleza de la delimitación por el planeamiento general de ámbitos de actuación del suelo urbano no consolidado. 154

4. El derecho de los propietarios del suelo urbano no consolidado, no integrado por el planeamiento general en un polígono de actuación, a realizar actos de ejecución propios de actuaciones 154

5. Alcance de la irretroactividad de la modificación de un plan general que incluya terrenos urbanos no consolidados en un polígono de actuación. 155

6. Límites de la delimitación de polígonos en suelo urbano no consolidado. 156

TALLER DE TRABAJO. 159

Aprovechamiento medio. 159

Aprovechamiento urbanístico. 159

Certificados de aprovechamiento urbanístico. 160

Aprovechamiento urbanístico. 161

Reglas de ponderación del aprovechamiento urbanístico. 161

Coeficientes de homogeneización. 161

TALLER DE TRABAJO 163

¿Cuándo puede autorizarse una construcción en suelo no urbanizable? 163

1. Supuestos comprendidos de Actividades o equipamientos de interés público que deban emplazarse en el medio rural. 163

2. Requisitos mínimos. 163

3. Procedimiento. Documentación necesaria. 164



PARTE TERCERA.	165
El planeamiento urbanístico	165
Capítulo 4. El planeamiento urbanístico	165
1. Tipos de planes.	165
Planes directores urbanísticos	166
Planes de ordenación urbanística municipal.	169
2. Los planes directores urbanísticos.	169
3. Plan de Ordenación Urbanística Municipal (POUM).	170
4. Los Programas de Actuación Urbanística Municipal (PAUM).	175
5. Aspectos relevantes del planeamiento.	177
TALLER DE TRABAJO.	183
1. Planeamiento	183
2. Aprobación de los planes: una cuestión polémica en Cataluña	184
TALLER DE TRABAJO.	187
El planeamiento en Cataluña	187
1. Cambios de denominaciones.	187
2. Fases de elaboración del planeamiento catalán.	187
Avance del plan	188
Participación pública (duración variable).	188
Suspensión del otorgamiento de Licencias.	188
Aprobación Inicial.	188
Aprobación Provisional	189
Aprobación Definitiva.	189
3. Documentación del planeamiento catalán.	189
4. Consecuencias derivadas de la aprobación del planeamiento.	190
Publicidad del plan	190
Ejecutividad y obligatoriedad del plan	190
Edificios y usos fuera de ordenación	190
Declaración de utilidad pública	190
Vigencia del plan	191
5. Clases de planes urbanísticos catalanes.	191
a. Plan Director Urbanístico (PDU)	191
b. Plan de Ordenación Urbanística Municipal (POUM)	192
c. Programa de Actuación Urbanística Municipal (PAUM).	193
d. Normas de Planeamiento Urbanístico (NPU)	194
e. Plan Parcial Urbanístico (PPU) y de Delimitación (PPD).	195
f. Plan Especial Urbanístico	196
g. Plan de Mejora Urbana (PMU)	196
h. Proyecto de Urbanización (PU)	197
6. Ejecución del planeamiento	199
a. Polígono de actuación urbanística.	199
b. Sistemas de Actuación	199
7. Instrumentos de la política de suelo y vivienda.	200
a. Edificación forzosa	200
Inmuebles equiparables a solares a efectos de edificación forzosa (edificios en ruina, etc.)	201
b. Registro municipal de solares	201
TALLER DE TRABAJO.	202

Proceso de elaboración del planeamiento urbanístico.	202
1. Convocatoria de información pública en los procedimientos urbanísticos.	202
2. Participación ciudadana en el proceso de planeamiento. Consejos asesores urbanísticos.	203
Derecho a la participación ciudadana	204
Programas de participación ciudadana en el proceso de planeamiento	205
Convocatoria de información pública en los procedimientos urbanísticos.	206
Consejos asesores urbanísticos	207
3. Segunda información pública en la tramitación del planeamiento.	208
Nueva información pública en la tramitación del planeamiento	208
4. Suspensión del otorgamiento de licencias y de procedimientos.	209
5. Formato de la documentación para la aprobación definitiva y el contenido del edicto de publicación del acuerdo.	210
6. Convenios urbanísticos.	211
7. Documentación de los planes de ordenación urbanística municipal sobre el trazado de las redes básicas de los servicios que establece.	211
8. Documentación medioambiental.	212
9. Obras de urbanización básicas.	214
10. Proyectos de urbanización complementarios.	214
11. Determinaciones imperativas del planeamiento sobre ordenación detallada del suelo urbano y del suelo urbanizable.	214
12. Reservas de suelo para la construcción de viviendas de protección pública.	215
13. Cumplimiento de las reservas de suelo en suelo urbanizable delimitado.	216
14. Desarrollo por subsectores.	216
TALLER DE TRABAJO	218
Las áreas residenciales estratégicas ("ARE")	218
1. ¿Qué son las áreas residenciales estratégicas ("ARE")?	221
2. Ordenación directa por los planes directores urbanísticos.	221
3. Desarrollo urbanístico y participación de la iniciativa privada.	222
TALLER DE TRABAJO.	224
Planeamiento territorial.	224
1. Plan territorial general	224
2. Planes territoriales parciales (PTP)	227
Principios de relación entre los instrumentos urbanísticos	227
Derechos de los propietarios o propietarias de suelo urbanizable	228
3. Planes directores territoriales	228
Determinaciones y documentación de los planes directores urbanísticos	229
4. Planes territoriales sectoriales	230
5. Planes comarcales de montaña	231
6. Catálogos y directrices de paisaje	231
TALLER DE TRABAJO.	233
Instrumentos de planeamiento urbanístico	233

1. Planes directores urbanísticos. _____	233
2. Planes de ordenación urbanística municipal _____	234
3. Normas de planeamiento urbanístico. _____	234
4. Programas de actuación urbanística municipal. _____	235
5. Planes parciales urbanísticos. _____	235
6. Planes especiales urbanísticos. _____	236
7. Planes de mejora urbana. _____	237
8. Catálogos de bienes protegidos y ordenanzas municipales. _____	238
TALLER DE TRABAJO _____	240
Normativa sobre Evaluación ambiental de planes y programas en Cataluña. _____	240
Ley 6/2009, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas. _____	240
TALLER DE TRABAJO. _____	241
Esquemas del planeamiento urbanístico catalán. _____	241
Determinaciones de los proyectos de urbanización _____	241
Documentación de los programas de actuación urbanística _____	242
Determinaciones de los programas de actuación urbanística _____	242
Determinaciones de los planes directores urbanísticos _____	243
Documentación de los planes directores urbanísticos _____	244
Documentación de los proyectos de urbanización _____	244
Documentación de los planes de mejora urbana _____	245
Documentación de los planes parciales urbanísticos _____	245
Determinaciones de los planes parciales urbanísticos _____	246
Reservas de los planes parciales urbanísticos _____	247
Determinaciones de los planes especiales urbanísticos _____	247
Determinaciones de los planes de mejora urbana _____	248
Documentación necesaria de los planes de ordenación urbanística en municipios de escasa complejidad urbanística _____	249
Documentación necesaria de los planes de ordenación urbanística con carácter general _____	249
Determinaciones que han de contener los planes de ordenación urbanística municipal _____	250
TALLER DE TRABAJO _____	253
Esquemas de las fases del planeamiento urbanístico catalán. _____	253
Planes parciales urbanísticos _____	253
Planes parciales de delimitación _____	254
Planes especiales urbanísticos _____	255
Planes de mejora urbana _____	257
Procedimiento de elaboración de los planes de ordenación urbanística municipal. Fases. _____	258
Capítulo 5. Convenios urbanísticos en Cataluña. _____	260

1. Introducción.	260
Convenios urbanísticos	260
Publicidad de los convenios urbanísticos	261
3. Procedimiento de los convenios de gestión.	261
2. Iniciativa.	263
Formalización y publicidad de la iniciativa.	263
a. La ejecución urbanística del polígono de actuación urbanística	263
b. La iniciativa en el sistema de reparcelación, en la modalidad de compensación por concertación.	264
3. Clases: sólo gestión.	264
Publicidad y obligaciones de los convenios urbanísticos.	264
TALLER DE TRABAJO.	267
Formularios específicos de convenios urbanísticos en Cataluña.	267
Convenio urbanístico de planeamiento en Cataluña.	267
Convenio urbanístico de planeamiento en Cataluña.	270
Convenio urbanístico de ejecución en Cataluña.	273
PARTE CUARTA	277
Licencias urbanísticas	277
Capítulo 6. Licencias urbanísticas.	277
1. Licencias urbanísticas.	277
2. Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística	280
a. Actos sujetos a licencia	280
b. Procedimiento. Solicitudes de licencias urbanísticas.	283
c. Licencia urbanística para la ejecución de obras.	284
d. Contenido del proyecto técnico de obras	285
e. Caducidad.	286
f. Licencias de edificación condicionadas a la ejecución simultánea de obras de urbanización.	287
g. Licencias urbanísticas en suelo no urbanizable y suelo urbanizable no delimitado.	288
3. Licencia de parcelación	290
TALLER DE TRABAJO	292
Certificado sobre aprovechamiento urbanístico / Cédula Urbanística.	292
Procedimiento de solicitud de certificado de aprovechamiento urbanístico.	293
TALLER DE TRABAJO.	295
La caducidad de las licencias urbanísticas en Cataluña.	295
Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo.	295
Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística	296
TALLER DE TRABAJO.	297
Formularios específicos para licencias urbanísticas en Cataluña.	297
Resolución por la que se inicia expediente de declaración de caducidad de una licencia y se da audiencia al interesado, en Cataluña.	297
Solicitud de certificado acreditativo de otorgamiento de licencia por acto presunto en Cataluña.	298
Resolución por la que se requiere al interesado para subsanar insuficiencias en la	

solicitud de licencia en Cataluña. _____	299
Resolución por la que se declara la caducidad de una licencia en Cataluña. _____	299
PARTE QUINTA. _____	301
La ejecución del planeamiento _____	301
Capítulo 7. La ejecución del planeamiento _____	301
1. Bases del sistema de ejecución. _____	301
2. Sistemas de actuación: reparcelación y expropiación. _____	302
3. Gestión urbanística _____	305
TALLER DE TRABAJO. _____	307
Sistemas de actuación urbanística. _____	307
a. Reparcelación. _____	307
b. Compensación. _____	308
c. Compensación por concertación _____	310
d. Cooperación. _____	311
e. Sectores de urbanización prioritaria _____	312
f. Expropiación _____	313
TALLER DE TRABAJO _____	315
Polígonos de actuación urbanística. _____	315
1. Polígonos de actuación urbanística. _____	315
2. Tramitación de los instrumentos de gestión. _____	316
3. Procedimiento de aprobación _____	316
4. Gastos de urbanización _____	318
TALLER DE TRABAJO. _____	320
Auditorías urbanísticas. _____	320
1. Auditorías urbanísticas _____	320
2. Publicación del informe final de la auditoría. _____	321
Capítulo 8. Sistemas de actuación. _____	325
1. Sistemas de actuación. _____	325
a. Reparcelación. _____	325
a1. compensación básica; _____	325
a2. compensación por concertación; _____	325
a3. cooperación; _____	325
a4. por sectores de urbanización prioritaria. _____	325
b. Expropiación. _____	325
2. Elección del sistema de actuación _____	325
3. Costes de urbanización. _____	326
4. Sistema de reparcelación. _____	326
Objeto de la reparcelación. _____	328
Inicio del expediente de reparcelación. _____	329
Criterios de los proyectos de reparcelación. _____	329
Efectos de la aprobación de los proyectos de reparcelación. _____	331
Certificación de los proyectos de reparcelación. _____	332
Comunidad de reparcelación y personas interesadas. _____	332
5. Sistema de expropiación _____	332
6. Ocupación directa _____	332

Procedimiento de la ocupación directa	333
Participación de las personas titulares de aprovechamiento en la comunidad de reparcelación	334
Expropiación derivada de la ocupación directa	335
Indemnizaciones derivadas de la ocupación directa	335
Derecho de realojamiento en los supuestos de ocupación directa	335
7. Compensación por concertación.	335
TALLER DE TRABAJO	337
Sistemas de actuación en el urbanismo de Cataluña.	337
1. Modalidades que aplican el sistema de reparcelación.	337
a. Compensación básica. Juntas de Compensación y proyecto de reparcelación.	337
Las Juntas de Compensación: naturaleza jurídica, constitución, inclusión y exclusión de nuevos miembros	337
El proyecto de reparcelación	339
Potestades de las Juntas de Compensación sobre las fincas.	340
Responsabilidades de la Junta de Compensación	341
Disolución de la Junta de Compensación	341
b. Compensación por concertación. Proyecto de bases para la concertación.	342
El contenido del proyecto de bases para la concertación	342
Tramitación	343
Competencia de proyectos.	343
Concertación de la gestión urbanística	344
c. Cooperación. Asociaciones Administrativas de Cooperación (juntas de Compensación y de Concertación). Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras. Sectores de urbanización prioritaria.	344
Iniciativa	345
Las Asociaciones Administrativas de Cooperación	345
El concesionario de la gestión urbanística integrada	345
El procedimiento para la adjudicación de la gestión urbanística integrada	346
d. Sectores de urbanización prioritaria. Entidad pública que actúa como agente urbanizador.	346
Iniciativa	347
Procedimiento	347
Consecuencias de la declaración de incumplimiento	348
2. El sistema de actuación urbanística por expropiación.	349
3. La ocupación directa.	350
TALLER DE TRABAJO.	352
El sistema de compensación por concertación	352
Concertación de la gestión urbanística integrada.	354
Obligaciones de las personas propietarias que tienen a su cargo la ejecución del polígono de actuación urbanística.	355
TALLER DE TRABAJO.	356
Compensación por concertación. No hay agente urbanizador, pero hay entidades urbanísticas colaboradoras provisionales.	356
1. Modalidad de compensación por concertación.	357
a. Contenido del proyecto de bases para la concertación	358
b. Tramitación del proyecto de bases y supuestos de denegación y suspensión	359
c. Competencia de proyectos	360
d. Participación del resto de propiedades en la compensación por concertación	360
e. Concertación de la gestión urbanística integrada.	361
2. Las entidades urbanísticas colaboradoras provisionales.	362
TALLER DE TRABAJO.	365

Modalidad de cooperación.	365
TALLER DE TRABAJO.	366
Sistema de expropiación	366
1. Formas de gestión por expropiación	367
2. Procedimiento de tasación conjunta o individualizado.	367
TALLER DE TRABAJO.	368
Expropiaciones por razones urbanísticas.	368
1. Supuestos de expropiación por razón de urbanismo	368
2. Administración expropiante y personas beneficiarias de la expropiación.	369
3. Procedimientos de expropiación	369
4. Procedimiento de tasación conjunta	370
5. Expropiación urbanística en procedimientos individualizados	370
6. Gestión de la expropiación por personas concesionarias	371
7. Liberación de expropiaciones	372
TALLER DE TRABAJO	374
Ocupación directa	374
Capítulo 9. Reparcelación en Cataluña.	376
1. El expediente de reparcelación.	376
2. Proyecto de reparcelación.	377
Derechos de los propietarios en atención a las superficies aportadas	378
Fincas resultantes: valoración	378
Fincas resultantes: adjudicación por criterio de proximidad	379
Escasa cuantía de derechos	379
Diferencias de adjudicación y valoración	379
Plantaciones, obras, edificaciones, instalaciones y mejoras	379
Fincas resultantes: parcela mínima edificable y excepciones	380
Supuestos de no necesidad de nueva adjudicación de fincas	380
Suelo urbano	381
Bienes de dominio público	381
3. Efectos de la aprobación de proyectos de reparcelación.	382
4. Comunidad de reparcelación.	382
5. Documentación del Proyecto de reparcelación.	383
6. La Reparcelación y la Junta de compensación.	384
Modalidad de compensación básica	384
Junta de compensación: supuestos de no necesidad	385
Iniciativa	385
Junta de compensación: adhesión	385
Junta de compensación: naturaleza	385
TALLER DE TRABAJO.	387
Sistema de reparcelación	387
1. Objeto de la reparcelación.	388
2. Inicio del expediente de reparcelación	388
3. Fincas aportadas y participación de las personas propietarias.	389
Obligaciones de información y supuestos de discrepancia	389

Derechos de las personas propietarias y valoración de las fincas aportadas a la reparcelación	390
Supuestos de exclusión en la reparcelación	391
Participación de los bienes de dominio público en el reparto de beneficios y cargas de la reparcelación	391
Participación de las personas propietarias en las modalidades del sistema de reparcelación	392
4. Expropiación de fincas en la reparcelación	393
5. Adjudicación de fincas resultantes	394
Determinaciones y criterios para la adjudicación de fincas	395
Valoración de las fincas resultantes	396
Adjudicación de terrenos en pago de gastos de urbanización	396
Cesión de suelo con aprovechamiento urbanístico	397
Determinaciones del proyecto de reparcelación para la adjudicación de edificaciones bajo el régimen de propiedad horizontal	397
6. Proyecto de reparcelación. Memoria.	398
Contenido del proyecto de reparcelación	398
Contenido de la memoria	398
Personas interesadas en el expediente	399
Circunstancias de las fincas aportadas.	399
Definición y adjudicación de fincas resultantes	400
Cargas preexistentes y derechos inscritos con posterioridad a la nota marginal	401
Cuenta de liquidación provisional	402
7. Documentación gráfica del proyecto de reparcelación	402
8. Contenido de la certificación del proyecto de reparcelación	403
9. Efectos del proyecto de reparcelación	403
Efectos jurídico-reales	403
Afectación de las fincas al pago de las cargas de urbanización	403
Vigencia de la afección	404
Solicitud de cancelación de la afección	404
Innecesariedad de la afección	405
Incumplimiento de la obligación de urbanizar	405
Concentración de responsabilidad	405
Hipotecas en garantía de obras	405
Sustitución de garantías	406
Cuenta de liquidación definitiva	406
Rectificaciones derivadas de resoluciones administrativas o judiciales	406
10. Reparcelación voluntaria	407
11. Reparcelación económica	408
12. Regularización de fincas	408
Reparcelación que afecta un propietario o propietaria únicos o una comunidad de bienes	409
Operaciones jurídicas complementarias y modificaciones de los proyectos de reparcelación	410
TALLER DE TRABAJO.	412
Formularios específicos de reparcelación en Cataluña.	412
Aprobación definitiva de proyecto de estatutos y bases de actuación (modalidad de compensación básica del sistema de reparcelación) en Cataluña.	412
Aprobación definitiva de proyecto de estatutos y bases de actuación (modalidad de compensación básica del sistema de reparcelación) en Cataluña.	413
Información pública y notificación de proyecto de estatutos y bases de actuación (modalidad de compensación básica del sistema de reparcelación) en Cataluña.	414
Aprobación definitiva de proyecto de estatutos y bases de actuación (modalidad de compensación básica del sistema de reparcelación) en Cataluña.	414

Aprobación definitiva de proyecto de estatutos y bases de actuación (modalidad de compensación básica del sistema de reparcelación) en Cataluña.	415
Aprobación inicial de proyecto de estatutos y bases de actuación (modalidad de compensación básica del sistema de reparcelación) en Cataluña.	415
Alegaciones a la aprobación inicial de un instrumento de gestión urbanística.	416
Aprobación definitiva de proyecto de reparcelación en Cataluña.	416
Aprobación definitiva de proyecto de reparcelación en Cataluña.	417
Aprobación definitiva de proyecto de reparcelación en Cataluña.	417
Información pública y notificación de proyecto de reparcelación en Cataluña.	418
Aprobación inicial de proyecto de reparcelación en Cataluña.	418
Aprobación definitiva de proyecto de reparcelación en Cataluña.	419
Aprobación inicial de la modificación de la división de polígonos en Cataluña.	419
Aprobación definitiva de la modificación de la división de polígonos en Cataluña.	420
CHECK-LIST	421
Sistema de reparcelación	421
1. Objeto de la reparcelación	422
2. Inicio del expediente de reparcelación.	422
3. Fincas aportadas y participación de las personas propietarias	423
4. Derechos de las personas propietarias y valoración de las fincas aportadas a la reparcelación	424
5. Supuestos de exclusión en la reparcelación	425
6. Participación de los bienes de dominio público en el reparto de beneficios y cargas de la reparcelación.	425
7. Participación de las personas propietarias en las modalidades del sistema de reparcelación	426
8. Expropiación de fincas en la reparcelación	427
9. Adjudicación de fincas resultantes	428
10. Determinaciones y criterios para la adjudicación de fincas.	429
11. Valoración de las fincas resultantes	430
12. Adjudicación de terrenos en pago de gastos de urbanización.	430
13. Cesión de suelo con aprovechamiento urbanístico	431
14. Determinaciones del proyecto de reparcelación para la adjudicación de edificaciones bajo el régimen de propiedad horizontal	431
15. Contenido de la memoria	432
16. Datos de personas y fincas.	433
17. Definición y adjudicación de fincas resultantes	434
18 Cuenta de liquidación provisional	436
19. Documentación gráfica del proyecto de reparcelación del Reglamento.	436
20. Contenido de la certificación del proyecto de reparcelación.	436
21. Efectos del proyecto de reparcelación	437



22. Reparcelación voluntaria	439
23. Reparcelación económica.	440
24. Reparcelación que afecta un propietario o propietaria únicos o una comunidad de bienes	442
25. Operaciones jurídicas complementarias y modificaciones de los proyectos de reparcelación.	442
Capítulo 10. Entidades urbanísticas colaboradoras.	444
1. Clases de entidades urbanísticas colaboradoras.	444
2. Naturaleza y régimen jurídico	444
3. Estatutos.	446
TALLER DE TRABAJO.	447
Cataluña: Un régimen muy detallado de las entidades urbanísticas colaboradoras	447
1. Entidades urbanísticas colaboradoras.	447
2. Clases.	448
3. Naturaleza jurídica de las entidades urbanísticas colaboradoras.	448
4. Funciones.	448
5. Requisitos de Constitución.	449
6. Inscripción de las entidades urbanísticas colaboradoras	451
7. Acuerdos de las entidades urbanísticas colaboradoras	452
8. Transmisión de la condición de miembro de la entidad urbanística	453
9. Disolución de las entidades urbanísticas colaboradoras	454
10. Las entidades urbanísticas colaboradoras provisionales	454
TALLER DE TRABAJO.	457
Juntas de compensación, asociaciones administrativas de cooperación y juntas de conservación.	457
1. Juntas de concertación.	457
a. Las juntas de concertación se pueden constituir una vez aprobadas las bases de la concertación.	457
b. Documento de constitución de la entidad.	457
c. Constitución de las juntas de compensación, de las asociaciones administrativas de cooperación y de las juntas de conservación.	458
d. Documento público de constitución de las entidades urbanísticas colaboradoras.	458
e. Acuerdos de las entidades colaboradoras, notificación y actas.	459
Actos y contratos previos a inscripción.	459
Adopción de acuerdos.	459
Disolución	460
2. Asociaciones administrativas de cooperación	461
3. Juntas de conservación	461
a. Supuestos de obligatoriedad de conservación de las obras de urbanización y supuestos de asunción voluntaria del deber de conservación	461
b. Estatutos	462
Capítulo 11. La Junta de Compensación en Cataluña.	463
1. La Junta de Compensación en Cataluña.	463
2. Estatutos de las juntas de compensación.	465

3. Bases de actuación de las juntas de compensación.	466
4. Obligación de conservación y mantenimiento de las obras de urbanización.	467
TALLER DE TRABAJO.	468
Junta de compensación. Estatutos y bases	468
TALLER DE TRABAJO	471
Liberación y disolución de la Junta de Compensación.	471
TALLER DE TRABAJO	473
Vía de apremio, expropiación y responsabilidades de la Junta de compensación.	473
TALLER DE TRABAJO	474
El proyecto de reparcelación en caso de Juntas de compensación.	474
TALLER DE TRABAJO.	476
Formularios específicos de las Juntas de Compensación en Cataluña.	476
Aprobación inicial de la determinación del sistema de compensación en Cataluña.	476
Aprobación definitiva de la determinación del sistema de compensación en Cataluña.	477
Estatutos de junta de compensación en Cataluña	477
Artículo 1. Denominación	477
Artículo 2. Domicilio	477
Artículo 3. Objeto	478
Artículo 4. Fines	478
Artículo 5. Carácter	478
Artículo 6. Socios	479
Artículo 7. Cuotas sociales	479
Artículo 8. Derechos de los socios	479
Artículo 9. Obligaciones de los socios	480
Artículo 10. Órganos de gobierno.	480
Artículo 11. La asamblea general	480
Artículo 12. Convocatoria	481
Artículo 13. Constitución	482
Artículo 14. Régimen de sesiones	482
Artículo 15. Actas y certificaciones	482
Artículo 16. El consejo rector	483
Artículo 17. El gestor	484
Artículo 18. Régimen económico	484
Artículo 19. Aportaciones	484
Artículo 20. Vigencia	485
Artículo 21. Régimen jurídico	485
PARTE SEXTA.	487
Deber de conservación. Ruina	487
Capítulo 12. Ruina urbanística.	487
1. Expediente de declaración de ruina.	487
2. Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística.	487
a. Órdenes de ejecución y supuestos de ruina.	487
b. Declaración de estado ruinoso.	488
c. Clases de ruina (técnica, económica y urbanística).	488
d. Procedimiento para dictar órdenes de ejecución.	489
TALLER DE TRABAJO	493
Formularios del expediente de ruina en Cataluña.	493



Inicio del expediente de ruina en Cataluña. _____	493
Orden de ejecución de obras en Cataluña. _____	494
Resolución final de expediente de declaración de ruina en Cataluña. _____	494
Resolución de adopción de medidas cautelares en supuestos de urgencia y peligro en la declaración de ruina en Cataluña. _____	495
PARTE SÉPTIMA. _____	497
Disciplina urbanística. _____	497
Capítulo 13. Actuaciones ilegales y Disciplina urbanística. _____	497
1. Actuaciones ilegales y Disciplina urbanística. _____	497
a. Obras sin licencia o contra licencia. _____	498
Órdenes de suspensión de obras y requerimientos de legalización. _____	498
Restauración de la realidad física alterada. _____	499
Prescripción de la acción de restauración. _____	499
Revisión de licencias y de órdenes de ejecución. _____	499
Efectos de la incoación de expedientes de revisión de licencias en las cédulas de habitabilidad y las licencias de primera ocupación. _____	500
Actos nulos. _____	500
b. Sistema administrativo sancionador. _____	500
2. Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística. _____	501
a. Procedimiento de protección de la legalidad urbanística vulnerada. _____	501
Medidas provisionales _____	504
Suspensión provisional de obras en curso de ejecución _____	504
Resolución del procedimiento _____	505
Medidas de restauración _____	505
Contenido de las órdenes de restauración _____	506
b. Programa de restauración voluntaria. _____	507
c. Ejecutividad y ejecución voluntaria y forzosa de las órdenes de restauración y las medidas provisionales _____	507
d. Revisión de títulos administrativos habilitantes nulos y anulables _____	509
e. Régimen sancionador. Infracciones urbanísticas y responsabilidad. _____	510
Infracciones urbanísticas _____	510
Personas responsables _____	510
Circunstancias que modulan la responsabilidad _____	510
TALLER DE TRABAJO _____	512
Esquemas de suspensión de obras ilegales. _____	512
Procedimiento de suspensión de obras y actuaciones en curso para la protección de la legalidad urbanística. _____	512
TALLER DE TRABAJO. _____	514
Formularios en caso de sanción urbanística en Cataluña. _____	514
Recurso de reposición frente a resolución que impone multa coercitiva. _____	514
Recurso de reposición frente a resolución sancionadora por vulneración del principio de proporcionalidad. _____	515
Recurso de reposición frente a resolución sancionadora por vulneración del principio de tipicidad. _____	516
Alegaciones a la incoación de expediente de ruina. _____	517
Alegaciones por las que se pone de manifiesto la caducidad del expediente sancionador incoado. _____	517
Resolución de alcaldía por la que se desestima recurso de reposición interpuesto frente a resolución sancionadora. _____	518
Escrito de alegaciones por el que se pone de manifiesto la prescripción de la acción de restauración. _____	519

Incoación de procedimiento de revisión de una licencia en Cataluña.	520
Resolución por la que se ordenan medidas cautelares en Cataluña.	521
Adopción de medidas de seguridad por urgencia y peligro en la demora de la declaración de ruina en Cataluña.	521
Resolución por la que se declara la caducidad del expediente sancionador en Cataluña.	522
Escrito de alegaciones a la propuesta de resolución.	523
Escrito por el que el interesado recusa al instructor o al secretario designado para la tramitación del procedimiento sancionador.	523
Resolución por la que se requiere al interesado para la legalización de obras terminadas sin licencia o sin ajustarse a ella en Cataluña.	524
Resolución por la que se repercuten al interesado los costes generados por ejecución subsidiaria de una orden de ejecución en Cataluña.	525
Resolución de alcaldía por la que se acuerda la realización de actuaciones previas al procedimiento sancionador en Cataluña.	526
Resolución de alcaldía por la que se acuerda la realización de actuaciones previas al procedimiento sancionador en Cataluña.	527
Propuesta de resolución en Cataluña.	527
Resolución por la que se ordena la suspensión provisional de obras en curso por realizar obras sin licencia en Cataluña.	528
Resolución por la que se ordena la suspensión definitiva de obras en curso por realizar obras sin licencia y requerimiento de legalización en Cataluña.	529
Resolución de alcaldía por la que se procede a la imposición de multa coercitiva por incumplimiento de orden de ejecución en Cataluña.	530
Resolución sancionadora en Cataluña.	531
Resolución de inicio de expediente sancionador en Cataluña.	533

PARTE OCTAVA. 535

Formularios. 535

A. REPARCELACIÓN FORZOSA 535

1. El porqué del procedimiento de reparcelación Forzosa 535

2. El procedimiento de reparcelación Forzosa 539

a. Providencia de alcaldía	539
b. Informe de secretaría	540
c. Providencia de alcaldía	544
d. Publicaciones.	545
e. Notificaciones y certificaciones.	546
f. Providencias.	547
g. Resolución.	548
h. Publicaciones.	550
i. Informes Técnicos.	552

MODELOS ADICIONALES DE REPARCELACIÓN. 563

1. Providencia de iniciación del expediente de reparcelación por imperativo legal. 563

a. Modelo 1.	563
b. Modelo 2.	564
c. Modelo 3.	565
d. Modelo 4.	566

2. Redacción de oficio del Proyecto de Reparcelación. 567

3. Notificación a los interesados. 568

4. Anuncio. 570

5. Identificación de propietarios titulares de las fincas afectadas por la relimitación. 570

6. Oficio para la identificación de propietarios y fincas afectadas 571

7. Incoación a iniciativa privada (100% de propietarios afectados). 572

8. Incoación a iniciativa privada: Edicto 572

9. Solicitud de certificación registral de titularidad y cargas de las fincas incluidas en la unidad reparcelable	573
a. Modelo 1.	573
b. Modelo 2.	575
c. Modelo 3.	576
d. Modelo 4.	577
10. Notificación a los propietarios de la iniciación de la reparcelación	578
a. Modelo 1.	578
b. Modelo 2.	580
11. Instancia de los propietarios afectados presentando el proyecto de reparcelación	581
12. Acuerdo municipal aprobando realizar de oficio el Proyecto de Reparcelación	581
Preliminar: normas para la redacción del proyecto de reparcelación	581
a. Modelo 1.	590
b. Modelo 2.	591
13. Proyecto de Reparcelación	591
Modelo 1	591
Modelo 2.	609
14. Proyecto de reparcelación urbanística por mutuo acuerdo	615
15. Proyecto de reparcelación simplemente económica.	625
16. Expediente de normalización de fincas	625
17. Apertura del trámite de información pública	634
a. Modelo 1	634
b. Modelo 2	635
18. Certificación del resultado del trámite de información pública	635
19. Decreto de la alcaldía proponiendo la redacción del proyecto de reparcelación por la administración municipal	636
a. Modelo 1.	636
b. Modelo 2.	637
20. Acuerdo del ayuntamiento sobre la redacción de oficio del proyecto de reparcelación por la administración	638
21. Acuerdo aprobación inicial del proyecto de reparcelación.	638
a. Modelo 1.	638
b. Modelo 2.	639
22. Anuncio de aprobación inicial.	640
23. Notificación personal del acuerdo de aprobación inicial a los interesados	642
24. Certificación del resultado del trámite de información pública	643
25. Tramitación de las alegaciones.	644
26. Informes -técnico y jurídico- sobre las alegaciones.	645
a. Modelo 1.	645
b. Modelo 2.	646
27. Providencia de la Alcaldía sobre trámite de audiencia a los interesados a la vista del informe técnico sobre las alegaciones.	649
28. Notificación a los afectados por la propuesta de rectificación del proyecto de reparcelación	650
a. Modelo 1.	650
b. Modelo 2.	651
29. Requerimiento a los propietarios para formalizar la reparcelación y transmitan	

al Ayuntamiento los terrenos de cesión obligatoria	651
30. Certificación del trámite de audiencia a la rectificación del proyecto de reparcelación	652
31. Acuerdo de aprobación definitiva del proyecto de reparcelación	652
a. Modelo 1	652
b. Modelo 2	653
c. Modelo 3	655
d. Modelo 4	656
32. Anuncio de la aprobación definitiva.	657
a. Anuncio de publicación	657
b. Notificación a los interesados	658
33. Notificación a los interesados del acuerdo de aprobación definitiva del proyecto de reparcelación	659
34. Diligencias de notificación y publicación. Aprobación definitiva	661
35. Requerimiento a propietario para la efectividad de las cesiones previstas en Proyecto de Reparcelación	662
36. Solicitud de propietario para aplazamiento (o fraccionamiento) de los gastos de urbanización	663
37. Escritura o documento administrativo de formalización de la reparcelación	664
a. Formalización mediante escritura pública	664
b. Inscripción del acuerdo en el Registro de la Propiedad	664
c. Protocolización mediante acta notarial	667
d. Solicitud de inscripción de la reparcelación en el Registro de la Propiedad	668
38. Escritura de reparcelación voluntaria y delimitación de la unidad de actuación discontinua, segregación y cesión gratuita	669
39. Documento administrativo de formalización de la reparcelación	673
40. Protocolización del documento administrativo de aprobación de la reparcelación	674
41. Solicitud de inscripción en el Registro de la Propiedad	675
42. Procedimiento abreviado: instancia solicitando la reparcelación voluntaria continua.	676
43. Procedimiento abreviado: instancia solicitando la reparcelación voluntaria y discontinua	677
44. Aprobación definitiva del Proyecto de Actuación, (incluidos el Proyecto de Reparcelación y el Proyecto de Urbanización) .	681
45. Aprobación de iniciativa para el desarrollo por el Sistema de Compensación y reparcelación, previos a la Junta de Compensación.	683
B. PROYECTO DE COMPENSACIÓN.	687
1. Expediente administrativo del proyecto de compensación	687
a. Trámite de elaboración y presentación del proyecto de compensación.	687
b. Escrito del propietario único	690
c. Actuación municipal	690
d. Acuerdo de aprobación inicial del proyecto de Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación.	692
e. Información pública y notificación a los propietarios.	693
f. Adhesión a la Junta de Compensación.	693
g. Acuerdo de aprobación definitiva del Proyecto de Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación.	694
h. Modelo de expediente requiriendo Proyecto de Estatutos y de Bases de Actuación de la Junta	696
i. Comparecencia ante el ayuntamiento para acceder a elaborar los Proyectos de Estatutos y de	

Bases de Actuación de la Junta de Compensación	697
j. Informe técnico	699
k. Informe jurídico	699
l. Aprobación inicial.	699
m. Información pública y audiencia de los propietarios	700
n. Aprobación definitiva	702
ñ. Supuestos especiales.	703
2. Proyecto de Compensación.	704
a. Formulario de Proyecto de compensación	704
I.- BASES LEGALES	704
II.- PLANEAMIENTO QUE SE EJECUTA	705
III. DESCRIPCIÓN DE LAS FINCAS APORTADAS. CARGAS E INDEMNIZACIONES	706
IV. DESCRIPCIÓN DE LAS FINCAS DE PROPIETARIOS EXTERIORES AL POLÍGONO	709
V.- DERECHOS DE LA ADMINISTRACIÓN ACTUANTE	709
VI.- VALORACIONES DEL TECHO EDIFICABLE A EFECTOS DE INDEMNIZACIONES POR DIFERENCIAS EN LAS ADJUDICACIONES	710
VII.- VALORACIÓN DE LOS BIENES AFECTADOS	710
VIII.- CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN	710
IX.- FINCAS NUEVAS O RESULTANTES Y ADJUDICACIÓN	710
X.- PARCELAS DE CESIÓN OBLIGATORIA	713
XI.- PARCELAS QUE SE RESERVA LA JUNTA	713
XII.- COMPENSACIONES EN METÁLICO	713
XIII.- CUENTA DE LIQUIDACIÓN PROVISIONAL	713
XIV.- DOCUMENTACIÓN COMPLEMENTARIA DE QUE CONSTA EL PRESENTE PROYECTO DE COMPENSACIÓN	714
b. Modelo 2.	715
Valoración de construcciones, edificaciones y otros derechos	723
Extinción de derechos reales y cargas incompatibles con el planeamiento respecto a los propietarios no adjudicatarios de suelo	724
Parcelas resultantes	724
Gastos de urbanización. Estimación del coste.	728
Cuenta de liquidación provisional	728
c. Precauciones. para la redacción del proyecto de compensación	729
I.- BASES LEGALES	729
II.- PLANEAMIENTO QUE SE EJECUTA	729
III. DESCRIPCIÓN DE LAS FINCAS APORTADAS, CARGAS E INDEMNIZACIONES	729
IV.- DESCRIPCIÓN DE LAS FINCAS DE PROPIETARIOS EXTERIORES AL POLÍGONO	731
V.- DERECHOS DE LA ADMINISTRACIÓN ACTUANTE	732
VI.- VALORACIONES DEL TECHO EDIFICABLE A EFECTOS DE INDEMNIZACIONES POR DIFERENCIAS EN LAS ADJUDICACIONES	732
VII.- VALORACIÓN DE LOS BIENES AFECTADOS	732
VIII.- CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN	733
IX.- FINCAS NUEVAS O RESULTANTES Y ADJUDICACIÓN	733



X.- PARCELAS DE CESIÓN OBLIGATORIA AL AYUNTAMIENTO	734
XI.- PARCELAS QUE SE RESERVA LA JUNTA	734
XII.- COMPENSACIONES EN METÁLICO	735
XIII.- CUENTA DE LIQUIDACIÓN PROVISIONAL	735
d. Documentación complementaria de que debe constar el proyecto de compensación	736
COMENTARIOS PRÁCTICOS.	736
JURISPRUDENCIA PRÁCTICA.	737
3. Certificado acreditativo de la aprobación de un proyecto de compensación.	738
4. Escritura notarial de protocolización de un proyecto de compensación	738
5. Estatutos de la junta de compensación.	739
a. Modelo 1.	739
b. Modelo 2.	770
Título I. Nombre, domicilio, objeto y fines	770
Título II. De los junteros, incorporación, patrimonio, derechos y deberes	773
Título III. De los Órganos de Gobierno	778
6. Bases de actuación de una junta de compensación (de polígono o unidad de actuación).	786
a. Modelo 1.	786
b. Modelo 2.	795
c. Modelo 3 (con urbanizador).	800
7. La inscripción registral de la junta.	802
a. Solicitud al registro de la propiedad instando a la práctica de la nota marginal de inicio del proyecto de compensación	802
b. Aprobación por el Ayuntamiento de la constitución de la Junta de Compensación.	803
c. Solicitud del Presidente de la Junta de Compensación al Registro de la Propiedad de extensión de nota marginal de afección de los terrenos al Sistema de Compensación.	804
8. Instancia solicitando la incorporación por adhesión a la junta de compensación	804
9. Carta de pago y entrega de posesión de indemnización sustitutoria a titulares de derechos incompatibles con el planeamiento	805
10. Acta de libramiento y recepción de las obras de urbanización	807
ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PROYECTO DE COMPENSACIÓN.	808
A) Formulación del proyecto de compensación.	808
B) Sometimiento del proyecto de compensación a la audiencia de todos los afectados.	811
C) Aprobación por la Junta de Compensación del Proyecto de Compensación.	811
D) Remisión del Proyecto de Compensación al Ayuntamiento para su aprobación definitiva.	812
E) Informe de los servicios técnicos municipales.	812
F) Aprobación definitiva por el Ayuntamiento del Proyecto de Compensación-	812
H) Formalización del Proyecto de Compensación.	814
I) Inscripción en el Registro de la Propiedad del Proyecto de Compensación.	814
EXPONE	815
C. ENTIDAD DE CONSERVACIÓN.	815
1. Estatutos de la Entidad de Conservación	815

2. Decreto de incoación de expediente para creación de la entidad	828
3. Informe jurídico sobre los estatutos presentados.	830
5. Información pública: Anuncio.	834
6. Certificación del secretario	835
7. Aprobación definitiva de los estatutos de la entidad (sin alegaciones)	836
8. Aprobación definitiva de los estatutos de la entidad (con alegaciones)	837
9. Notificaciones a interesados.	839
10. Anuncio público.	839
11. La asamblea constituyente	840
12. Adhesión a la entidad	840
13. Acta de constitución	841
14. Escritura de constitución.	841
14. Ratificación de la constitución de la entidad	844
15. Acuerdo de disolución de la entidad	844
16. Ratificación mediante decreto del Alcalde-Presidente	845
17. Requerimiento de las cesiones obligatorias	847
D. LA ASOCIACIÓN DE COOPERACIÓN URBANÍSTICA	847
1. Instancia de constitución de asociación administrativa de cooperación.	847
2. Modelo de Estatutos de Asociación Administrativa de propietarios	849
3. Dictamen jurídico.	857
4. Aprobación inicial.	858
5. Anuncios.	859
6. Aprobación definitiva.	859
7. Requisitos administrativos.	860
E. EXPROPIACIONES URBANÍSTICAS.	861
1. Escrito requiriendo para la emisión de la hoja de aprecio	861
2. Descripción del bien expropiado	861
3. Descripción de un edificio expropiado	862
4. Escrito del expropiado exponiendo su valoración	862
5. No aceptación de la hoja de aprecio del expropiado	863
6. Hoja de aprecio de la administración	863
7. Escrito del expropiado no aceptando la hoja de aprecio de la administración.	865
8. Requerimiento para llegar al común acuerdo	866
9. Propuesta de adquisición	867
10. Diligencia de no aceptación de la propuesta	867
11. Modelo de convenio	868
FORMULARIOS EN CASO DE LIBERACIÓN DE EXPROPIACIONES.	870
F. CONVENIOS URBANÍSTICOS.	876



1. Escrito de solicitud de particular proponiendo un convenio urbanístico a la administración. _____	876
2. Modelo básico de convenio aceptando la modificación puntual del PGOU. _____	877
3. Convenio para recalificación como finca urbana mediante modificación puntual del PGOU. _____	881
4. Convenio urbanístico para recalificación a urbano mediante cesión de terreno para dotación mediante modificación puntual del PGOU. _____	884
5. Convenio urbanístico para aumento de altura de edificio mediante modificación puntual del PGOU con compensación dineraria. _____	886
6. Convenio urbanístico para ocupación de terrenos para realizar obras de urbanización _____	887
7. Convenio urbanístico para modificación puntual del PGOU a efectos de obras y edificabilidad, mediante cesión de terrenos. _____	889
8. Convenio urbanístico para urbanización, construcción y mantenimiento de aparcamiento público. _____	891
9. Convenio urbanístico para recalificación de una finca parcialmente urbana. _____	895
10. Convenio urbanístico para inclusión de terrenos en suelo urbano mediante revisión del PGOU. _____	897
11. Convenio urbanístico para desarrollar unidad de actuación _____	900
12. Convenio urbanístico para ampliación de una gran superficie /centro comercial _____	904
13. Convenio urbanístico para la construcción de VPO. _____	907
14. Convenio urbanístico entre el Ministerio de Fomento y Consejería de obras públicas y urbanismo para la delimitación de un área de rehabilitación prioritaria _____	909
15. Convenio urbanístico para la inclusión de un terreno en suelo urbano, mediante la modificación puntual del PGOU _____	911
16. Convenio urbanístico para la cesión de un terreno destinado a la construcción de un polideportivo, mediante la modificación puntual del PGOU _____	913
17. Convenio urbanístico entre el ayuntamiento y una empresa para la ejecución del planeamiento por el sistema de expropiación. _____	915
18. Convenio urbanístico para la ocupación de terrenos para ejecutar obras de urbanización. _____	918
19. Convenio Urbanístico de Gestión y Ejecución del Planeamiento. _____	920
G. PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE CONVENIOS _____	922
1. Providencia de alcaldía _____	922
2. Informe de secretaría _____	924
3. Textos preliminares y diligencias. _____	925
4. Publicidad. _____	928
5. Alegaciones. _____	929
6. Informes técnicos. _____	930
7. Textos finales de convenios. Modelo. _____	933
8. Diligencias finales. _____	935
9. Informes y dictámenes. _____	936
10. Acuerdo plenario. _____	939



¿QUÉ APRENDERÁ?



- **El planeamiento urbanístico catalán.**
- **Las áreas residenciales estratégicas ("ARE")**
- **Normativa sobre Evaluación ambiental de planes y programas en Cataluña.**
- **Convenios urbanísticos en Cataluña.**
- **Licencias urbanísticas en Cataluña.**
- **Reparcelación en Cataluña.**
- **Entidades urbanísticas colaboradoras.**
- **La Junta de Compensación en Cataluña.**

PARTE PRIMERA.

Urbanismo catalán.

Capítulo 1. El urbanismo en Cataluña.



1. Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo.