InDret
REVISTA PARA EL
ANÁLISIS DEL DERECHO

WWW. INDRET.COM

El lloguer forçós de l'habitatge desocupat

L' expropiació temporal de l'usdefruit de l'art. 42 del Projecte de Llei del Dret a l'Habitatge de Catalunya, de 12 de desembre de 2006.

Ignacio Marín García
Rosa Milà Rafel
Facultat de Dret
Universitat Pompeu Fabra

BARCELONA, MAIG DE 2007

Abstract

L'aprovació el passat 12 de desembre del Projecte de Llei del Dret a l'Habitatge *va aixecar enrenou en la societat catalana per raó del seu article 42, que preveu l'expropiació de l'usdefruit de l'habitatge que, desocupat durant dos anys, hagi estat altres dos anys sense haver estat llogat. No obstant això, aquesta prescripció no operaria amb caràcter general sinó només respecte d'aquells habitatges situats en zones determinades en què existeixi una forta demanda residencial acreditada.*

El sotmetiment de l'habitatge a la funció social de la propietat privada és una mesura nova a Espanya, però que ja existeix en altres països del nostre entorn, com França o Regne Unit, encara que amb diferències substancials. Malgrat la bondat de la seva finalitat –fer efectiu el dret constitucional a l'habitatge–, la mesura no supera el judici de constitucionalitat perquè no és apta per aconseguir el fi perseguit i perquè hi ha alternatives més eficaces i menys oneroses per als drets dels propietaris.

*On December 12th 2006 the Catalan government approved a draft bill (*Projecte de Llei del Dret a l'Habitatge*), which turned out to be very controversial. Section 42 of the draft bill enables the government to expropriate the usufruct of a dwelling, which, once unoccupied for two years, has not been rented for another two years after the due notification of this obligation. Nevertheless, this prevision only applies to dwellings situated in certain areas, those considered to be high residential demand areas by the authority.*

Subjecting housing property to general interest is an innovative measure in Spain, but already existing in other European countries like France or United Kingdom. Despite the goodness of its aim –to guarantee the constitutional right to housing-, the measure is not respectful at all with the current interpretation of the Spanish Constitution, since it does not properly advance the stated aim and because other alternatives more effective and less burdensome for the proprietors are possible.

Sumari

1. Presentació de l'art. 42 PLDH
2. Situació de fet
3. Pressupòsits de l'art. 42 PLDH
    3.1. Habitatge desocupat [art. 3. d) PLDH]
    3.2. Esgotament de les vies de foment del lloguer
    3.3. Inclusió dins del Pla Territorial Sectorial d'Habitatge de Catalunya
    3.4. Declaració prèvia d'incompliment de la funció social de la propietat
4. Expropiació forçosa del dret d'usdefruit: competència, procediment, constitucionalitat i preu just
    4.1. Competència de la Comunitat Autònoma de Catalunya
    4.2. Procediment especial per a l'expropiació per incompliment de la funció social de la propietat
    4.3. Constitucionalitat de l'expropiació de l'usdefruit per incompliment de la funció social de la propietat d'habitatge
        a) Antecedents legislatius
        b) Constitucionalitat de l'art. 42.6 PLDH
    4.4. Preu just
5. Tractament dels habitatges desocupats en el dret comparat: França i Regne Unit
    5.1. França
    5.2. Anglaterra i Gal·les
6. Eficàcia de la mesura i alternatives
    6.1. Eficàcia de la mesura
    6.2. Mesures alternatives
        a) Mesures fiscals
        b) Reforma de la legislació processal i substantiva en matèria d'arrendaments urbans
        c) Polítiques de sòl i habitatge
7. Conclusions
8. Taula de sentències citades
9. Bibliografia

1. Presentació de l'art. 42 PLDH

Actualment es troba en tramitació parlamentària el Projecte de Llei del Dret a l'Habitatge[1], aprovat el 12 de desembre de 2006 pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya. El Parlament va donar llum verda a la tramitació del Projecte el passat 28 de febrer, després de rebutjar les esmenes a la totalitat dels grups parlamentaris CiU i PP[2].

El projecte ha suscitat polèmica en diversos sectors de la societat catalana. La causa d'aquesta controvèrsia és l'article 42 PLDH, rubricat "Actuacions dirigides a evitar la desocupació permanent dels habitatges", l'apartat sisè del qual estableix que:

> "(…) l'Administració competent podrà acordar el lloguer forçós[3] de l'habitatge prèvia la declaració d'incompliment de la funció social de la propietat. A l'expedient de declaració s'ha d'advertir que l'Administració, un cop transcorreguts dos anys des de la seva notificació, pot procedir a l'expropiació de l'usdefruit de l'habitatge per llogar-lo a tercers. (…) El termini de lloguer forçós no podrà ser superior a sis anys".

L'expropiació temporal de l'usdefruit respon a la necessitat incorporar al mercat immobiliari tots aquells immobles injustificadament desocupats en àmbits amb acreditada necessitat d'habitatge. Aquesta nova regulació, segons la pròpia Exposició de Motius, "pretén anar molt més enllà de les tradicionals mesures de mer foment a la construcció i adquisició d'habitatge que s'han vingut aplicant fins ara i transformar el mercat de l'habitatge de la forma més estructural possible".

No obstant això, l'expropiació temporal de l'usdefruit apareix en l'article 42 PLDH com l'*ultima ratio*. En primer lloc, es fomenta la decisió voluntària del propietari o del titular del dret d'usdefruit de llogar l'habitatge buit, per a la qual cosa el PLDH conté un mandat a la Generalitat perquè, en coordinació amb les administracions locals, impulsi polítiques per potenciar la seva incorporació al mercat, preferentment de lloguer.

Exhaurides les vies de foment, si l'immoble continua buit, l'Administració pot dictar la declaració d'incompliment de la funció social de la propietat, sempre que l'immoble pertanyi a un àmbit en què, segons el Pla Territorial Sectorial d'Habitatge, existeixi una forta demanda residencial acreditada. Notificat l'acte de declaració al propietari, se li concedeix un termini de dos anys per ocupar l'habitatge. En cas contrari, l'Administració podrà acordar l'expropiació de l'usdefruit del mateix per un període màxim de sis anys.

---

[1] Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya núm. 12, de 27.12.2006, p. 54.

[2] Diari de Sessions del Parlament de Catalunya – *Ple* núm. 4, de 28.2.2007, p. 4.

[3] Malgrat que el legislador faci referència al lloguer forçós de l'habitatge desocupat, el que l'Administració realment du a terme és l'expropiació temporal del dret d'usdefruit per posar després l'immoble al mercat de lloguer.

2. *Situació de fet*

De 1970 a 2005 el parc immobiliari espanyol es va multiplicar per 2,23, però en aquest període s'ha produït un declivi de l'habitatge de lloguer, ja que el 1970 fregava un terç del total de llars (30,1%) i el 2005 no arriba a la desena part (9,1%)[4]. Espanya és un dels països del món amb el major percentatge de famílies amb habitatge de propietat (84%), molt per sobre de la mitjana de la Unió Europea (66%)[5].

La reducció del nombre d'habitatges de lloguer ha anat acompanyada d'una forta escalada dels preus[6], l'evolució de la qual se situa per sobre de la inflació. Els lloguers van experimentar el 2006 un augment del 4,3%, any en què l'IPC va créixer un 2,7%. Això és encara més significatiu si tenim en compte que la renda pagada per l'arrendatari es troba controlada durant els cinc primers anys del contracte d'arrendament, perquè no pot incrementar-se més que l'IPC [art. 18.1 de la Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'Arrendaments Urbans (BOE núm. 282, de 25.11.1994) (en endavant, LAU)].

D'altra banda, en els últims anys s'ha posat en evidència l'increment considerable d'habitatges buits. El 2001 el percentatge d'habitatges desocupats es va situar en un 16,2%, enfront del 12,7% de 1970. Al marge de les segones residències, el 2001 hi havia a Espanya 3.393.342 habitatges desocupats, nombre que supera en un milió al d'habitatges llogats[7]. L'important volum d'habitatges buits revela que no vivim un problema de falta d'habitatge, sinó d'accés al mateix, motivat per la diferència entre els salaris i el preu d'adquisició. En un context de tipus d'interès relativament baixos, la revalorització accelerada dels immobles[8] els va convertir en l'actiu amb més atractiu del mercat. La funció d'aquests habitatges no és el seu ús com a tals, sinó albergar una inversió.

[4] *Síntesis de indicadores del Banco de España*, de 4.4.2007.

[5] *El País*, de 26.4.2007, p. 89.

[6] A Catalunya, el preu mensual mig dels lloguers és de 750,60 €, segons l'*Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya. Primer semestre de 2006*, Departament de Medi Ambient i Habitatge, p. 20.

[7] Un total de 2.387.907 immobles, segons la *Síntesis de indicadores del Banco de España*, de 4.4.2007.

[8] Un 133% entre els anys 1997 i 2004, segons la *Síntesis de indicadores del Banco de España*, de 4.1.2007.

3. Pressupòsits de l'art. 42 PLDH

3.1. Habitatge desocupat [art. 3. d) PLDH]

El primer pressupòsit a tenir en compte és el d'*habitatge buit*, que l'art. 3.d) PLDH defineix de la manera següent:

> "Habitatge buit és el que roman permanentment desocupat durant un termini superior a dos anys, sense causa justificada. S'entén per causa justificada un trasllat per raons laborals, canvi de domicili per situació de dependència, o abandonament d'habitatges en zones rurals en procés de pèrdua de població".

El termini és relativament breu, dos anys, i el projecte de llei no és generós quant a les causes de justificació, perquè només inclou tres i únicament dues són aplicables en àmbits urbans: trasllat per raons laborals i canvi de domicili per situació de dependència.

> Per "trasllat laboral" hem d'entendre el canvi de centre de treball que implica el canvi del lloc de residència habitual (art. 40 CC). La necessitat de canvi de residència es valora tenint en compte la distància, la possibilitat d'utilització de mitjans públics de transport i les facilitats ofertes per l'empresari. Vegeu en aquest sentit, la STSJ Madrid, Social, Sec. 1a, 6.3.2006 (Ar. 1313; MP: Ignacio Moreno González-Aller) i STSJ Andalusia, Màlaga, Social, 20.3.1995 (Ar. 1026; MP: Luis Jacinto Maqueda Abreu).

> La "situació de dependència", definida en l'art. 2.2 de la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència (BOE núm. 299, de 15.12.2006), és "l'estat de caràcter permanent en què es troben les persones que (…) precisen de l'atenció d'una altra o altres persones o ajudes importants per realitzar activitats bàsiques de la vida diària o (…) d'altres suports per a la seva autonomia personal".

Trobem a faltar en l'art. 3.d) PLDH una llista de causes de justificació més àmplia, com la que du a terme la *Housing Act 2004* britànica[9], o una clàusula general que es refereixi a un concepte jurídic indeterminat –"que la desocupació obeeixi a justa causa"–, com l'esment de l'art. 1.1 de la Llei 24/1977.

> Així l'art. 1.1 de la Llei 24/1977, d'1 d'abril, d'expropiació forçosa per incompliment de la funció social de la propietat d'habitatges de protecció oficial (BOE núm. 80, 4.4.1977) preveu que "[e]xistirà causa d'interès social als efectes de l'expropiació forçosa per incompliment de la funció social de la propietat respecte dels habitatges de protecció oficial (…) quan es mantingui habitualment deshabitat l'habitatge, *tret que la desocupació obeeixi a justa causa*".

> La jurisprudència ha considerat que constitueix justa causa, als efectes de l'art. 1.1 de la Llei 24/1997, la falta de disponibilitat dinerària requerida per a l'adquisició del mobiliari i accessoris de cuina [STS, 3a, 10.11.1982

[9] La *Housing Act 2004* és objecte d'anàlisi en l'apartat 5.2 del present treball.

(Ar. 7250; MP: Ricardo Santolaya Sánchez)]; el patiment d'una malaltia que justifiqui la desocupació [STS, 3a, 13.11.1999 (Ar. 8805; MP: Fernando Ledesma Bartret)], però no quan el seguiment de la malaltia es realitzi en un ambulatori situat en la mateixa localitat que l'immoble desocupat [STSJ de Catalunya, Sala Contenciosa-Administrativa, Secció 5a, 18.7.1997 (RJCA 1916; MP: Alberto Andrés Pereira)].

Quan l'Administració competent detecti la desocupació permanent d'un habitatge o un edifici d'habitatges procedirà a l'obertura del corresponent expedient administratiu i, si escau, qualificarà mitjançant una resolució administrativa l'habitatge com "buit". "L'expedient es tramitarà segons les prescripcions recollides en la legislació de procediment administratiu" (art. 41.3 PLDH).

Segons l'art. 41.4 PLDH, "[e]n la detecció de les utilitzacions anòmales[10] dels habitatges, es tindran especialment en compte: declaracions o actes propis del titular de l'habitatge; declaracions i comprovacions del personal al servei de les administracions públiques que tingui atribuïdes les funcions d'inspecció en matèria d'habitatge i dels agents de l'autoritat en general; negativa injustificada del titular de l'habitatge a facilitar comprovacions de l'Administració quan no es desprengui l'existència de cap causa versemblant que pugui fonamentar-la i quan constin a més a més altres indicis de falta d'ocupació; [i] anuncis publicitaris".

D'altra banda, qualsevol ciutadà, que tingui coneixement de l'existència d'un habitatge permanentment desocupat, pot exigir, en exercici de l'*acció pública*, davant els òrgans administratius i davant la jurisdicció contenciosa-administrativa, l'obertura del corresponent expedient administratiu, així com l'impuls de les altres fases del procediment d'expropiació (art. 6 PLDH).

Un cop detectada la situació anòmala, l'art. 41.5 PLDH preveu que "a efectes comprovatoris, i de manera justificada tot aplicant criteris de ponderació en l'elecció del mitjà probatori" l'Administració es podrà valer de les dades del padró municipal i altres registres públics de residents o ocupants, així com de consums extraordinàriament baixos d'aigua, gas o electricitat. Aquest precepte s'ocupa de precisar que "[a] aquests efectes, els responsables dels registres públics i les companyies subministradores hauran de facilitar les dades requerides" (art. 41.5 PLDH *in fine*).

La informació relativa als consums té la consideració de dades de caràcter personal, d'acord amb l'art. 3. a) de la Llei Orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de Protecció de Dades de Caràcter Personal (BOE núm. 298, de 14.12.1999) (en endavant, LOPD). No obstant això, segons l'art. 11 LOPD, en aquest cas la comunicació d'aquestes dades no exigeix el consentiment previ de l'interessat, ja que és una cessió prevista legalment (en particular, en l'art. 41.5 PLDH).

[10] "Es considera utilització anòmala d'un habitatge o d'un edifici d'habitatges: a) la desocupació permanent definida en l'article 3.d. d'aquesta Llei; b) la sobreocupació(...) [i] l'infrahabitatge (...)" (41.1 i 2 PLDH).

3.2. Esgotament de les vies de foment del lloguer

Conscient el legislador de l'excepcionalitat de la mesura expropiatòria, insta a la Generalitat i als ens locals a adoptar polítiques de foment per a la incorporació al mercat de lloguer dels habitatges buits. Aquestes polítiques, segons l'art. 42 PLDH, seran de quatre tipus:

a) Atorgament de garanties als propietaris, adreçades a assegurar el cobrament de les rendes i la reparació dels desperfectes (art. 42.2 PLDH).

b) Foment de la rehabilitació dels habitatges en mal estat per ser llogats, mitjançant subvencions directes als propietaris i oferta de subrogació de l'Administració en la realització de les obres (art. 42. 3 PLDH).

c) Cessió a l'Administració pública d'habitatges buits o permanentment desocupats per a la seva gestió en lloguer a canvi de pacte en el cobrament i altres condicions de cessió, dins programes específicament destinats a aquesta finalitat en els Plans d'habitatge (art. 42.4 i 70.4 PLDH).

> El Departament de Medi Ambient i Habitatge establirà un sistema de concertació público-privat per estimular propietaris i inversors privats a què ofereixin els seus habitatges al mercat de lloguer. Segons l'art. 70.2 PLDH aquests estímuls poden consistir en garanties i avals per al cobrament i ajudes per a la posada en condicions d'habitabilitat. No obstant això, el PLDH no concreta ni l'abast de les garanties ni els requisits per al seu atorgament. El sistema serà gestionat per una xarxa de mediació social subvencionada pel Govern de la Generalitat, que podrà ser integrada per administracions públiques locals, entitats sense ànim de lucre o agents immobiliaris, que se subjectin a les condicions i al sistema de control establert reglamentàriament.
>
> En aquest àmbit d'actuacions, la Generalitat sembla inspirar-se en la feina de la *Sociedad Pública de Alquiler* (SPA), societat anònima de capital públic adscrita al *Ministerio de Vivienda* que té com a objectiu dinamitzar el mercat d'habitatges de lloguer. La SPA actua com a intermediari entre llogater i propietari, assegurant la percepció de la renda i la conservació adequada de l'immoble. Al seu torn, la SPA ofereix préstecs per finançar obres de millora d'habitatges que siguin destinats al lloguer.

d) Altres mesures. Per l'últim, l'Administració pot utilitzar altres mecanismes, entre ells els de caràcter fiscal, amb el mateix objectiu d'incentivar l'ocupació dels habitatges i penalitzar la desocupació injustificada (art. 42.5 PLDH). En particular, el Govern de la Generalitat impulsarà les actuacions necessàries perquè l'Administració de l'Estat elabori i aprovi el Reglament que permeti fer efectiva la previsió de la Llei d'Hisendes Locals relativa a l'establiment potestatiu per part dels Ajuntaments d'un recàrrec de l'Impost sobre Béns Immobles sobre habitatges buits o permanentment desocupats (DA 2a PLDH).

> L'art. 72.4 del Text Refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals aprovat pel Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març (BOE núm. 59, de 9.3.2004) (en endavant, TRLRHL), estableix que "[per al cas d'] immobles d'ús residencial que es trobin desocupats amb caràcter permanent, per complir les condicions que es determinin reglamentàriament, els ajuntaments podran exigir un recàrrec de fins al 50 per 100 de la quota

líquida de l'impost. El recàrrec, que s'exigirà als subjectes passius d'aquest tribut i al qual resultaran aplicables, en el no previst en aquest paràgraf, les seves disposicions reguladores, es meritarà el 31 de desembre i es liquidarà anualment pels ajuntaments, un cop constatada la desocupació de l'immoble, juntament amb l'acte administratiu pel que aquesta es declari".

A nivell estatal, la Llei 35/2006, de 28 de novembre, de l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques i de modificació parcial de les lleis dels Impostos sobre Societats, sobre la Renda de no Residents i sobre el Patrimoni (BOE núm. 285, de 29.11.2006) elimina els beneficis fiscals a favor dels arrendataris, però els amplia amb relació a l'arrendador: manté la reducció del 50% dels rendiments íntegres (art. 23.2.1r) i introdueix una reducció del 100% (art. 23.2.2n) si l'arrendatari té entre 18 i 35 anys i uns rendiments nets del treball o d'activitats econòmiques superiors a l'IPREM (indicador públic de renda d'efectes múltiples, fixat en 6.841,55 € per a 2007).

A nivell autonòmic, la Llei catalana 31/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals i administratives (DOGC núm. 3791, de 31.12.2002) estableix una deducció per lloguer d'habitatge habitual en el part de la quota íntegra del IRPF corresponent a la Generalitat (art. 1.1 i 2) per a arrendataris joves (fins a 32 anys), discapacitats, aturats, ancians viudos o membres d'una família nombrosa.

"Un cop exhaurides les vies de foment referides als apartats anteriors (…) l'Administració competent podrà acordar el lloguer forçós[11] (…)" (art. 42.6 PLDH).

3.3. Inclusió dins del Pla Territorial Sectorial d'Habitatge de Catalunya

L'art. 42.6 PLDH limita l'aplicació de la mesura expropiatòria a aquells àmbits qualificats com a àrees de forta i acreditada demanda residencial pel Pla Territorial Sectorial d'Habitatge de Catalunya i altres instruments de desenvolupament previstos en el projecte de llei.

L'art. 12.1 PLDH precisa que el Pla Territorial Sectorial d'Habitatge[12] desenvolupa les previsions del Pla Territorial General de Catalunya[13], sent sempre coherent amb altres plans territorials –Plans Territorials Parcials i Plans Directors Territorials[14]-. L'elaboració del Pla Territorial Sectorial

[11] Llegiu "expropiació temporal del dret d'usdefruit".

[12] Els plans d'incidència territorial que elaboren els departaments de la Generalitat tindran el caràcter de plans territorials sectorials i es formularan quan el Consell Executiu ho determini [arts. 17 a 19 de la Llei 23/1983, de 21 de novembre, de Política Territorial (BOE núm. 18, de 21.1.1984), modificada per la Llei 31/2002, de 30 desembre, de mesures fiscals i administratives (BOE núm. 15, de 17.1.2003)].

[13] El Pla Territorial General defineix els objectius d'equilibri territorial d'interès general per a Catalunya i és el marc orientador de les accions que s'emprenguin a fi de crear les condicions adequades per atreure l'activitat econòmica als espais territorials idonis (arts. 4 a 11 de la Llei 13/1983). El Pla Territorial General vigent actualment és l'aprovat per la Llei 1/1995, de 16 de març, per la qual s'aprova el Pla Territorial General de Catalunya (BOE núm. 125, de 26.5.1995).

[14] Els plans territorials parcials defineixen els objectius d'equilibri d'una part del territori de Catalunya i són el marc orientador de les accions que s'emprenguin (arts. 12 a 16 de la Llei 23/1983). D'altra banda, els plans directors territorials concreten les directrius generals del planejament contingudes en el Pla territorial general de Catalunya o en els plans territorials parcials en les àrees i per als aspectes sobre els quals incideixen (arts. 19 *bis* a 19 *quarter* de la Llei 23/1983).

d'Habitatge correspon al Departament de Medi Ambient i Habitatge en col·laboració amb altres departaments i, particularment, el de Política Territorial. La seva aprovació inicial i provisional és competència del Conseller del Departament, mentre que és el govern qui ha d'aprovar definitivament el Pla, donant-ne compte al Parlament, dins el termini màxim d'un any des de la data de publicació de la Llei (DA 1a PLDH).

El Pla Territorial Sectorial d'Habitatge contindrà una estimació de les necessitats, els dèficits i els desequilibris en matèria d'habitatge. En aquest sentit, el Pla inclourà, entre altres, les anàlisis previstes en el 12.2 PLDH, a partir de les quals és possible identificar els àmbits amb demanda residencial forta i acreditada.

L'art. 12.2 PLDH preveu que "(…) el Pla Territorial d'habitatge inclourà, entre altres, les anàlisis següents:

a) Quantificació del sòl residencial susceptible de nous desenvolupaments.
b) Quantificació del sòl residencial creat de nou en els últims deu anys.
c) Quantificació dels habitatges amb protecció oficial existents, identificació de la seva tipologia i determinació de la seva situació sobre el territori.
d) Quantificació de les diverses modalitats d'ús dels habitatges: principal, secundari i buit, i de les seves respectives evolucions previsibles.
e) Quantificació dels sòls i edificis d'administracions o empreses públiques desocupats i susceptibles de ser destinats a habitatge vinculat a polítiques d'habitatge social.
f) Anàlisi de les dades demogràfiques bàsiques relacionades amb l'habitatge, especialment en referència als col·lectius vulnerables, com ara joves majors d'edat empadronats amb els seus pares, dones maltractades, immigrants, persones sense sostre, entre d'altres.
g) Anàlisi sobre les dades sobre l'estat del parc edificat i de les necessitats de manteniment, millora o substitució (…)".

3.4. Declaració prèvia d'incompliment de la funció social de la propietat

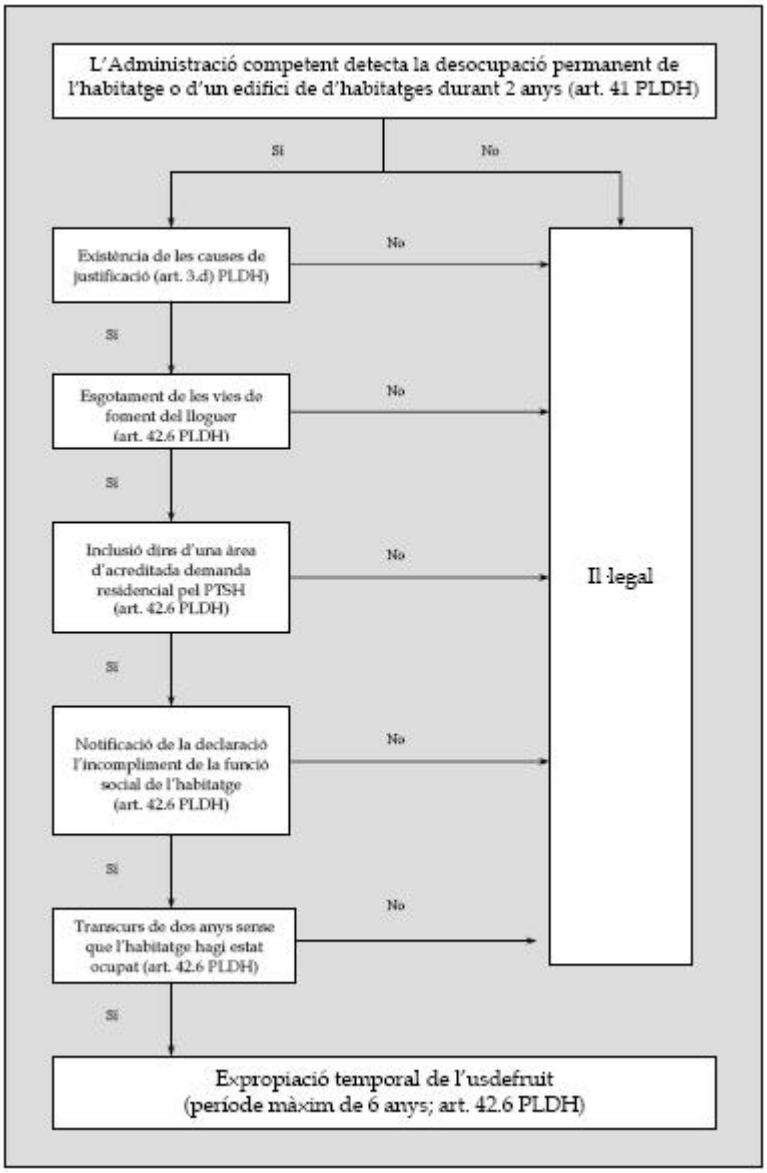
Transcorreguts dos anys durant els quals l'immoble hagi estat permanentment desocupat, l'art. 42.6 PLDH[15] disposa que l'Administració pot declarar l'incompliment de la funció social de la propietat. La notificació de la declaració al propietari o al titular d'un dret d'usdefruit sobre l'immoble[16] marca

[15] L'art. 42.6 PLDH preveu que "[u]n cop exhaurides les vies de foment referides als apartats anteriors, en els àmbits qualificats pel Pla Territorial Sectorial d'Habitatge i demés instruments de desplegament previstos en aquesta llei, com d'una forta i acreditada demanda residencial, l'Administració competent podrà acordar el lloguer forçós de l'habitatge prèvia la declaració d'incompliment de la funció social de la propietat. A l'expedient de declaració s'ha d'advertir que l'Administració, un cop transcorreguts dos anys des de la seva notificació, pot procedir a l'expropiació de l'usdefruit de l'habitatge per llogar-lo a tercers. En l'expedient de preu just es valorarà la indemnització corresponent al dret d'usdefruit temporal, tenint també en consideració les despeses invertides per l'Administració en la gestió i les eventuals obres de millora efectuades en l'habitatge, concretant a més a més la forma en què la propietat podrà recuperar l'ús de l'habitatge un cop transcorregut el termini de lloguer forçós. El termini de lloguer forçós no podrà ser superior a sis anys. El procediment s'ajustarà al que preveu les legislacions urbanística i d'expropiació forçosa".

[16] L'art. 42.6 PLDH no distingeix entre propietari i titulars de drets reals limitats sobre l'immoble (usdefruit).

l'inici d'un nou termini de dos anys, durant el qual l'interessat ha d'ocupar l'habitatge buit, arrendant-lo o per un altre mitjà. Finalitzat aquest termini sense que l'habitatge hagi estat ocupada de manera efectiva, l'Administració incoarà el procediment d'expropiació forçosa de l'usdefruit. Expropiació de l'usdefruit que tindrà una durada màxima de sis anys, sense perjudici que l'immoble torni a ser expropiat si el seu titular incompleix novament la funció social de la propietat.

A continuació, presentem un diagrama dels pressupòsits perquè l'acord d'expropiació forçosa del dret d'usdefruit de l'habitatge desocupat sigui conforme a dret:



4. Expropiació forçosa del dret d'usdefruit: competència, procediment, constitucionalitat i preu just

4.1. Competència de la Comunitat Autònoma de Catalunya

L'art. 33.3 CE reconeix la garantia expropiatòria en establir que "ningú podrà ser privat dels seus béns i drets sinó per causa justificada d'utilitat pública o interès social, mitjançant la corresponent indemnització i de conformitat amb allò que s'ha disposat per les Lleis". D'altra banda, segons l'art. 149.1.18a CE, correspon a l'Estat la competència exclusiva en matèria de legislació sobre expropiació forçosa.

> La Llei d'Expropiació Forçosa actualment vigent és la de 16 de desembre de 1954 (BOE núm. 381, de 17.12.1954) (en endavant, LEF), desenvolupada per un Reglament executiu, aprovat pel Decret de 25 d'abril de 1957 (en endavant, RLEF).

No obstant això, l'art. 159.4. a) de la Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (BOE núm. 172, de 20.7.2006) atribueix a la Generalitat "la competència executiva, en tot cas, per a determinar els supòsits, les causes i les condicions en què les administracions catalanes poden exercir la potestat expropiatòria". I és, en execució d'aquesta competència, que la Comunitat Autònoma de Catalunya pretén aprovar l'art. 42 PLDH, que preveu com a *causa expropiandi* la desocupació permanent d'un habitatge –en el sentit definit en l'art. 3. d) PLDH-.

> La STC 37/1987, Ple, de 26 març (MP: Jesús Leguina Villa; BOE núm. 89, de 14.4.1987), en el recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei del Parlament d'Andalusia 8/1984, de 3 de juliol, de Reforma Agrària, precisa que "(…) la uniformitat normativa imposada per la Constitució suposa la mateixa configuració i aplicació de les esmentades garanties expropiatòries en tot el territori de l'Estat (…), [la qual cosa] no exclou que per Llei autonòmica puguin establir-se, en l'àmbit de les seves pròpies competències, els casos o supòsits en què procedeix aplicar l'expropiació forçosa, determinant les causes d'expropiar als fins d'interès públic a què aquella hagi de servir" (FJ 5è) [en el mateix sentit, STC 17/1990, Ple, de 7 febrer (MP: Carlos de la Vega Benayas; BOE núm. 52, d'1.3.1990)].

4.2. Procediment especial per a l'expropiació per incompliment de la funció social de la propietat

La jurisprudència ha denominat *expropiació-sanció* a la modalitat expropiatòria que actua com a sanció davant l'incompliment de la funció social de la propietat. Ara bé, segons el TC "no estem davant sancions, sinó davant un instrument d'acció pública en pro del compliment de la funció social de la propietat (art. 33.2 CE), instrument que s'incardina a tots els efectes (inclòs, clar està, l'indemnitzatori) en l'institut típic, que és l'expropiació forçosa per causa d'utilitat pública" [FJ 3r de la STC 319/1993, Ple, de 27 d'octubre (MP: Álvaro Rodríguez Bereijo; BOE núm. 286, de 30.11.1993)].

Per la seva banda, la Llei d'Expropiació Forçosa estableix, en el capítol II del títol III, particularitats[17] sobre el sistema general per al cas d'expropiació per incompliment de la funció social de la propietat, aplicables a l'expropiació de l'usdefruit prevista en el 42.6 PLDH.

En primer lloc, amb caràcter general, per procedir a l'expropiació forçosa és "indispensable la prèvia declaració d'utilitat pública o interès social del fi a què hagi d'afectar-se l'objecte expropiat" (art. 9 LEF). No obstant això, segons preveu l'art. 71 LEF, "existirà causa d'interès social per a l'expropiació forçosa (…) quan amb aquesta estimació expressa s'hagi declarat específicament per una Llei l'oportunitat que un bé o una classe de béns s'utilitzin en el sentit positiu d'una determinada funció social i el propietari incompleixi aquesta directiva". En terminologia de l'art. 87 RLEF, "l'incompliment de la funció social de la propietat és una de les causes d'interès social".

Una segona particularitat consisteix en el fet que la resolució administrativa en què es declara la necessitat concreta d'ocupació del bé o d'adquirir el dret[18] se substitueix, en aquests casos, per la declaració legal en què concorren els requisits de l'art. 72 LEF. L'administració expropiant ha d'observar, d'altra banda, les mateixes garanties d'informació pública, notificació, audiència d'interessats i recurs que es regulen en el títol II de la Llei (art. 75 LEF).

L'art. 72 LEF estableix, per a l'aplicació del supòsit anterior, els requisits següents:

"1. La declaració positiva de què un determinat bé o categoria de béns han de patir determinades transformacions o ser utilitzats de manera específica.

2. Que la declaració sigui formulada per Llei o per Decret acordat en Consell de Ministres.

3. Que la Llei contingui inequívocament la intimació d'expropiació forçosa enfront de l'incompliment.

4. Que per a la realització de l'específica funció assenyalada s'hagi fixat un termini i al seu venciment aquella funció resultés totalment o substancialment incomplerta pel propietari".

Els requisits anteriors es compleixen en la mesura expropiatòria aparellada a l'incompliment de la funció social de l'habitatge en el projecte català.

[17] El procediment per a l'expropiació, objecte d'aquest capítol, serà el general amb les particularitats establertes en l'art. 75 LEF.

[18] Segons l'art. 15 LEF, "declarada la utilitat pública o l'interès social, l'Administració resoldrà sobre la necessitat concreta d'ocupar els béns o adquirir els drets que siguin estrictament indispensables per al fi de l'expropiació (…)".

1. El Projecte reconeix com una de les seves finalitats "[d]elimitar els continguts de la funció social de la propietat en relació als béns immobles de caràcter residencial i establir els paràmetres que permetin identificar i corregir les situacions d'incompliment de dita funció social" [art. 2.i)]. En concret, l'art. 5 PLDH declara que la desocupació permanent i injustificada d'un habitatge constitueix un incompliment de la funció social de la propietat i l'art. 41 PLDH considera utilització anòmala dels habitatges la seva desocupació permanent definida en l'art. 3.d). No obstant això, aquesta delimitació de la funció social de l'habitatge és massa genèrica, perquè no atén a la seva tipologia i particularitats. Es tracta d'una opció de política legislativa, consistent a fixar un criteri general capaç d'operar sobre qualsevol mena d'immoble. Així per exemple, les segones residències no escapen a l'aplicació de la mesura expropiatòria si concorren els requisits de l'art. 42.6 PLDH.

2. En cas de ser aprovat el Projecte, la previsió anterior estarà continguda en una norma amb rang de llei.

3. L'art. 42.6 PLDH estableix, clarament, que, per evitar la desocupació permanent d'habitatges, l'Administració competent podrà acordar el seu lloguer forçós prèvia declaració d'incompliment de la funció social de la propietat.

4. I, per l'últim, un cop transcorreguts dos anys des de la notificació de l'incompliment de la funció social de la propietat, l'Administració pot procedir a l'expropiació de l'usdefruit per llogar l'habitatge a tercers (42.6 PLDH *in fine*).

4.3. Constitucionalitat de l'expropiació de l'usdefruit per incompliment de la funció social de la propietat d'habitatge

a) Antecedents legislatius

Amb anterioritat a l'elaboració del Projecte de Llei del Dret a l'Habitatge, en la dècada dels setanta, es van aprovar altres disposicions que preveien mesures expropiatòries per a supòsits d'incompliment de la funció social de la propietat, tant urbana com rústica.

Quant a la propietat urbana, l'art. 1.1 de la Llei 24/1977, d'1 d'abril, d'expropiació forçosa per incompliment de la funció social de la propietat d'habitatges de protecció oficial, estableix que "existirà causa d'interès social quan es mantingui habitualment deshabitat l'habitatge, tret que la desocupació obeeixi a justa causa, quan l'habitatge s'utilitzi per a fins diferents del de domicili del propietari, el seu cònjuge, ascendents o descendents o quan els seus adquirents utilitzin un altre habitatge construït amb la protecció de l'Estat, excepte les ocupades per titulars de famílies nombroses, en els casos i condicions legalment establerts".

> En matèria urbanística, cal destacar l'art. 34 de la Llei 6/1998 de Règim del Sòl i Valoracions (BOE núm. 89, de 14.4.1998), segons el qual "[l]a expropiació per raó d'urbanisme podrà aplicar-se d'acord amb les finalitats previstes en la legislació urbanística i, així mateix, per incompliment de la funció social de la propietat, amb els requisits previstos en la Llei d'Expropiació Forçosa".

En matèria de propietat agrària, l'art. 1 de la Llei 34/1979, de 16 de novembre, sobre finques manifestament millorables (BOE núm. 281, de 23.11.1979), estableix que "la qualificació d'una finca rústica com manifestament millorable implicarà el reconeixement de l'incompliment de la funció social de la propietat i produirà els efectes de la declaració d'interès social previnguts en la Llei de Reforma i Desenvolupament Agrari respecte a l'expropiació forçosa, sens perjudici de les modificacions introduïdes en la Llei".

> Així, l'art. 241.1 del Text Refós de la Llei de Reforma i Desenvolupament Agrari (BOE núm. 30, de 3.2.1973) preveu que "quan, per a la resolució d'un problema social de caràcter no circumstancial, s'estimi necessària l'expropiació d'una finca rústica o d'una part d'aquesta, l'Institut podrà dur-la a terme amb la deguda indemnització en diners de curs legal i prèvia la declaració d'interès social, tot això d'acord amb els preceptes del present Títol".
>
> En particular, segons l'art. 2.1 de la Llei 34/1979 "la qualificació d'una finca rústica com manifestament millorable, podrà produir-se en 1) les finques que portin sense explotar-se dos anys, com a mínim, sent susceptibles d'explotació agrària; 2) en finques que de mode manifest no s'aprofitin correctament els mitjans o recursos disponibles com a conseqüència d'obres construïdes o auxiliades per l'Estat o altres ens públics; i 3) en aquelles la superfície de les quals sigui superior a cinquanta hectàrees de regadiu o a cinc-centes hectàrees de secà o aprofitament forestal, en què, de conformitat amb allò que s'ha disposat en aquesta Llei i en l'article 71 de la Llei d'Expropiació Forçosa, hagin de realitzar-se les intensificacions de conreus o aprofitaments que, atenent a l'interès nacional, siguin necessàries per incrementar adequadament l'ocupació, en funció de les condicions objectives de l'explotació".

Algunes comunitats autònomes, com Andalusia i Extremadura, van prendre el model estatal i van aprovar respectivament la Llei 8/1984, de 3 de juliol, de Reforma Agrària (*BO de la Junta Andalucía* núm. 65, de 6.7.1984) i la Llei 1/1986, de 2 de maig, sobre la Devesa a Extremadura (*DO de Extremadura* núm. 40-suplement, de 15.5.1986).

> L'art. 20 de la Llei andalusa 8/1984 preveu que "[e]l Consell de Govern de la Junta d'Andalusia, podrà acordar l'expropiació o (*sic*) de l'ús d'una finca com a sanció a l'incompliment de la funció social de la propietat de la terra" que "es realitzarà mitjançant la declaració de finca manifestament millorable en els supòsits regulats en la legislació general de l'Estat segons els criteris objectius que es fixin pel Consell de Govern de la Junta d'Andalusia (…)".
>
> D'altra banda, l'art. 20 de la Llei extremenya 1/1986 estableix que "[l]a qualificació d'una devesa en deficient aprofitament, sigui quina sigui la natura pública o privada del seu titular, implicarà el reconeixement de l'incompliment de la funció social de la propietat i donarà lloc a l'exacció de l'impost regulat en aquesta Llei i, si escau, per interès social, l'expropiació en ús o expropiació forçosa de la mateixa".

b) Constitucionalitat de l'art. 42.6 PLDH

El Tribunal Constitucional no ha fixat amb claredat què és la funció social del dret de propietat, sinó que la jurisprudència constitucional sobre la matèria s'ha ocupat del contingut essencial del dret, aquell que mai es pot veure limitat per la seva funció social (MONTANCHEZ RAMOS, 2005, p. 164). Procedeix preguntar-se per tant, si la previsió expropiatòria de l'art. 42.6 PLDH infringeix o no la garantia establerta en l'art. 53.1 CE, en relació amb l'art. 33 CE, per no respectar el contingut essencial del dret de propietat.

D'acord amb la doctrina constitucional, la determinació del contingut essencial dels drets fonamentals ve marcada en cada cas pel catàleg de facultats o possibilitats d'actuació necessàries perquè el dret sigui recognoscible com pertanyent al tipus descrit. D'aquesta manera, es desconeix el contingut essencial quan el dret queda sotmès a limitacions que el fan impracticable, el dificulten més enllà del raonable o el despossseeixen de la protecció necessària[19].

Segons Luis María DÍEZ-PICAZO (2005, p. 116), la jurisprudència constitucional ha deixat enrere la concepció estricta dels drets fonamentals, basada en la noció de contingut essencial, mitjançant l'ús cada vegada més freqüent del principi de proporcionalitat en el control dels actes dels poders públics[20]. Per superar el test de proporcionalitat la mesura ha de complir cumulativament els requisits següents:

a) Adequació de la intervenció a la finalitat que es proposa.

b) Necessitat de la intervenció, és a dir, inexistència d'una alternativa menys onerosa.

c) Que no suposi un sacrifici excessiu del dret i interès objecte de la intervenció.

El TC ha declarat en diverses sentències la constitucionalitat de l'*expropiació-sanció* que troba cobertura en la funció social de la propietat prevista en l'art. 33.2 CE i 128 CE[21]. La STC 37/1987, Ple, de 26 de març (MP: Jesús Leguina Villa; BOE núm. 89, de 14.4.1987) lidera la jurisprudència constitucional en la matèria, tot i que no aplica expressament el test de proporcionalitat. La Sentència, que resol el recurs d'inconstitucionalitat contra determinats articles de l'abans citada Llei

[19] STC 11/1981, de 8 d'abril (MP: Luis Díez-Picazo y Ponce de León; BOE núm. 99, de 25.4.1981), FJ 10è.

[20] SSTC 76/1990, Ple, de 26 d'abril (MP: Jesús Leguina Villa; BOE núm. 129, de 30.5.1990); 66/1991, Ple, de 22 de març (MP: Fernando García-Mon y González Regueral; BOE núm. 98, de 24.4.1991); 151/1997, Segona, de 29 de setembre (MP: Carles Viver Pi-Sunyer; BOE núm 260, de 30.10.1997) i 37/1998, Segona, de 17.2.1998 (MP: Carles Viver Pi-Sunyer; BOE núm. 65, de 17.3.1998), entre d'altres.

[21] En aquest sentit, SSTC 42/1989, Segona, de 16 de febrer (MP: Fernando García-Mon y González Regueral; BOE núm. 52, de 2.3.1989); 17/1990, Ple, de 7 de febrer (MP: Carlos de la Vega Benayas; BOE núm. 52, de 1.3.1990); 186/1993, Ple, de 7 de juny (MP: Fernando García-Mon y González Regueral; BOE núm. 159, de 5.7.1993) i 319/1993, Ple, de 27 d'octubre (MP: Álvaro Rodríguez Bereijo; BOE núm. 286, de 30.11.1993).

andalusa de Reforma Agrària, estableix que aquests no infringeixen el contingut essencial del dret a la propietat privada, perquè:

> "(…) la fixació del contingut essencial de la propietat privada no es pot fer des de l'exclusiva consideració subjectiva del dret o dels interessos individuals que a aquest subjeuen, sinó que ha d'incloure igualment la necessària referència a la funció social, entesa no com a mer límit extern a la seva definició o al seu exercici, sinó com a part integrant del dret mateix" (FJ 2n).

En aquesta Sentència, el TC afirma que la mesura seria inconstitucional si "privés en realitat de tot el contingut útil del domini sense una indemnització adequada a aquesta privació total del dret". Aquest contingut es pot "mesurar des del punt de vista de l'aprofitament econòmic o rendibilitat de la nua propietat o de les facultats que el propietari conservi després de l'operació expropiatòria" (FJ 4t). Conclou el Tribunal que la mesura no priva el propietari de tota utilitat econòmica durant el temps que duri l'expropiació de l'ús i gaudi de les seves terres, perquè:

a) L'arrendament o conveni forçós té una durada limitada de dotze anys.

b) L'arrendament o conveni forçós genera una contraprestació econòmica a favor del propietari d'acord amb els valors expropiatoris establerts en la legislació estatal.

c) Si en finalitzar el període de l'arrendament o conveni forçós, la finca no ha experimentat cap millora, que és la finalitat que la Llei persegueix, sinó que fins i tot s'han produït danys o lesions que menyscabin el seu valor econòmic, el propietari podrà exigir, si escau, les oportunes responsabilitats patrimonials conforme a la legislació general.

Considerant tot l'anterior, concloem, en primer lloc, que la mesura expropiatòria prevista busca el seu fonament en una interpretació àmplia de l'interès social, en particular, el dret constitucional a gaudir d'un habitatge digne i adequat (art. 47 CE).

En segon lloc, la mesura expropiatòria respecta el contingut essencial del dret de propietat (arts. 33 i 53.1 CE), ja que no priva al propietari expropiat de tota la utilitat econòmica sobre el bé: l'expropiació de l'usdefruit sobre l'habitatge desocupat té una durada temporal màxima de sis anys i el propietari rep a canvi una indemnització (art. 42.6 PLDH).

No obstant això, l'expropiació de l'usdefruit de l'art. 42.6 PLDH no supera el test de proporcionalitat. Si bé l'adequació de la mesura al fi perseguit pot ser més o menys discutible, aquesta no sembla necessària degut a l'existència d'alternatives menys oneroses per als drets dels propietaris i igualment beneficioses per a la societat, les quals presentem en l'epígraf sisè.

Cal considerar que el propi art. 42.6 PLDH condiciona l'expropiació de l'usdefruit a l'esgotament de les vies de foment del lloguer previstes en els apartats 1 a 5 del precepte i, en principi, només seria aplicable un cop fracassades aquestes mesures menys oneroses per al propietari. No obstant això, aquest intent de proporcionar l'ús de l'expropiació naufraga per la vaguetat en la formulació de les vies de foment i per la impossibilitat d'avaluar quan es produeix el seu esgotament. Pot ocórrer, fins i tot, que l'Administració responsable de les vies de foment sigui una i l'Administració expropiant una altra. Tot això impedeix que el titular afectat al·legui amb èxit que aquestes mesures no han estat implementades en grau suficient, fet que comporta que la proporcionalitat pretesa pel legislador català en el propi art. 42 PLDH s'esvaeixi.

4.4. Preu just

L'art. 33.3 CE garanteix a l'expropiat la "indemnització corresponent". Segons l'art. 42 LEF el preu just dels drets reals sobre béns immobles es determina conforme al Text Refós de la Llei de l'Impost sobre Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentats, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 1/1993, de 24 de setembre (BOE núm. 251, de 20.10.1993) (en endavant, TRLITPAJD), l'art 10.2.a) del qual preveu que "[e]l valor de l'usdefruit temporal es reputarà proporcional al valor total dels béns, en raó del 2% per cada període d'un any, sense excedir del 70%".

> D'acord amb l'art. 10.1 TRLITPAJD, la base imposable d'aquest impost està constituïda pel valor real del bé transmès o del dret que es constitueixi o cedeixi, sent deduïbles les càrregues que el disminueixin. La jurisprudència ha considerat que el valor real ha de coincidir amb el valor normal de mercat, entenent per tal el preu dels béns que s'acordaria entre subjectes independents. Entre d'altres, la STS, 3a, Sec. 2a, 1.12.1993 (Ar. 9293; MP: Emilio Pujalte Clariana); STSJ Catalunya, Sala Contenciosa-Administrativa, 16.5.1997 (JT 847; MP: Joaquín Vives de la Cortada Ferrer-Calbetó); i STSJ Castella-La Manxa, Sala Contenciosa-Administrativa, Sec. 2a, 3.7.2000 (JT 1745; MP: Vicente Rouco Rodríguez).

A aquesta valoració cal restar l'import de les despeses en què ha incorregut l'Administració per col·locar l'habitatge en el mercat de lloguer, ja que l'art. 42.6 PLDH estableix que "[e]n l'expedient de preu just es valorarà la indemnització corresponent al dret d'usdefruit temporal, tenint també en consideració les despeses invertides per l'Administració en la gestió i les eventuals obres de millora realitzades en l'habitatge". Aquesta menció planteja el dubte sobre quines despeses són deduïbles en la determinació del *quantum* indemnitzatori: només les despeses necessàries per adequar l'habitatge a les condicions mínimes d'habitabilitat o també qualsevol altra despesa en què l'Administració incorri?

5. Tractament dels habitatges desocupats en el dret comparat: França i Regne Unit

Els estats europeus que disposen de normes que persegueixen la desocupació dels habitatges són diversos, entre ells Holanda, Suècia o Dinamarca. El treball exposa la legislació adoptada en la matèria per dos dels estats de la Unió Europea més representatius: França i Regne Unit. En el primer d'ells, observem que l'àmbit d'aplicació de mesures anàlogues a la prevista per l'art. 42.6 PLDH és més reduït -immobles propietat de persones jurídiques i espais habitacionals vacants-. Paral·lelament, en el Regne Unit l'aplicació de la mesura és molt més tamisada, a causa de l'alt grau de concreció respecte dels habitatges objecte de la mesura i a la fixació *ex lege* de paràmetres de valoració de la idoneïtat de l'expropiació.

5.1. França

A França s'han adoptat tres mesures tendents a penalitzar els propietaris que mantinguin els seus habitatges desocupats. No obstant això, no disposem de dades sobre la seva aplicació efectiva.

a) Impost percentual sobre el valor de lloguer

Des que l'1 de gener de 1999 entrés en vigor l'art. 232 del *Code General des Impôts* [*art. 52 Loi nº 98-657 du 29 juillet (JO du 31 juillet 1998*)], l'Estat francès grava amb un impost aquells habitatges situats en poblacions de més de 200.000 habitants en què hi ha una demanda residencial no satisfeta i que han restat buits almenys dos anys consecutius. La base de l'impost és el valor de lloguer de l'immoble (*valeur locative*) i el seu tipus impositiu augmenta en funció del temps de desocupació: 10%, el primer any d'imposició; 12,5%, el segon; i, 15%, a partir del tercer. L'*Agence nationale de l'habitat* rep el producte net d'aquest impost.

> Art. 232 del *Code General des Impôts:* "*I. - Il est institué, à compter du 1er janvier 1999, une taxe annuelle sur les logements vacants dans les communes appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus de deux cent mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, au détriment des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées, qui se concrétise par le nombre élevé de demandeurs de logement par rapport au parc locatif et la proportion anormalement élevée de logements vacants par rapport au parc immobilier existant. Un décret fixe la liste des communes où la taxe est instituée.*
> *II. - La taxe est due pour chaque logement vacant depuis au moins deux années consécutives, au 1er janvier de l'année d'imposition, à l'exception des logements détenus par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte et destinés à être attribués sous conditions de ressources.*
> *III. - La taxe est acquittée par le propriétaire, l'usufruitier, le preneur à bail à construction ou à réhabilitation ou l'emphytéote qui dispose du logement depuis le début de la période de vacance mentionnée au II.*
> *IV. - L'assiette de la taxe est constituée par la valeur locative du logement mentionnée à l'article 1409. Son taux est fixé à 10 % la première année d'imposition, 12,5 % la deuxième année et 15 % à compter de la troisième année.*
> *V. - Pour l'application de la taxe, n'est pas considéré comme vacant un logement dont la durée d'occupation est supérieure à trente jours consécutifs au cours de chacune des deux années de la période de référence définie au II.*
> *VI. - La taxe n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable.*

VII. - Le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions de la taxe sont régis comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties.
VIII. - Le produit net de la taxe est versé à l'Agence nationale de l'habitat ".

b) Ocupació d'espais habitacionals vacants

A l'empara de l'art. L641-1 i L641-2 del *Code de la Construction et de l'Habitation* [*art. 52 Loi nº 98-657 du 29 juillet* i *art. 72 Loi nº 2006-872 du 13 juillet (JO du 16 juillet 2006)*], l'Administració francesa pot prendre possessió total o parcial d'espais habitacionals vacants per assignar-los a persones sense allotjament o que hagin estat desnonades. Aquesta despossessió té una durada inicial d'un any, renovable fins a un màxim de cinc.

Art. L641-1 del *Code de la Construction et de l'Habitation*: "*Sur proposition du service municipal du logement et après avis du maire, le représentant de l'Etat dans le département peut procéder, par voie de réquisition, pour une durée maximum d'un an renouvelable, à la prise de possession partielle ou totale des locaux à usage d'habitation vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés, en vue de les attribuer aux personnes mentionnées à l'article L. 641-2. Ce pouvoir s'étend à la réquisition totale ou partielle des hôtels, pensions de famille et locaux similaires, à l'exception des hôtels et pensions de famille affectés au tourisme. A titre transitoire, le représentant de l'Etat dans le département peut, après avis du maire, exercer le droit de réquisition prévu au présent article dans toutes les communes où sévit une crise du logement. La durée totale des attributions d'office prononcées postérieurement au 1er janvier 1959 ne peut excéder cinq ans, sauf dérogation accordée à titre exceptionnel pour une durée supplémentaire de deux ans au plus dans les conditions fixées par décret*".

Art. L641-2 del *Code de la Construction et de l'Habitation* : "*Sont seules susceptibles de bénéficier des dispositions du présent titre: (1) Les personnes dépourvues de logement ou logées dans des conditions manifestement insuffisantes; (2) Les personnes à l'encontre desquelles une décision judiciaire définitive ordonnant leur expulsion est intervenue*".

c) Requisa d'immobles desocupats els titulars del quals siguin persones jurídiques

Segons preveu l'art. L642-1 del *Code de la Construction et de l'Habitation* (*art. 52 Loi nº 98-657 du 29 juillet*), l'Administració francesa pot requisar el dret d'usdefruit d'un immoble la titularitat del qual correspongui a una persona jurídica, sempre que l'immoble hagués restat vacant durant més de divuit mesos i estigués situat en municipis on persones desfavorides o de rendes modestes no tinguin accés a habitatge. Aquests immobles seran cedits a un tercer, que costejarà les despeses de rehabilitació de l'immoble per al seu ús com a habitatge i l'arrendarà a persones designades per l'Administració els ingressos de les quals no superin un determinat llindar.

Art. L642-1 del *Code de la Construction et de l'Habitation* : "*Afin de garantir le droit au logement, le représentant de l'Etat dans le département peut réquisitionner, pour une durée d'un an au moins et de six ans au plus, des locaux sur lesquels une personne morale est titulaire d'un droit réel conférant l'usage de ces locaux et qui sont vacants depuis plus de dix-huit mois, dans les communes où existent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logement au détriment de personnes à revenus modestes et de personnes défavorisées. La réquisition donne la jouissance des locaux à un attributaire, à charge pour lui de les donner à bail à des personnes bénéficiaires visées à l'article L. 642-5. La réquisition ouvre le droit pour l'attributaire de réaliser des travaux, payés par lui, de mise aux normes minimales de*

confort et d'habitabilité. L'attributaire informe le titulaire du droit d'usage de la nature des travaux et de leur délai d'exécution ; il lui communique le tableau d'amortissement du coût de ces travaux. Par dérogation au premier alinéa, lorsque l'importance des travaux de mise aux normes minimales de confort et d'habitabilité le justifie, la durée de la réquisition peut être supérieure à six ans, dans la limite de douze ans. Les locaux régulièrement affectés à un usage autre que l'habitation peuvent, à l'expiration de la réquisition, retrouver leur affectation antérieure sur simple déclaration".

Art. L642-5 del *Code de la Construction et de l'Habitation: "Les locaux sont donnés à bail aux personnes justifiant de ressources inférieures à un plafond fixé par décret et désignées par le représentant de l'Etat dans le département en raison de leurs mauvaises conditions de logement".*

5.2. Anglaterra i Gal·les

La *Housing Act 2004* (en endavant, *HA 2004*), que va entrar en vigor el 18 de gener de 2005, incorpora en els seus articles 132 i següents la figura de la *Empty Dwelling Management Order* (en endavant, *EDMO*). Aquesta figura no ha estat implementada fins a juliol de 2006[22], motiu pel qual no disposem de dades relatives a la seva efectivitat.

La *EDMO* és un acte administratiu dictat per la *local housing authority* competent al municipi, sota la supervisió del *Residential Property Tribunal*. En una primera fase, la *EDMO* tindrà caràcter provisional, *interim EDMO*, i la seva durada màxima serà de 12 mesos *(Schedule 7, Part 1 HA 2004).*

Durant la seva vigència, la *local housing authority* es pot encarregar de la gestió de l'immoble i reformar-lo perquè sigui ocupat, però, en tot cas, es requereix la cooperació i el consentiment del *relevant proprietor*. La *Housing Act 2004* defineix "*relevant proprietor*" com l'arrendatari amb una vigència pendent del contracte d'arrendament de set anys o més –si hagués més d'un, aquell amb el període de vigència restant més curt- i, si no n'hi hagués, el titular dominical [art. 132.4.c) *HA 2004*].

Art. 132.4.c) *HA 2004:" «relevant proprietor», in relation to a dwelling, means-*

(i) if the dwelling is let under one or more leases with an unexpired term of 7 years or more, the lessee under whichever of those leases has the shortest unexpired term; or

(ii) in any other case, the person who has the freehold estate in the dwelling".

Abans de dictar la *interim EDMO,* la *local housing authority* ha de sol·licitar l'autorització prèvia del *Residential Property Tribunal* i, aquest, només l'autoritzarà si:

1. L'habitatge ha estat completament desocupat –és a dir, no ocupat ni legal ni il·legalment– durant almenys 6 mesos i no pertany a cap entitat pública [arts. 133.2 i 134.2.a) *HA 2004*].

[22] En aquest sentit, BEVAN (2006, p. 1416).

2. No hi ha una perspectiva raonable que l'habitatge sigui ocupat en un futur pròxim [art. 134.2.b) *HA 2004*].

3. Notificació al *relevant proprietor* i avaluació de les possibilitats d'ocupació de l'habitatge [art. 134.2.c) i d) *HA 2004*]

4. Absència de les excepcions prescrites (art. 134.6 *HA 2004*; art. 3 *Housing Order* anglesa i art. 3 *Housing Order* gal·lesa).

La *Housing Act 2004* permet excepcionar l'aplicació d'aquesta mesura a través de les seves normes de desplegament (*order)* [(art. 134.5.a) *HA 2004*]. La potestat reglamentària correspon a la Secretaria d'Estat, a Anglaterra[23], i a l'Assemblea Nacional gal·lesa, a Gal·les[24]. L'art. 134.6 *HA 2004* llista, a títol d'exemple, una sèrie d'habitatges que podrien quedar exclosos: les segones residències, els habitatges el *relevant proprietor* dels quals hagi canviat de residència temporalment, aquells que estiguin en obres de rehabilitació o reforma, aquells els *relevant proprietors* dels quals resten a l'espera d'obtenir els permisos per a la realització d'obres, aquells que hagin estat efectivament posats en venda o en el mercat de lloguer, i aquells que formin part d'una herència jacent.

La Secretaria d'Estat va aprovar les normes que desenvolupen la *Housing Act 2004* per a Anglaterra, l'entrada en vigor de les quals es va produir el 6 d'abril de 2006, i va introduir excepcions no contemplades en el text legal, idèntiques a les introduïdes amb posterioritat per l'Assemblea Nacional de Gal·les (25.10.2006). Les noves excepcions, referides al *relevant proprietor*, són: absència a causa d'edat avançada, discapacitat, malaltia, toxicomania o alcoholisme, o atenció a una persona que es trobi en alguna d'aquestes circumstàncies; i prestació de serveis com a membre de les forces armades. Altres excepcions, referides a l'habitatge, són: la seva utilització residencial per un ministre de culte; la impossibilitat de disposar per ordre judicial; que sigui objecte d'investigacions policials en un procediment penal; l'ocupació per un empleat del *relevant proprietor* en exercici de les seves obligacions laborals; que l'immoble sigui objecte d'un procediment d'execució hipotecària; i l'ocupació estacional de caràcter temporal, ja sigui pel *relevant proprietor* o pels seus convidats.

> Art. 3 de la *Housing Order 2006* d'Anglaterra i art. 3 de la *Housing Order* de Gal·les: *[A] dwelling falls within a prescribed exception if –*
>
> *(a) it has been occupied solely or principally by the relevant proprietor and is wholly unoccupied because the relevant proprietor –*
>
> *(i) is temporarily resident elsewhere;*

[23] *The Housing (Empty Dwelling Management Orders) (Prescribed Exceptions and Requirements) (England) Order 2006 (SI Number: 2006/367).*

[24] *The Housing (Empty Dwelling Management Orders) (Prescribed Exceptions and Requierements) (Wales) Order 2006 (SI No. 2823).*

> *(ii) is absent from the dwelling for the purpose of receiving personal care by reason of old age, disablement, illness, past or present alcohol or drug dependence or past or present mental disorder;*
>
> *(iii) is absent from the dwelling for the purpose of providing, or better providing, personal care for a person who requires such care by reason of old age, disablement, illness, past or present alcohol or drug dependence or past or present mental disorder; or*
>
> *(iv) is a serving member of the armed forces and is absent from the dwelling as a result of such service.*
>
> *(b) it is used as a holiday home (whether or not it is let as such on a commercial basis) or is otherwise occupied by the relevant proprietor or the relevant proprietor's guests on a temporary basis from time to time;*
>
> *(c) it is genuinely on the market for sale or letting;*
>
> *(d) it is comprised in an agricultural holding within the meaning of the Agricultural Holdings Act 1986or a farm business tenancy within the meaning of the Agricultural Tenancies Act 1995;*
>
> *(e) it is usually occupied by an employee of the relevant proprietor in connection with the performance of the employee's duties under the terms of the employee's contract of employment;*
>
> *(f) it is available for occupation by a minister of religion as a residence from which to perform the duties of the minister of religion's office;*
>
> *(g) it is subject to a court order freezing the property of the relevant proprietor;*
>
> *(h) it is prevented from being occupied as a result of a criminal investigation or criminal proceedings;*
>
> *(i) it is mortgaged, where the mortgagee, in right of the mortgage, has entered into and is in possession of the dwelling; or*
>
> *(j) the person who was the relevant proprietor of it has died and six months has not elapsed since the grant of representation was obtained in respect of such person".*

Si la *local housing authority* compleix amb els requisits legals, el *Residential Property Tribunal* difícilment desaprovarà una *interim EDMO*. L'únic argument vàlid seria que l'habitatge no fos habitable (BEVAN, 2006, p. 1417).

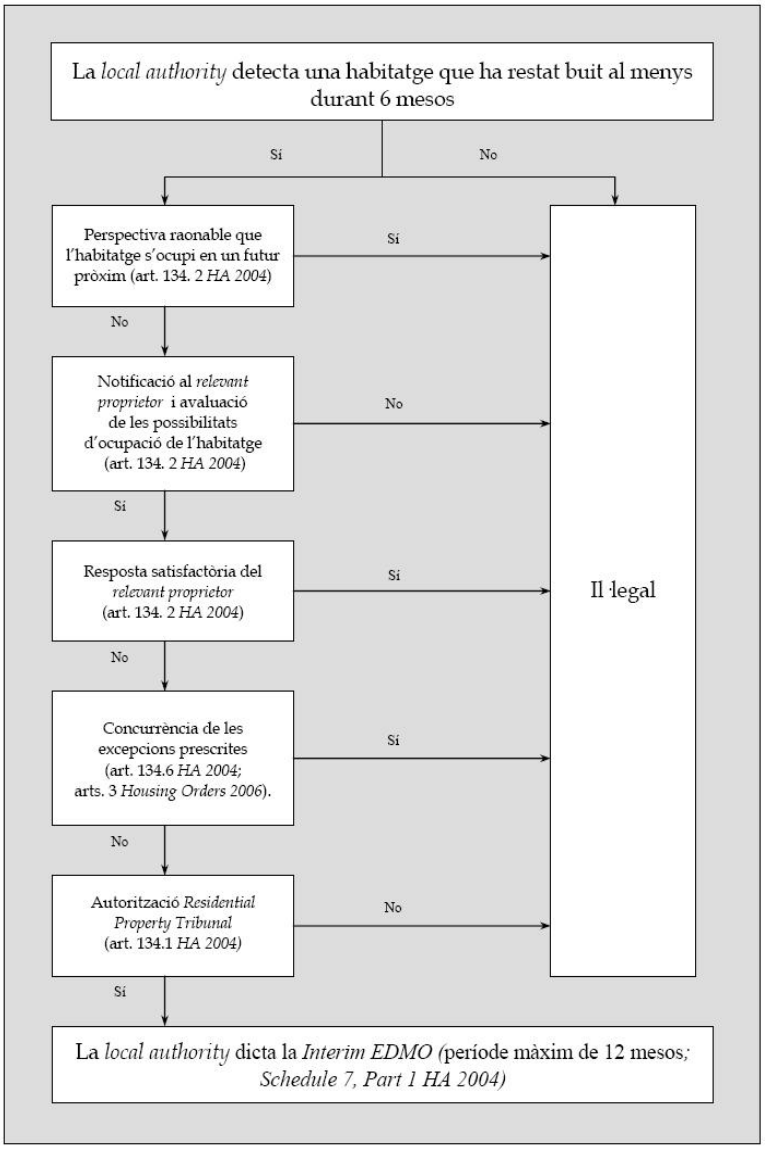
Un cop expiri la primera *interim EDMO*, aquesta pot ser substituïda per una nova *interim EDMO* o bé per una *final EDMO,* si el seu alçament implica que l'habitatge sigui novament desocupat. En aquest cas, no és necessària una nova autorització del *Residential Property Tribunal.*

> Art. 136.1.a) de la *Housing Act 2004: "A local housing authority may make a final EDMO to replace an interim EDMO made under section 133 if they consider that, unless a final EDMO is made in respect of the dwelling, the dwelling is likely to become or remain unoccupied; (…)".*

Mitjançant una *final EDMO,* la *local housing authority* pot arrendar l'immoble i reparar-lo sense el consentiment del *relevant proprietor*. La *final EDMO* té una durada màxima de 7 anys, encara que és possible sol·licitar la seva revocació si el propietari procedeix a la venda o ocupació de l'habitatge.

BEVAN (2006, p. 1417) considera que l'impacte real d'aquesta mesura recaurà sobre aquells immobles en estat d'abandó manifest, la qual cosa evidència la facilitat amb què els propietaris poden evadir els efectes d'aquesta legislació.

A continuació, presentem un diagrama dels pressupostos perquè la *interim EDMO* dictada per la *local authority* sigui conforme a dret:



6. Eficàcia de la mesura i alternatives

6.1. Eficàcia de la mesura

L'objectiu de l'expropiació temporal de l'usdefruit és fer efectiu el dret constitucional a l'habitatge [art. 2.a) PLDH] mitjançant la incorporació al mercat immobiliari de tots aquells immobles injustificadament desocupats en àmbits amb acreditada necessitat d'habitatge. El fi últim, no obstant això, és aconseguir una disminució del preu dels lloguers i, fins i tot, del preu de compra, ja que l'obligació d'arrendar tot habitatge desincentiva l'adquisició d'immobles per part d'aquells que els compren amb fins especulatius.

Per avaluar l'eficàcia de la mesura, hem d'atendre a les peculiaritats del mercat d'habitatge. El fet que cada immoble no sigui intercanviable per un altre, a causa de les seves prestacions particulars i la seva situació geogràfica, comporta que els diferents habitatges siguin entre ells substitutius imperfectes. Aquesta característica implica que pròpiament no existeixi un mercat d'habitatges, sinó diversos mercats en funció de la tipologia i ubicació de cada habitatge. Cadascun d'aquests mercats presenta una oferta i una demanda amb característiques pròpies. Per aquest motiu, no podem pensar que un augment de l'oferta d'habitatge de lloguer conduiria *ceteris paribus* a un descens generalitzat del preu, perquè això ocorreria només si l'augment del nombre d'habitatges es produís en cadascun d'aquests múltiples mercats.

Per disminuir el preu dels lloguers la mesura expropiatòria hauria de ser aplicada de manera efectiva i sense limitacions en cadascun dels mercats "de forta i acreditada demanda residencial", possibilitat que posem en dubte a causa dels elevats recursos necessaris per dur-la a terme i la forta oposició social que podria trobar. Per tant, malgrat l'eficàcia teòrica de la mesura sobre el preu del lloguer, a la pràctica aquesta intervenció resultarà ineficaç per aconseguir el fi proposat.

D'altra banda, amb independència de l'efecte de la mesura sobre el nivell de preus, el PLDH no precisa ni la fixació de la renda ni els futurs arrendataris dels immobles. En conseqüència, la mesura no es dirigeix a pal·liar les dificultats d'accés a l'habitatge patides per determinats col·lectius (joves, tercera edat, immigrants, aturats…), sinó que pretén un descens generalitzat del preu dels lloguers sense establir qui seran els beneficiaris de la mesura i en quina manera i condicions.

Així mateix, en tot cas, la mesura expropiatòria no produiria cap efecte fins al transcurs d'un mínim de cinc anys des de l'entrada en vigor de la llei: dos anys de desocupació de l'immoble, dos altres anys més després de la notificació de la declaració d'incompliment de la funció social i, almenys, un any addicional per a la seva expropiació efectiva i la seva posada en el mercat de lloguer. Lapse temporal que pot allargar-se si el particular impugna l'expropiació davant la jurisdicció ordinària.

Exposats els escassos beneficis esperats, de fet pràcticament nuls, convé valorar els costos associats a la implementació de la mesura expropiatòria: els costos generats pels procediments d'expropiació, la fase prèvia d'inspecció i la fase posterior de gestió de l'habitatge expropiat. Tot això sense oblidar els costos originats per l'elevada litigiositat que segurament desencadenaran els eventuals desacords entre propietari i Administració.

6.2. Mesures alternatives

No hi ha dubte que és necessari ampliar els àmbits d'actuació per aconseguir la incorporació d'habitatges al mercat de lloguer.

a) Mesures fiscals

"[*T]akings are simply the most distorting kind of taxes*" (COOTER, 2000, p. 286). Tot impost comporta una interferència en les decisions dels agents econòmics que causa una pèrdua de benestar o cost d'eficiència també denominat "excés de gravamen". El desitjable és que la política fiscal s'orienti a la minimització de l'"excés de gravamen" (MUSGRAVE i MUSGRAVE, 1989, p. 216). Com més selectiva sigui la base imposable d'un impost, major serà el cost d'eficiència. Per aquest motiu, l'expropiació és l'impost menys aconsellable: recau sobre un tipus concret de bé i és una exacció en espècie. El caràcter selectiu de l'expropiació prevista en l'art. 42.6 PLDH és encara més marcat, ja que, a més d'una exacció en espècie sobre un tipus concret de bé (els habitatges desocupats) té com a objecte un dret específic (l'usdefruit) i només d'aquells immobles situats en zones determinades (les d'acreditada demanda residencial). A més a més, el cost d'eficiència és encara major si tenim en compte que el bé expropiat és destinat a l'ús d'un particular, la qual cosa comporta que el bé no sigui assignat a la persona que més el valora[25], ja que assumim –encara que el PLDH no ho estableix- que la transacció no serà a preu de mercat. Fins i tot, a falta d'un criteri legalment establert, l'assignació de béns als particulars pot arribar a ser arbitrària.

Quant a les alternatives a l'expropiació forçosa de l'usdefruit, el propi art. 42.5 PLDH al·ludeix a la implementació de mesures de caràcter fiscal a fi d'incentivar el lloguer d'habitatges penalitzant la seva desocupació. Aquestes són mesures fiscals molts més neutrals, és a dir, amb un cost d'eficiència molt menor. En aquest sentit, el Govern Basc estudia gravar els habitatges deshabitats amb un impost de 9 € diaris (més de 3.000 € anuals), mesura que es pretén incloure en l'Avantprojecte basc de Llei d'Habitatge. La imposició d'un cànon també està sent estudiada per la Comunitat Autònoma catalana. El càstig tributari pot dur-se a terme també mitjançant el desenvolupament reglamentari de l'art. 72.4 del TRLRHL pel Ministeri d'Economia i Hisenda amb l'objecte d'aplicar un recàrrec de fins al 50% sobre l'impost municipal sobre béns immobles (IBI).

[25] "*[V]oluntary transactions move resources from lower- to higher-valued uses, as required for efficiency, whereas involuntary transactions can move resources in the opposite direction*"(COOTER, 2000, p. 285).

Aquesta sanció fiscal als propietaris que no lloguen els seus habitatges és insuficient en vista de la taxa de revaloració dels immobles, un 13,9% l'any 2005[26]. Els beneficis de la mera tinença de l'immoble, fins i tot sense arrendar, superen amb escreix la suma de l'impost tant si el gravamen és de 9 €/dia com si consisteix en un recàrrec del 50% en l'IBI.

Ara bé, tota mesura fiscal de foment del lloguer ha d'articular-se com un incentiu a l'arrendament (per exemple, l'art. 23.2 Llei 35/2006) i no com una sanció a la desocupació (per l'exemple, l'impost basc i el recàrrec en l'IBI). L'efecte del càstig tributari de la desocupació pot ser pervers sobre aquella categoria de propietaris per a la qual suposi una càrrega fiscal significativa –en cap cas per a una societat mercantil, ja que l'import minorarà la seva base imposable perquè fiscalment és una despesa deduïble-. Aquells particulars que, poc disposats a llogar, no vulguin suportar la càrrega fiscal posaran a la venda l'habitatge a preu de mercat, però els col·lectius socials esmentats continuaran sense poder accedir-hi a causa de la seva falta de poder adquisitiu.

b) Reforma de la legislació processal i substantiva en matèria d'arrendaments urbans

La clau per a l'ampliació del mercat d'habitatge de lloguer es troba en reforçar les garanties del propietari de l'immoble buit perquè se senti segur quan el lloga. Això resulta difícil perquè l'agilitació dels procediments de desnonament topa amb la lentitud de la nostra Administració de Justícia, que sotmet irremeiablement el propietari a uns costos de transacció molt elevats si pretén el desnonament per falta de pagament (art. 27.2.a LAU i art. 250.1.1r LEC). El seu inici és possible des del primer impagament, però a la pràctica el desnonament no acaba sent efectiu fins al transcurs d'un any. Durant aquest període el propietari no snomé deixa de percebre el que li correspon per l'arrendament, sinó que a més a més pateix la indisponibilitat de l'immoble i, si l'arrendatari és insolvent, els costos derivats de la reclamació judicial.

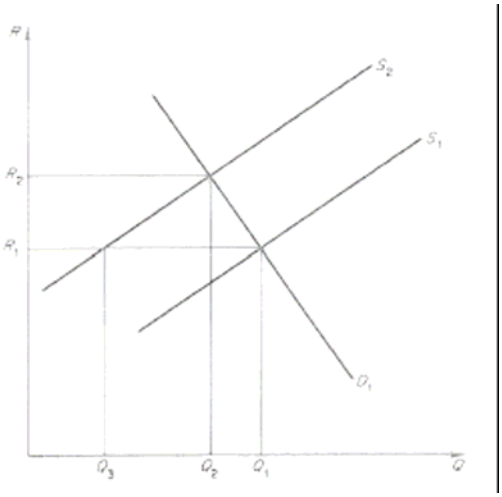
> La Disposició Addicional 3a de la Llei 23/2003, de 10 de juliol, de Garanties en la Venda de Béns de Consum (BOE núm. 165, d'11.7.2003), ja va modificar la LEC a fi d'agilitar la tramitació dels judicis de desnonament, impedint l'enervació del desnonament quan l'arrendatari ja l'hagués enervat en una ocasió anterior o quan hagués estat l'arrendatari requerit al pagament amb almenys dos mesos d'antelació a la presentació de la demanda (art. 22.4 LEC). La Llei 23/2003 també va compatibilitzar l'exercici de l'acció de desnonament junt amb el de l'acció de reclamació de quantitat, sense límit de quantia. Per la seva banda, la Disposició Addicional 12a de la Llei 19/2003, de 23 de desembre, de modificació de la LOPJ (BOE núm. 309, de 26.12.2003), va possibilitar la creació de les Oficines d'Assenyalament Immediat en els Jutjats de Primera Instància, les quals, en el moment de presentació de la demanda de desnonament, assenyalaran la vista i la data i hora del llançament, a més d'efectuar les notificacions pertinents.
>
> La Proposició de Llei núm. 112/000113, relativa a la modificació de la LEC en matèria d'enervació del judici de desnonament, presentada pel Grup Parlamentari Popular al Congrés (BOCG, sèrie B, núm. 128-1, de 5.11.2004), suprimia, en tot cas, la possibilitat d'enervació del desnonament. Igualment, amb el propòsit de descongestionar els Jutjats de Primera Instància, la Proposició de Llei 622/000026, presentada pel Grup

[26] Segons la *Síntesis de indicadores del Banco de España*, de 4.1.2007.

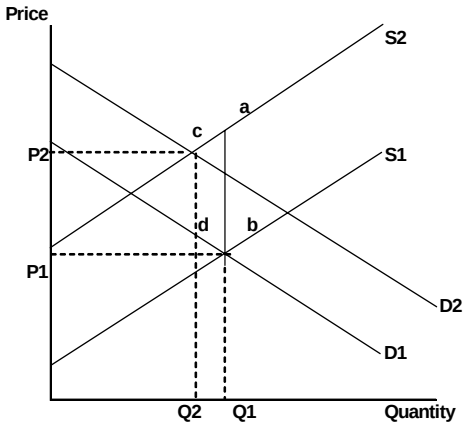
Parlamentari Popular al Senat [BOCG, sèrie III-A, núm. 29(a), de 30.5.2005], pretenia crear els Jutjats d'Habitatge, competents per conèixer dels litigis sobre arrendaments urbans. Finalment, la Proposició de Llei 622/000048, relativa a la modificació de la LOPJ i de la LEC amb vista a una major agilitat dels desnonaments per falta de pagament, presentada pel Grup Parlamentari Català al Senat [BOCG, sèrie III-A, núm. 50(a), d'1 de febrer], a) perseguia la reducció dels terminis del procediment de desnonament per dictar sentència -tres dies- i per executar-la –sense requerir el transcurs de vint dies després de la notificació de la resolució de l'art. 548 LEC-; b) establia que les costes fossin a càrrec del demandat -a menys que el jutge acordés el contrari després de la celebració de la vista-; c) exigia la conformitat de l'actor per a l'eficàcia de l'enervació; d) possibilitava incorporar en la demanda la sol·licitud d'execució considerant títol d'execució directa la sentència condemnatòria notificada que no hagués estat recorreguda – amb assenyalament de la data i l'hora del llançament en el termini màxim d'un mes -; i e) preveia un procediment d'execució de resolució extrajudicial de ple dret del contracte d'arrendament per falta de pagament.

Així mateix, l'alt grau d'intervenció pública del contracte d'arrendament d'habitatge frena l'entrada en el mateix, malgrat que hi hagi una gran demanda d'habitatge de lloguer. Els principals obstacles són: durada mínima de cinc anys (art. 9.1 LAU); control de la renda durant aquests cinc primers anys (art. 18.1 LAU), i denúncia no lliure per l'arrendador durant aquest mateix període (art. 11 LAU). Aquesta situació revela una protecció, potser excessiva, de l'arrendatari que minora la disposició a llogar dels propietaris i que té per efecte una reducció de l'oferta d'habitatges de lloguer, un increment de la renda i l'exigència de garanties de pagament inassumibles per l'arrendatari. La regulació actual accentua la inelasticitat d'una oferta ja de per si poc sensible a les variacions en el preu. Per regla general, els propietaris són contraris a llogar els seus immobles, primer, pels riscos que això comporta – essencialment l'impagament de la renda i eventuals desperfectes -, i, segon, perquè la seva reserva d'utilitat (allò que obtenen sense el lloguer) és molt alta, donada la revalorització sostinguda experimentada en el mercat immobiliari.

El control de la renda cerca protegir a l'arrendatari contra increments desproporcionats, emparant així als col·lectius socials més desfavorits. No obstant això, l'efecte del control de la renda en el mercat és l'oposat: reducció del nombre d'habitatges disponibles, deteriorament de la qualitat de l'allotjament i augment del preu de lloguer inicial de l'allotjament en perjudici dels col·lectius socials que es perseguia protegir.



El gràfic il·lustra les conseqüències derivades de la imposició d'un control sobre la renda des de la perspectiva de l'oferta (HIRSCH, p. 82). En el mercat de lloguers el nombre d'habitatges de lloguer era Q_1 i la renda R_1. Un desplaçament cap a l'esquerra de la corba de l'oferta (abans S_1, ara S_2) – a causa d'un encariment del cost dels inputs o, simplement, a l'exigència d'un preu major – provoca un nou equilibri en què el nombre d'habitatges de lloguer és Q_2 i la renda R_2, però un control sobre la renda impedirà sempre aconseguir R_2 i hi haurà escassetat d'oferta d'immobles en el mercat de lloguer (quantitat inferior a Q_2). Així per exemple, quan la renda no pugui experimentar cap augment, la qual cosa significa que R és constant i igual a R_1, el dèficit d'habitatges de lloguer serà $Q_1 - Q_3$, la diferència entre el nombre d'habitatges de lloguer demandats (Q_1) i els oferts (Q_3). Aquesta és la circumstància del mercat espanyol d'habitatges de lloguer, ja que la renda inicialment pactada es manté constant en termes reals durant els cinc primers anys. Al seu torn, la impossibilitat de fixar una renda major implica que el propietari redueixi les despeses en reparacions i manteniment de l'immoble en detriment de l'arrendatari.



Si afegim a l'anàlisi precedent l'efecte que el control de la renda té sobre la demanda, observem que el benestar social decreix (GÓMEZ POMAR, 2007, p. 20). La protecció a favor de l'arrendatari expandeix la demanda (de D_1 a D_2), la qual cosa comporta que la pèrdua d'excedent de l'arrendador, segment a-b (distància entre S_1 i S_2, abans del control de la renda), és major que el guany d'excedent de l'arrendatari, segment c-d (distància entre D_1 i D_2, després del control de renda).

Sota un règim de renda controlada i de durada mínima del contracte d'arrendament sense possibilitat de denúncia lliure per part de l'arrendador, els arrendadors prefereixen llogaters de curta durada (un o dos anys) abans que de llarga durada (cinc anys), ja que d'aquesta manera poden renegociar periòdicament el contracte d'arrendament i salvar la restricció que impedeix augments en la renda superiors al del IPC durant els cinc primers anys. No obstant això, el tipus d'arrendatari és desconegut en el moment de contractar. Segons BASU i EMERSON (2000) el propietari fixarà llavors una renda inicial més alta que cobreixi el risc que el llogater sigui de llarga durada, això és, actualitzarà les eventuals escalades en el preu de lloguer.

Concloem que el mal funcionament del mercat de lloguer, a causa de la seva regulació, té com a conseqüència el creixement del mercat de compra, ja que eleva la seva demanda i els seus preus.

c) Polítiques de sòl i habitatge

El repte es troba realment en l'augment de polítiques d'habitatge en la pràctica urbanística o fora d'ella. Les lleis urbanístiques han d'anar acompanyades d'instruments que permetin una política de sòl i habitatge que satisfaci les necessitats de determinats sectors de la població. Per això, proposem, com a mesura alternativa a l'art. 42.6 PLDH, reforçar els instruments legalment ja previstos i el seu desenvolupament efectiu mitjançant plans d'habitatge fonamentalment dirigits a la creació d'habitatges de lloguer assequible.

A nivell estatal, el Congrés de Diputats va aprovar, el passat 10 de maig de 2007, la nova Llei del Sòl (en endavant, LS), que té com a objectius prioritaris frenar l'espiral de preus desorbitats dels immobles, revertir una etapa de decreixement de l'habitatge protegit i concloure amb l'anomalia que suposa la gran quantitat d'habitatges desocupats. La nova legislació preserva un 30% del sòl residencial per a la construcció d'habitatges protegits i estableix la cessió obligatòria d'entre el 5% i el 15 % del sòl que es transformi en urbanitzable, que s'inclourà en el patrimoni públic del sòl i que es destinarà a habitatge de preu protegit i altres usos socials. A més a més, la LS estableix un nou règim de valoració del sòl, de manera que les parcel·les rústiques es valoraran en funció del seu ús actual i no de les expectatives de futur. Per la seva banda, el *Plan Estatal de vivienda* (2005-2008) institueix mesures per fomentar l'arrendament del parc residencial desocupat (arts. 41 a 43).

A Catalunya, seria convenient augmentar els percentatges de reserves de sòl per a habitatge protegit -33% enfront del 50% de la Comunitat de Madrid i el 75% del País Basc- i fer un major esforç per a la posada en pràctica de la resta d'intervencions regulades en el Text refós de la Llei d'Urbanisme aprovada pel Decret Legislatiu 1/2005, de 26 de juliol (DOGC núm. 4436, de 28.7.2005): la normativa en matèria de patrimonis públics del sòl; delimitació efectiva d'àrees de tempteig i retracte; introducció de reserves expropiables per a patrimoni públic; i augment de les possibilitats d'obtenció de sòl de sistemes destinats a habitatge dotacional.

7. Conclusions

La dificultat constatada d'accés a l'habitatge per part de determinats sectors socials (joves, jubilats, aturats, immigrants…) ha motivat que el govern català, en compliment del mandat contingut en l'art. 47 CE, hagi introduït en el Projecte de Llei de Dret a l'Habitatge la mesura expropiatòria de l'art. 42.6 PLDH, que té com a finalitat provocar un descens generalitzat del nivell de preus de lloguer a través de la incorporació al mercat de lloguer dels immobles desocupats.

Si bé la mesura prevista per l'art. 42.6 PLDH podria ser considerada constitucional en el sentit que respecta el contingut essencial del dret de propietat, aquesta no supera el test de proporcionalitat

emprat per la jurisprudència actual del TC, ja que a més de no ser adequada, amb caràcter general, al fi proposat, tampoc és necessària, ja que hi ha mesures alternatives menys oneroses per als propietaris dels habitatges desocupats.

La mesura no resulta adequada perquè la seva eficàcia es veu obstaculitzada per la idiosincràsia del mercat d'habitatges de lloguer, atès que la seva fragmentació pot neutralitzar completament l'efecte perseguit, el descens de preus. Al seu torn, les mesures alternatives existents evidencien que la mesura expropiatòria no és necessària, ja que és possible articular solucions al problema d'accés a l'habitatge mitjançant instruments urbanístics, mesures fiscals i la reforma de la LAU i de la LEC. Aquestes actuacions alternatives no només serien menys oneroses, sinó fins i tot més efectives i pressupostàriament més convenients, perquè suposarien un important estalvi de costos: pagament dels preus justos, costos administratius (procediment d'expropiació, fase prèvia d'inspecció i fase posterior de gestió de l'habitatge expropiat) i judicials (recursos presentats pels expropiats contra decisions de l'Administració).

En suma, el legislador català, a través de l'art. 42.6 PLDH, trasllada la responsabilitat de l'Administració pública en matèria d'habitatge als propietaris, als qui restringeix la seva autonomia privada amb la finalitat de proporcionar habitatge de lloguer assequible. Sota el pretext de la funció social de l'habitatge, el legislador català obliga els propietaris de més d'un immoble a carregar amb la desídia i inanitat de les Administracions públiques a l'hora d'implementar polítiques d'habitatge assequible. Esperem que el *Pla Nacional d'Habitatge*, elaborat pel govern català i recolzat per l'oposició, contribueixi a pal·liar la falta d'habitatge assequible.

8. Taula de sentències citades

Tribunal Constitucional

Sala i data	*Ref.*	*Magistrat Ponent*
Ple, 8.4.1981	RTC 1981\11	Luis Díez-Picazo y Ponce de León
Ple, 26.3.1987	RTC 1987\37	Jesús Leguina Villa
Segona, 16.2.1989	RTC 1989\42	Fernando García-Mon y González Regueral
Ple, 7.2.1990	RTC 1990\17	Carlos de la Vega Benayas
Ple, 26.4.1990	RTC 1990\76	Jesús Leguina Villa
Ple, 22.3.1991	RTC 1991\66	Fernando García-Mon y González Regueral
Ple, 7.7.1993	RTC 1993\186	Fernando García-Mon y González Regueral
Ple, 27.10.1993	RTC 1993\319	Álvaro Rodríguez Bereijo
Segona, 29.9.1997	RTC 1997\151	Carles Viver Pi-Sunyer
Segona, 17.2.1998	RTC 1998\37	Carles Viver Pi-Sunyer

Tribunal Suprem

Sala i data	*Ref.*	*Magistrat Ponent*
3a, Sec. 2a, 1.12.1993	RJ 1993\9293	Emilio Pujalte Clariana
3a, 10.11.1982	RJ 1982\7250	Ricardo Santolaya Sánchez
3a, 13.11.1999	RJ 199\ 8805	Fernando Ledesma Bartret

Tribunals Superiors de Justícia

Sala i data	*Ref.*	*Magistrat Ponent*
Catalunya, Sala Contenciosa-Administrativa, 16.5.1997	JT 1997\847	Joaquín Vives de la Cortada Ferrer-Calbetó
Catalunya, Sala Contenciosa-Administrativa, Secció 5a, 18.7.1997	RJCA 1997\1916	Alberto Andrés Pereira
Castella-La Manxa, Sala Contenciosa-Administrativa, Sec. 2a, 3.7.2000	JT 2000\1745	Vicente Rouco Rodríguez

9. Bibliografia

Kaushik BASU i Patrick M. EMERSON (2000), "The Economics of Tenancy Rent Control", *The Economic Journal*, 110, pp. 939–962.

Linda BEVAN (2006), "Was the Indignation at the Introduction of Empty Dwelling Management Orders Warranted?", *Solicitors Journal*, pp. 1416-1417.

Dolors CLAVELL I NADAL (2006), "El derecho a la vivienda: propuestas legislativas", *Jornadas sobre derecho urbanístico y derecho a la vivienda. Los nuevos retos en el 50 aniversario de la Ley del Suelo*, Barcelona, 20 i 21 de setembre de 2006 (en premsa).

Robert D. COOTER (2000), *The Strategic Constitution*, Princeton University Press, Princeton.

DEPARTAMENT DE MEDI AMBIENT I HABITATGE (2006), *Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya. Primer semestre de 2006*.

Luis María DÍEZ-PICAZO (2005), *Sistema de derechos fundamentales*, 2a ed., Thomson-Civitas, Madrid.

Vicente ESCUIN PALOP (2004), *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Thomson-Civitas, 2a ed., Madrid.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA i Tomás-Ramón FERNÁNDEZ (2006), *Curso de derecho administrativo II*, Thomson-Civitas, 13a ed., Madrid.

Fernando GÓMEZ POMAR (2007), "European Contract Law and Economic Welfare: A View from Law and Economics", *InDret 1/2007* (www.indret.com).

Werner Z. HIRSCH (1988), *Law and Economics. An Introductory Analysis*, Academic Press, 2a ed., San Diego.

Siobhan MCGRATH (2005), "Adjudication under the Housing Act 2004 - Residential Property Tribunals", 9 *Landlord & Tenant Review* 35.

Jesús Alberto MESSÍA DE LA CERDA BALLESTERS (2003), *La cesión o comunicación de datos de carácter personal*, Thomson-Civitas, Madrid.

Manuel MONTANCHEZ RAMOS (2005), "Concepto constitucional de la propiedad: especial referencia a la propiedad urbana", Francisco J. BASTIDA (coord.), *Propiedad y Derecho Constitucional*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid.

Richard A. MUSGRAVE i Peggy B. MUSGRAVE (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, 5a ed., Singapur.

Antonio-Enrique PÉREZ LUÑO i Alfonso RODRÍGUEZ DE QUIÑONES Y DE TORRES (1996), "Comentari a l'article 33 CE", en Oscar ALZAGA VILLAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tom III, Edersa, Madrid.