



# INFORME SOBRE L'ACCÉS A L'HABITATGE SOCIAL

NOVEMBRE 2015

**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES



INFORME  
SOBRE  
L'ACCÉS A  
L'HABITATGE  
SOCIAL

SÍNDIC

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edició: Octubre de 2015

Informe sobre l'accés a l'habitatge social. Novembre 2015

Maquetació: Síndic de Greuges

Imprès sobre paper ecològic

Disseny original: America Sanchez

Foto portada: © AAVV Barri de Navas

# ÍNDEX

<b>INTRODUCCIÓ</b> .....	5
<b>I. LA GESTIÓ DEL PARC PÚBLIC D'HABITATGES</b> .....	7
1. LA CREACIÓ DE REGISTRES DEL PARC PÚBLIC D'HABITATGES	
2. LA COORDINACIÓ I LA COL·LABORACIÓ ENTRE ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES	
3. L'AGILITACIÓ DE LES TASQUES DE REHABILITACIÓ I D'ADEQUACIÓ DELS HABITATGES	
4. LA CONCERTACIÓ DE LA GESTIÓ DELS HABITATGES AMB ENTITATS SENSE ÀNIM DE LUCRE	
5. LA CREACIÓ DE SERVEIS ESPECÍFICS ADMINISTRATIUS	
6. LA REALITZACIÓ D'INSPECCIONS PERIÒDIQUES	
7. LA DOTACIÓ DE RECURSOS MATERIALS I PERSONALS SUFICIENTS	
8. IMPULS DEL FONS SOCIAL D'HABITATGE	
<b>II. L'INCREMENT DEL PARC D'HABITATGES DESTINAT AL LLOGUER SOCIAL</b> .....	11
1. L'ASSOLIMENT D'ACORDS AMB ELS GRANS TENIDORS D'HABITATGES ACTUALMENT DESOCUPATS PER CEDIR-LOS A LLOGUER SOCIAL	
2. LA SOCIETAT DE GESTIÓ D'ACTIUS PROCEDENTS DE LA REESTRUCTURACIÓ BANCÀRIA (SAREB)	
3. L'EXERCICI DELS DRETS D'ADQUISICIÓ PREFERENT AMB RELACIÓ A LA TRANSMISSIÓ D'HABITATGES AMB PROTECCIÓ SOCIAL	
4. L'EXERCICI DELS DRETS DE TANTEIG I RETRACTE AMB RELACIÓ A LA TRANSMISSIÓ DELS HABITATGES ADQUIRITS EN PROCESSOS D'EXECUCIÓ HIPOTECÀRIA	
5. LA MOBILITZACIÓ DEL PARC D'HABITATGES DE TITULARITAT PRIVADA DESOCUPAT	
6. LES PROMOCIONS D'HABITATGES PROMOGUDES PER L'ADMINISTRACIÓ I QUE ES TROBEN DESOCUPADES	
7. LA VENDA DE PROMOCIONS D'HABITATGES AMB PROTECCIÓ OFICIAL PER PART DE L'ADMINISTRACIÓ A TERCERS	
<b>III. LA MILLORA DELS PROCESSOS D'ADJUDICACIÓ DELS HABITATGES AMB PROTECCIÓ OFICIAL</b> .....	15
1. LA TRANSPARÈNCIA I LA PUBLICITAT EN LA PARTICIPACIÓ I L'ADJUDICACIÓ DELS HABITATGES AMB PROTECCIÓ OFICIAL	
2. L'ACCÉS A L'HABITATGE DE LES PERSONES QUE NO DISPOSEN D'INGRESSOS ECONÒMICS	
3. L'AGILITAT I LA CELERITAT EN L'ADJUDICACIÓ	
4. LA INTERRELACIÓ ENTRE ELS REGISTRES DE SOL·LICITANTS D'HABITATGE AMB PROTECCIÓ OFICIAL I ELS REGISTRES DELS PARCS PÚBLICS D'HABITATGE	
5. L'ESTUDI DE LES NECESSITATS D'HABITATGE ACTUALS I FUTURES	
<b>IV. LES SITUACIONS D'EMERGÈNCIA SOCIAL I ECONÒMICA</b> .....	19
1. 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	
2. LA MESA DE VALORACIÓ PER A SITUACIONS D'EMERGÈNCIES ECONÒMIQUES I SOCIALS DE L'AGÈNCIA DE L'HABITATGE DE CATALUNYA	
3. LA MANCA D'UNIFORMITAT DE CRITERIS DAVANT LES SOL·LICITUDS D'HABITATGE EN SITUACIONS D'EMERGÈNCIA SOCIAL	
4. LA DIFICULTAT EN LA DEFINICIÓ DE LES SITUACIONS D'EMERGÈNCIA SOCIAL	
5. REQUISITS EXCLOENTS EN L'ACCÉS A UN HABITATGE	
6. L'AGILITAT I LA CELERITAT DAVANT LES SITUACIONS D'EMERGÈNCIA SOCIAL	

7. L'ACOMPANYAMENT SOCIAL I LA REINSERCIÓ LABORAL DE LES PERSONES ADJUDICATÀRIES
8. LA INTERVENCIÓ DEL TERCER SECTOR
9. LA INSUFICIÈNCIA DE RECURSOS HUMANS I MATERIALS
10. L'ACTUAL SITUACIÓ DE CRISI MIGRATÒRIA
11. LES GARANTIES D'ACCÉS DE LES FAMÍLIES AMB INFANTS A CÀRREC ALS HABITATGES D'EMERGÈNCIA SOCIAL

**V. L'ESTABLIMENT DELS MECANISMES DE PREVENCIÓ PER EVITAR SITUACIONS D'EXCLUSIÓ RESIDENCIAL . . . 27**

1. LES MESURES CONTRA EL SOBREDEUTAMENT RELACIONAT AMB L'HABITATGE HABITUAL
2. L'AJUST DE LES RENDES DEL LLOGUER PER EVITAR ELS DESNONAMENTS ADMINISTRATIUS
3. LA BONIFICACIÓ POTESTATIVA DE L'IMPOST SOBRE BÉNS IMMOBLES
4. LA INSUFICIÈNCIA DEL PRESSUPOST DESTINAT PER AL LLOGUER I PER A LA REHABILITACIÓ
5. ELS TERMINIS PER RESOLDRE LES SOL·LICITUDS D'AJUTS PER AL PAGAMENT DEL LLOGUER I DE LES QUOTES HIPOTECÀRIES
6. LA REVISIÓ DEL TIPUS D'INTERÈS DELS PRÉSTECES QUALIFICATS
7. ELS PROTOCOLS D'ACTUACIÓ DAVANT ELS CASOS DE DESNONAMENT

**SUGGERIMENTS . . . . . 31**

- I. EN L'ÀMBIT DE LA GESTIÓ DEL PARC PÚBLIC D'HABITATGES
- II. AMB LA FINALITAT D'INCREMENTAR EL PARC PÚBLIC DESTINAT AL LLOGUER SOCIAL
- III. AMB RELACIÓ ALS PROCESSOS D'ADJUDICACIÓ DELS HABITATGES AMB PROTECCIÓ OFICIAL
- IV. AMB RELACIÓ A LES SITUACIONS D'EMERGÈNCIA SOCIAL I ECONÒMICA
- V. AMB RELACIÓ A LA NECESSITAT DE PREVENIR SITUACIONS D'EXCLUSIÓ RESIDENCIAL

**SUGGERIMENTS DESTACATS . . . . . 34**

## 1. INTRODUCCIÓ

Les queixes que actualment rep el Síndic de Greuges en matèria d'habitatge tenen a veure, principalment, amb les dificultats amb què es troben moltes persones i col·lectius en situació de vulnerabilitat a l'hora d'accedir a un habitatge digne i assequible, d'una banda, i amb la resposta insuficient de l'Administració davant la seva situació de necessitat d'habitatge, de l'altra.

Aquest informe té per objectiu posar de manifest les problemàtiques més habituals que actualment s'estan constatant amb relació a les dificultats per accedir a l'habitatge, arran de l'anàlisi de les queixes rebudes.

Així mateix, pretén valorar la suficiència dels recursos públics de què disposa l'Administració per garantir la satisfacció del dret a l'habitatge en els termes que estableixen els articles 26 i 47 del vigent Estatut d'autonomia de Catalunya, i analitzar si els procediments per a l'adjudicació d'habitatges amb protecció oficial constitueixen una eina àgil i eficaç a l'hora de garantir l'accés a un habitatge protegit, sobretot quan es tracta d'una situació d'emergència social.

Així doncs, en primer lloc, cal posar de manifest que les queixes més reiterades en matèria d'habitatge són les següents:

1. Les queixes presentades per persones o unitats de convivència que acrediten que fa anys que consten inscrites en el Registre de Sol·licitants d'Habitatge amb Protecció Oficial i que, tot i això, encara no han pogut accedir a un habitatge protegit. Sovint, aquestes persones també es queixen de la informació insuficient que han rebut amb relació als procediments d'adjudicació en què han participat, a la vegada que manifesten el seu interès a conèixer les previsions de l'Administració per garantir-los l'accés a un habitatge en el futur.
2. Les queixes presentades per persones que manifesten que es troben en una situació d'emergència social i que demanen una resposta immediata de l'Administració pel que fa a la garantia del seu dret a l'habitatge, sobretot arran de l'increment dels processos judicials d'execució

hipotecària i de desnonament, i de les dificultats d'inserció en el món laboral actualment existents, que comporten que aquestes persones no disposin de prou recursos econòmics per accedir a un habitatge en el mercat lliure davant la pèrdua del que ha estat el seu habitatge habitual.

3. Les queixes que posen de manifest l'existència d'habitatges amb protecció oficial que presumiblement són buits o que han estat objecte d'ocupació per persones que no han resultat adjudicatàries mitjançant els procediments d'adjudicació legalment establerts.

4. Les queixes que posen en evidència la insuficiència de les partides pressupostàries que l'Administració destina a garantir l'accés i el manteniment de l'habitatge habitual, la qual cosa es veu reflectida en les queixes que fan referència a la impossibilitat d'accedir a la prestació o a la subvenció sol·licitada com a conseqüència de l'exhauriment del pressupost inicialment establert.

Aquest és el cas de les prestacions per al pagament del lloguer que es convoquen anualment; la convocatòria extraordinària de prestacions econòmiques d'urgència especial per al pagament del lloguer, de quotes d'amortització hipotecària per a l'any 2014 adreçada a persones en situació d'atur de llarga durada i les subvencions per a la realització d'obres de rehabilitació i d'accessibilitat.

A criteri del Síndic de Greuges, la solució a les problemàtiques plantejades anteriorment requereix l'adopció d'un seguit de mesures en els àmbits d'actuació que s'exposen a continuació:

- I. La gestió del parc públic d'habitatges
- II. La necessitat d'incrementar el parc d'habitatges destinat al lloguer social
- III. La necessària millora dels procediments d'adjudicació d'habitatges amb protecció oficial
- IV. L'adopció de mesures de prevenció que permetin evitar situacions d'exclusió residencial.





## I. LA GESTIÓ DEL PARC PÚBLIC D'HABITATGES

És evident que l'objectiu que ha de perseguir qualsevol administració pública que disposi d'un parc d'habitatges amb protecció oficial és la plena ocupació, és a dir, que els habitatges estiguin destinats a la residència habitual de les persones i els col·lectius més desfavorits, i que hagin resultat adjudicataris d'acord amb els procediments legalment establerts, de manera que es garanteixi que entre el moment en què l'habitatge resta disponible i aquell en què torna a ser adjudicat transcorre el mínim període de temps possible.

### 1. LA CREACIÓ DE REGISTRES DEL PARC PÚBLIC D'HABITATGES

Per assolir l'objectiu anterior, és imprescindible que les administracions públiques que són titulars d'habitatges amb protecció oficial es dotin d'un inventari permanentment actualitzat del seu parc públic d'habitatges en el qual estiguin degudament reflectides les característiques essencials de l'habitatge.

En aquest inventari, hi haurien de constar, almenys, les dades físiques de l'habitatge, com ara la superfície i la distribució i si es tracta d'un habitatge adaptat, la seva localització física i les dades identificatives, com ara la referència cadastral i les dades d'inscripció en el Registre de la Propietat, el títol en virtut del qual s'ha adjudicat l'habitatge i qualsevol altra vicissitud que es produeixi durant el període de protecció de l'habitatge, com ara situacions de desocupació o ocupacions no consentides.

Tot això, amb la finalitat de disposar de dades reals i fiables no solament del nombre d'habitatges protegits de què disposen les administracions públiques, sinó també de l'estat d'ocupació i de la previsió de disponibilitat de l'habitatge per poder ser adjudicat de nou.

Així mateix, el Síndic considera que els inventaris de les diverses administracions públiques haurien d'estar interrelacionats mitjançant un únic registre o base de dades, de manera que qualsevol

administració pogués accedir-hi per conèixer la disponibilitat d'habitatges amb protecció oficial arreu de Catalunya.

De la mateixa manera que els registres de sol·licitants municipals s'integren en un registre únic, els inventaris del parc públic d'habitatges de les diverses administracions també s'integrarien en un únic registre o base de dades que permetés interrelacionar la demanda d'habitatge amb la disponibilitat d'habitatges protegits en temps real.

Aquestes mesures permetrien no solament agilitar l'adjudicació dels habitatges amb protecció oficial, sinó també donar una millor resposta a les sol·licituds de canvis d'habitatge que sovint presenten els adjudicataris per raons diverses (mobilitat laboral, problemes de convivència, motius de salut, etc.), a la vegada que permetria afavorir l'adjudicació dels habitatges disponibles en municipis o zones on no hi ha una demanda suficient d'habitatge.

A més, la creació d'aquests inventaris o registres d'habitatges amb protecció oficial permetrien facilitar les tasques d'inspecció i de control del frau que l'Administració necessàriament hauria de dur a terme per garantir que l'habitatge s'està destinant a residència habitual i permanent de l'adjudicatari legal.

### 2. LA COORDINACIÓ I LA COL·LABORACIÓ ENTRE ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES

En coherència amb l'anterior, seria convenient que les diverses administracions públiques que disposen d'un parc públic d'habitatges protegits assoleixin entre si els compromisos necessaris que permetin garantir la cessió dels habitatges propis que estiguin disponibles en favor d'altres administracions, quan així sigui necessari per donar resposta a les necessitats d'habitatge actuals.

La consideració del dret a l'habitatge com un dret bàsic requereix la necessària coordinació i col·laboració de les diverses administracions públiques amb competències en matèria d'habitatge i, molt especialment, de les que disposen

d'un parc públic d'habitatges per poder garantir l'efectiva satisfacció del dret a l'habitatge.

### 3. L'AGILITACIÓ DE LES TASQUES DE REHABILITACIÓ I D'ADEQUACIÓ DELS HABITATGES

Cal agilitar les tasques de rehabilitació i d'adequació de l'habitatge, de manera que transcorri com menys temps millor entre una adjudicació i altra.

Això no només permetria agilitar l'adjudicació dels habitatges, sinó també evitar ocupacions il·legals per terceres persones, amb els problemes derivats que comporten: l'inici d'actuacions de recuperació de la possessió; en alguns casos, problemes de convivència i supòsits de frau, com ara el subarrendament de pisos públics, i sobretot la impossibilitat amb què es troba l'adjudicatari legal de l'habitatge d'accedir-hi.

### 4. LA CONCERTACIÓ DE LA GESTIÓ DELS HABITATGES AMB ENTITATS SENSE ÀNIM DE LUCRE

La titularitat pública dels habitatges amb protecció oficial no exclou la possibilitat de concertar-ne la gestió amb les entitats sense ànim de lucre que treballen de manera habitual amb col·lectius vulnerables i en risc d'exclusió social, i que, sovint, poden garantir un millor acompanyament social de les persones i unitats de convivència adjudicatàries, com a coneixedores de problemàtiques socials que poden concórrer juntament amb la necessitat d'accedir a un habitatge, com ara situacions de violència masclista, drogodependències, problemes de salut mental o dificultats d'inserció en el mercat laboral, entre d'altres.

### 5. LA CREACIÓ DE SERVEIS ESPECÍFICS ADMINISTRATIUS

Sens perjudici de la possibilitat que tenen les administracions públiques de concertar la gestió dels habitatges amb protecció oficial amb entitats sense ànim de lucre, és necessari

que les administracions que gestionen directament el seu parc públic d'habitatges es dotin dels serveis necessaris que permetin donar resposta, amb agilitat i eficiència, a les diverses problemàtiques que puguin sorgir amb relació a la gestió i l'ocupació del parc públic d'habitatges.

Aquests serveis haurien de tenir per finalitat garantir, en primer lloc, un acompanyament social aparellat a l'adjudicació de l'habitatge, en la mesura que cal establir els itineraris d'acompanyament social que permetin garantir la permanència a l'habitatge i l'atenció d'altres problemes socials que, sovint, poden afectar les persones adjudicatàries.

La creació d'aquests serveis també permetria donar una resposta més àgil al conjunt de sol·licituds i reclamacions relacionades amb l'ocupació dels habitatges que poden presentar els ocupants, com ara les relacionades amb l'estat i l'adequació dels habitatges i amb el funcionament de les instal·lacions, o les relacionades amb conflictes de convivència, les demandes de canvis d'habitatges o les que tenen a veure amb les variacions de les rendes del lloguer i la resta de despeses que es repercuteixen juntament amb la renda del lloguer, entre d'altres.

### 6. LA REALITZACIÓ D'INSPECCIONS PERIÒDIQUES

D'acord amb el que preveu la normativa vigent, els habitatges amb protecció oficial s'han de destinar a la residència habitual dels adjudicataris, i l'article 105 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, preveu com a causes que justifiquen la procedència del desnonament administratiu dels beneficiaris, arrendataris o ocupants dels habitatges amb protecció oficial que siguin titularitat pública la no-destinació de l'habitatge a domicili habitual i permanent o la cessió, total o parcial, no autoritzada de l'habitatge, entre altres supòsits.

En coherència amb l'anterior, cal que les administracions públiques titulars dels habitatges amb protecció oficial portin a terme inspeccions periòdiques del seu parc públic d'habitatges per comprovar possibles

situacions de desocupació, o cessions i lloguers no autoritzats. Es tracta de comprovar que l'habitatge constitueix l'habitatge habitual i permanent de la unitat familiar a la qual va ser adjudicat i incoar, en cas contrari, els expedients sancionadors corresponents.

## 7. LA DOTACIÓ DE RECURSOS MATERIALS I PERSONALS SUFICIENTS

L'acompliment de les diverses tasques que comporta la gestió del parc públic d'habitatges a què s'ha fet referència més amunt (les tasques de rehabilitació i d'adequació dels habitatges, la resolució de les reclamacions, les tasques de comprovació de l'estat d'ocupació dels habitatges, les tasques d'acompanyament social, etc.) requereix que l'Administració es doti dels recursos materials i personals suficients per dur a terme una gestió adequada del parc públic d'habitatges i, més encara, quan la voluntat ha de ser incrementar el parc públic d'habitatges per donar resposta a la creixent demanda d'habitatge social.

## 8. L'IMPULS DEL FONS SOCIAL D'HABITATGE

Mitjançant acord de 12 de juny de 2015 es va constituir el Fons social d'habitatge, destinat a les persones i els col·lectius que tenen més dificultats a l'hora d'accedir a un habitatge. Aquest fons es configura com un instrument destinat a posar a disposició de les persones i famílies en risc d'exclusió residencial els habitatges de titularitat pública i privada que integrin el Fons, en règim de lloguer social.

Les entitats i administracions públiques signants de l'acord anterior van manifestar la seva voluntat i el seu compromís de dur a terme les actuacions necessàries per incrementar el Fons d'habitatge.

Certament, la creació del Fons social d'habitatge pot ser un instrument molt eficaç per consolidar un parc públic de lloguer que, amb independència de la titularitat, sigui destinat a garantir l'accés a l'habitatge de les famílies en situació de vulnerabilitat.

Ara bé, serà molt important garantir que les administracions públiques i les entitats que han subscrit l'acord de creació del Fons social d'habitatge compleixin els compromisos efectuats d'aportació d'habitatges, a la vegada que és convenient concretar, des d'un punt de vista quantitatiu i temporal, les futures aportacions d'habitatges, perquè el Fons social d'habitatge resulti una veritable eina per donar resposta a les necessitats d'habitatge dels més vulnerables.

Per això, cal un compromís ferm quant a l'aportació de més habitatges i cal que la comissió de seguiment que també es constitueixi porti a terme un seguiment adequat del compliment dels compromisos assolits per les parts que els han subscrit.

En la mesura que aquest fons d'habitatge destinat a polítiques socials està integrat per habitatges tant de titularitat pública com privada, caldria dur a terme les actuacions necessàries que permetin la integració en aquest fons dels habitatges titularitat de les entitats financeres i de les empreses immobiliàries que actualment estan desocupats.



## II. L'INCREMENT DEL PARC D'HABITATGES DESTINAT AL LLOGUER SOCIAL

Tradicionalment, l'Administració pública ha estat incrementant el seu parc públic d'habitatges mitjançant la promoció de noves construccions, sens perjudici d'altres fonts d'adquisició, com ara l'adquisició per herència, donació, cessió o altres i, principalment, en règim de compravenda. No obstant això, actualment es posa de manifest la necessitat de donar resposta immediata a les situacions d'emergència social que s'estan produint i la necessitat d'atendre una demanda d'habitatge social que, com a conseqüència de la crisi econòmica, s'ha vist incrementada notablement els darrers anys.

Al mateix temps, hi ha un gran nombre d'habitatges ja construïts i desocupats en mans d'empreses immobiliàries i entitats financeres, de manera que la via per incrementar el parc social d'habitatges ha de tenir necessàriament en compte la mobilització del parc d'habitatges privat desocupat per destinar-lo a lloguer social.

Amb la finalitat d'incrementar el nombre d'habitatges que puguin ser cedits, en règim de lloguer i mitjançant l'establiment d'una renda assequible, a les persones i els col·lectius que pateixen més dificultats a l'hora d'accedir a un habitatge, a continuació s'enumeren un seguit de propostes.

### 1. L'ASSOLIMENT D'ACORDS AMB ELS GRANS TENIDORS D'HABITATGES ACTUALMENT DESOCUPATS

Sens perjudici d'altres mesures d'intervenció administrativa a les quals es farà referència més endavant amb relació als habitatges desocupats de què són titulars les entitats financeres i altres grans tenidors d'habitatges desocupats, en primer lloc, cal que les administracions públiques destinin els esforços necessaris per assolir acords amb els grans tenidors d'habitatges actualment desocupats, principalment promotores immobiliàries i entitats financeres, perquè puguin ser cedits o, si escau, perquè puguin ser adquirits per destinar-los a lloguer social.

### 2. LA SOCIETAT DE GESTIÓ D'ACTIUS PROCEDENTS DE LA REESTRUCTURACIÓ BANCÀRIA (SAREB)

En primer lloc, cal instar davant el Govern de l'Estat les reformes legislatives necessàries perquè la SAREB sigui concebuda com un instrument de política d'habitatge, i no només de política financera, en tant que, actualment, el Ministeri d'Economia i Competitivitat i el Ministeri de Foment únicament conceben la SAREB com un instrument de política econòmica, i obvien les responsabilitats que aquesta entitat hauria d'assumir amb relació a la necessitat de garantir el dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial.

La SAREB ja va ser objecte d'estudi per part d'aquesta institució mitjançant l'actuació d'ofici núm. 7426/2012, en el marc de la qual es va suggerir que aquesta entitat destinés a lloguer social un percentatge d'almenys el 30% dels habitatges que havia obtingut a baix cost, mitjançant la seva cessió a les administracions públiques i a entitats socials sense ànim de lucre, les quals assumirien la gestió d'aquests habitatges destinats a lloguer social.

Atesa la situació actual de manca de disponibilitat d'habitatges per destinar-los al lloguer social, el Síndic reitera el suggeriment anterior.

### 3. L'EXERCICI DELS DRETS D'ADQUISICIÓ PREFERENT AMB RELACIÓ A LA TRANSMISSIÓ D'HABITATGES AMB PROTECCIÓ OFICIAL

Cal que l'Administració exerceixi els drets d'adquisició preferent de què disposa, en funció de la normativa aplicable segons la data de qualificació de l'habitatge, amb relació a la transmissió a tercers d'habitatges amb protecció oficial; drets que durant molts anys no s'han exercit.

L'article 87 i següents de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, determinen que la qualificació d'un habitatge com a protegit comporta la subjecció als drets d'opció i de retracte establerts legalment en favor de l'Administració, mentre sigui vigent la qualificació, com a forma de control de les transmissions.



Val a dir que, efectivament, l'exercici d'aquests drets d'adquisició preferent envers la transmissió d'habitatges protegits no només permetria incrementar el parc públic d'habitatges, sinó també incrementar el control públic per evitar frau en la venda d'habitatges amb protecció oficial, com ara la transmissió dels habitatges per preus superiors als que autoritza la normativa sobre habitatges amb protecció oficial.

#### 4. L'EXERCICI DELS DRETS DE TANTEIG I RETRACTE AMB RELACIÓ A LA TRANSMISSIÓ DELS HABITATGES ADQUIRITS EN PROCESSOS D'EXECUCIÓ HIPOTECÀRIA

Mitjançant 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, es regula, *ex novo*, la possibilitat que té l'Administració de la Generalitat de Catalunya d'exercir, directament o a través d'entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia competents en matèria d'habitatge, en benefici propi, del municipi o d'altres entitats, els drets de tanteig i retracte envers la transmissió dels habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària, o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària, que estiguin situats en àrees de forta i acreditada demanda residencial i que hagin estat adquirits a partir de l'entrada en vigor de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

Aquesta previsió constitueix una oportunitat única per a l'Administració d'intervenir amb relació al gran nombre d'habitatges que les entitats financeres han obtingut mitjançant execucions hipotecàries (en el marc de les quals moltes famílies han perdut el seu habitatge habitual) i que actualment s'estan transmetent a fons d'inversió a preus molt baixos.

#### 5. LA MOBILITZACIÓ DEL PARC D'HABITATGES DE TITULARITAT PRIVADA DESOCUPAT

La Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, defineix clarament, en l'article 3, apartat d, que un habitatge buit és aquell que

roman desocupat permanentment, sense causa justificada, durant més de dos anys.

La normativa actualment vigent ja preveu diversos mecanismes i instruments legals per incidir amb relació als habitatges desocupats que incompleixen la funció social del dret de propietat, de manera que els suggeriments del Síndic de Greuges apunten a la necessitat de donar compliment a la normativa vigent, segons es detalla a continuació.

#### 5.1. La creació d'un registre d'habitatges buits permanentment actualitzat

El primer problema a l'hora de determinar l'abast del parc d'habitatges desocupat és la manca de xifres clares i fiables amb relació al nombre d'habitatges que actualment estan desocupats, d'acord amb la definició legal d'*habitatge buit* detallada més amunt. Per aquest motiu, és indispensable la creació d'un registre d'habitatges buits permanentment actualitzat.

La disposició addicional vint-i-quatrena de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, introduïda mitjançant 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, preveu la creació d'un registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant que, sens perjudici del desplegament reglamentari, almenys haurà d'incloure els habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària que no disposin d'un contracte que n'habiliti l'ocupació.

Cal posar de manifest que la creació d'aquest registre d'habitatges buits i l'obligació que s'imposa als propietaris dels habitatges de comunicar a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya el nombre i la relació d'habitatges desocupats de què disposen és, sens dubte, un pas endavant per a la mobilització del parc d'habitatges privat desocupat i, en definitiva, per garantir la funció social del dret de propietat.

Ara bé, més enllà de l'obligació legal dels propietaris de comunicar l'existència dels habitatges buits, les administracions públiques també han de fer ús de la informació

de què ja disposen (com ara, les dades del padró d'habitants municipal, les de consum dels subministraments d'aigua, les relatives a l'atorgament de la cèdula d'habitabilitat i a la concessió de la llicència de primera ocupació, entre d'altres) o requerir-la, si escau, a les administracions competents o a les empreses prestadores de serveis d'interès general, per determinar l'estat de desocupació dels habitatges i, si és possible, per determinar els motius pels quals estan desocupats, a fi de determinar les polítiques públiques que en matèria d'habitatge siguin necessàries per promoure'n l'ocupació.

### **5.2. Les mesures de foment que ofereixen les administracions públiques per incentivar l'ocupació dels habitatges permanentment desocupats**

La normativa vigent, en concret, l'article 42 Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, disposa expressament que l'Administració de la Generalitat de Catalunya, conjuntament amb les administracions locals, ha d'incentivar l'ocupació dels habitatges permanentment desocupats, mitjançant l'adopció de les mesures de foment que siguin necessàries.

En concret, la normativa indicada fa referència a la possibilitat d'atorgar subvencions directes als propietaris d'habitatges que es troben en mal estat per ser llogats, la necessitat d'impulsar programes de cessió dels habitatges desocupats a l'Administració per destinar-los a lloguer social o l'adopció de mesures fiscals per incentivar l'ocupació i, si s'escau, penalitzar la desocupació injustificada dels habitatges.

Caldria millorar el programa de cessió d'habitatges desocupats en favor de l'Administració per al lloguer social, que es porta a terme mitjançant la xarxa de mediació per al lloguer social, per superar la desconfiança que els propietaris encara tenen envers la possibilitat de cedir a l'Administració els seus habitatges, mitjançant l'establiment d'unes millors condicions en favor dels propietaris.

Amb la finalitat anterior, es podria valorar, per exemple, la possibilitat que sigui l'Administració la que garanteixi directament davant el propietari el cobrament de la renda

i la resolució dels danys i els desperfectes que es puguin haver ocasionat a l'habitatge.

En definitiva, es tracta d'oferir als propietaris dels habitatges desocupats unes mesures de foment que siguin suficients –bé millorant les garanties de cobrament i de la reparació dels desperfectes, bé mitjançant l'atorgament d'ajuts per a la rehabilitació i l'adequació dels habitatges, ja sigui mitjançant el reconeixement de beneficis fiscals amb relació a l'impost sobre béns immobles o qualsevol altra mesura que es consideri adequada– i que permetin convèncer el ciutadà que l'opció de cedir el seu habitatge a l'Administració perquè es destini al lloguer social és més beneficiosa, en termes econòmics i de seguretat jurídica, que l'opció que l'habitatge romangui desocupat.

L'apartat cinquè de l'article 42 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, també determina que l'Administració també pot adoptar mesures fiscals per incentivar l'ocupació dels habitatges permanentment desocupats o, si escau, per penalitzar-ne la desocupació injustificada.

En aquest sentit, cal recordar les previsions legals que conté la normativa tributària actualment vigent amb aquesta finalitat, com ara el cas del recàrrec sobre el tipus de gravamen de l'impost sobre béns immobles que recull l'article 72 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, o la Llei 14/2015, de 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits, que crea, *ex novo*, l'impost sobre els habitatges buits, que grava la desocupació permanent d'un habitatge durant més de dos anys sense causa justificada.

### **5.3. Les mesures d'intervenció administrativa davant la desocupació permanent dels habitatges de manera injustificada**

Cal que l'Administració actuï davant els propietaris que, després d'haver pogut accedir al conjunt de mesures de foment indicades més amunt, mantinguin de manera injustificada la situació de desocupació de l'habitatge, mitjançant la imposició de sancions, d'acord amb el que estableix l'article 123.1.h) de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, que tipifica com a

infracció greu el manteniment de la situació de desocupació després que l'Administració hagi ofert les mesures de foment necessàries.

Així mateix, 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, regula, en l'article 7, com a mesura per garantir la funció social de la propietat i per augmentar el parc d'habitatges assequibles de lloguer, la possibilitat que té l'Administració de resoldre la cessió obligatòria d'habitatges, per a un període de tres anys, per incorporar-los al Fons d'habitatges de lloguer per a polítiques socials, sempre que es compleixin els requisits que determina la mateixa Llei.

En definitiva, i com a resum, es tracta de dur a terme una diagnosi del parc d'habitatges desocupats per determinar les causes de la situació de desocupació i, d'acord amb el que resulti, oferir les mesures de foment adequades.

En última instància, l'Administració haurà d'adoptar les mesures d'intervenció administrativa que escaiguin, fins i tot la incoació del corresponent expedient sancionador o la resolució sobre la cessió de l'habitatge per incorporar-lo al Fons social d'habitatges, si concorren els requisits establerts legalment, en els casos en què, tot i haver ofert al propietari de l'habitatge desocupat les mesures de foment adequades per garantir la seva posada en el mercat de lloguer, es manté de manera injustificada la situació de desocupació permanent de l'habitatge.

## 6. LES PROMOCIONS D'HABITATGES PROMOGUDES PER L'ADMINISTRACIÓ I QUE ES TROBEN DESOCUPADES

Cal resoldre la situació de desocupació de les promocions d'habitatges amb protecció oficial promogudes per l'Administració en règim de compra venda i que es troben actualment desocupades davant la impossibilitat de les persones interessades d'obtenir el finançament necessari per adquirir l'habitatge.

Atesa la necessitat actual de prioritzar el règim de lloguer per satisfer les actuals necessitats d'habitatge, cal tenir en compte el que preveu la disposició transitòria primera del Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge, respecte de la possibilitat que tenen els promotors d'habitatges amb protecció oficial destinats a la venda pendents de transmissió de sol·licitar la corresponent autorització a l'administració competent per llogar-los.

## 7. LA VENDA DE PROMOCIONS D'HABITATGES AMB PROTECCIÓ OFICIAL PER PART DE L'ADMINISTRACIÓ A TERCERS

Cal indicar, de manera contundent, que si la finalitat que han de perseguir les administracions públiques actualment és incrementar el parc públic d'habitatges destinat a lloguer social, no és admissible que l'Administració pública vengui el parc públic a entitats privades que no tenen per objecte la satisfacció del dret a l'habitatge des d'un vessant social.

Si bé és cert que la venda dels habitatges no afecta el règim de protecció oficial de l'habitatge, que es manté durant el període de qualificació dels habitatges, no és menys cert que un propietari que no tingui com a finalitat el lloguer social concebrà l'habitatge com un bé d'inversió i adoptarà decisions d'acord amb aquesta perspectiva.

En aquest sentit, el Síndic ha rebut queixes d'arrendataris d'habitatges amb protecció oficial que han vist incrementat l'import total que han de fer efectiu per l'ocupació de l'habitatge, com a conseqüència de la repercussió de despeses comunitàries o de tributs que, encara que estiguin previstos expressament en el contracte d'arrendament, es repercuteixen al llogater sense tenir en compte la seva situació socioeconòmica.

A més, és evident que els propietaris que no tenen la deguda experiència o interès en el servei públic de prestació d'habitatge protegit i d'habitatge social no garanteixen el necessari acompanyament social que ha d'anar aparellat juntament amb l'acte d'adjudicació de l'habitatge.



### III. LA MILLORA DELS PROCESSOS D'ADJUDICACIÓ DELS HABITATGES AMB PROTECCIÓ OFICIAL

En l'informe que el Síndic va presentar el mes de juliol de 2007 amb el títol *El dret a l'habitatge: obstacles i límits* se suggeria la creació d'un registre unificat de sol·licitants d'habitatge amb protecció oficial, aleshores inexistent, amb la finalitat de garantir unes condicions d'igualtat de tots els ciutadans a l'hora de participar en un procediment d'adjudicació d'habitatges.

Posteriorment, mitjançant l'aprovació de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, actualment vigent, es crea el Registre de Sol·licitants d'Habitatge amb Protecció Oficial, que es defineix com un registre administratiu i públic, compost pels registres dels ajuntaments que en tinguin i, pel que fa als altres municipis, pel registre que subsidiàriament estableixi l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Més endavant, s'aprova el Decret 106/2009, de 19 de maig, pel qual es regulen el Registre de Sol·licitants d'Habitatge amb Protecció Oficial de Catalunya i els procediments d'adjudicació dels habitatges amb protecció oficial.

Així mateix, al llarg d'aquests anys, molts municipis de Catalunya s'han dotat del seu propi registre de sol·licitants d'habitatge amb protecció oficial.

Val a dir que la creació del Registre de Sol·licitants d'Habitatge amb Protecció Oficial ha estat un pas endavant a l'hora de garantir els principis de transparència, lliure concurrència i igualtat, i que actualment constitueix una eina útil en l'adjudicació de les noves construccions d'habitatges amb protecció oficial, a la vegada que és l'instrument habitual per a l'adjudicació dels habitatges del parc públic que resten disponibles i, per tant, és l'eina que garanteix la rotació del parc públic d'habitatges protegits.

Tot i així, també és cert que l'actual situació de crisi econòmica requereix la revisió dels processos d'adjudicació d'habitatges amb la finalitat de millorar-los d'acord amb criteris

de celeritat més adequats a les situacions d'exclusió residencial actuals, i que garanteixi, al mateix temps, el compliment dels principis d'igualtat, transparència i lliure concurrència indicats més amunt.

Cal tenir en compte que un percentatge molt elevat d'habitatges amb protecció oficial s'està adjudicant de manera directa per atendre situacions d'emergència social, sobretot als municipis on hi ha un gran problema de pèrdua de l'habitatge habitual com a conseqüència de procediments judicials d'execució hipotecària o de desnonament, i no mitjançant els procediments d'adjudicació establerts d'acord amb el Registre de Sol·licitants.

També s'han constatat noves situacions derivades de la impossibilitat d'accedir a un habitatge digne davant les quals les administracions han d'articular les solucions necessàries, com ara les situacions de real·lotjament en habitatges de familiars o amistats amb una clara sobreocupació de l'habitatge més enllà de les ràtios legalment establertes, el cas de les persones que viuen en habitacions rellogades o en pensions, l'ocupació a precari d'habitatges desocupats que, en molts casos, no disposen dels subministraments bàsics, entre d'altres.

Així, de l'anàlisi de la situació actual, se'n deriva una manifesta i preocupant situació de provisionalitat i d'inseguretat en matèria d'habitatge que, d'altra banda, té una afectació important en la salut física i mental de les persones i famílies afectades. Cal tenir en compte el fort impacte que té la pèrdua o el risc de pèrdua de l'habitatge habitual en les famílies i, molt especialment, en els infants.

Aquesta situació requereix una revisió a fons dels sistemes d'adjudicació per adaptar-los a les necessitats actuals i la previsió d'uns recursos públics suficients que donin resposta a les situacions de necessitat d'habitatge actuals.

A més, cal tenir en compte que si no es dóna resposta a la necessitat d'habitatge amb la deguda celeritat, sovint aquesta situació de necessitat d'habitatge desemboca en una situació d'emergència social. Per tant, cal una planificació i una dotació de recursos que eviti arribar a

situacions d'emergència social, mitjançant la disposició de mecanismes de prevenció que evitin arribar a situacions més traumàtiques i més costoses de resoldre.

D'altra banda, de les queixes rebudes, se'n desprèn que, en alguns casos, s'està traslladant la solució de la problemàtica d'habitatge als serveis socials, els quals, sovint, davant la insuficiència del parc públic d'habitatges protegits i la insuficiència de les partides pressupostàries destinades a ajuts en matèria d'habitatge, no tenen altra alternativa que intentar resoldre la necessitat d'habitatge mitjançant l'atorgament d'un ajut econòmic i l'ajuda en la recerca d'un habitatge en el mercat lliure.

Davant aquesta situació, a continuació es proposen un seguit de criteris i mesures que s'haurien de tenir en compte a l'hora de regular l'adjudicació dels habitatges amb protecció oficial.

### 1. LA TRANSPARÈNCIA I LA PUBLICITAT EN LA PARTICIPACIÓ I L'ADJUDICACIÓ DELS HABITATGES AMB PROTECCIÓ OFICIAL

El Síndic entén que cal introduir les mesures necessàries que garanteixin una major transparència i publicitat en els procediments d'adjudicació d'habitatges amb protecció oficial, de manera que les persones inscrites en el Registre de Sol·licitants tinguin accés efectiu a la informació relativa a les convocatòries d'adjudicació d'habitatges amb protecció oficial en què participen.

### 2. L'ACCÉS A L'HABITATGE DE LES PERSONES QUE NO DISPOSEN D'INGRESSOS ECONÒMICS

S'ha de garantir l'accés a l'habitatge amb protecció oficial no només a les persones que disposen d'ingressos insuficients per accedir a un habitatge en el mercat lliure, sinó també a les persones que no disposen de cap tipus d'ingrés econòmic o a aquelles que disposen d'ingressos molt reduïts.

### 3. L'AGILITAT I LA CELERITAT EN L'ADJUDICACIÓ

Cal revisar el funcionament del Registre de Sol·licitants d'Habitatges amb Protecció Oficial per introduir-hi els canvis necessaris que garanteixin més agilitat i celeritat en els procediments d'adjudicació i que, en definitiva, permetin assolir una major eficàcia en l'adjudicació dels habitatges protegits.

Les queixes rebudes denoten que els processos d'adjudicació es dilaten en el temps perquè les persones inscrites sovint no actualitzen les seves dades socioeconòmiques, o perquè les seves necessitats residencials han canviat des que es van inscriure en el Registre i renuncien a la proposta d'adjudicació de l'habitatge, de manera que no totes les unitats familiars que consten inscrites tenen necessitat d'accedir a un habitatge, a la vegada que no totes les persones i famílies que necessitarien accedir a un habitatge protegit han efectuat la preceptiva inscripció de la seva unitat familiar com a pas previ i necessari per accedir a un habitatge amb protecció oficial.

### 4. LA INTERRELACIÓ ENTRE ELS REGISTRES DE SOL·LICITANTS D'HABITATGE I ELS REGISTRES DELS PARCS PÚBLICS D'HABITATGE

Seria molt convenient, com a mecanisme per donar una millor resposta a les demandes d'habitatge d'arreu de Catalunya, la possibilitat d'interrelacionar el Registre de Sol·licitants d'Habitatge amb Protecció Oficial amb els registres/inventaris dels parcs públics d'habitatge de què haurien de disposar totes les administracions públiques titulars d'un parc social d'habitatges.

Aquesta fórmula permetria, per exemple, donar resposta a les demandes d'habitatge d'un determinat municipi que no té disponibilitat d'habitatges, mitjançant l'adjudicació d'un habitatge sobrant d'un altre municipi on no hi hagi una forta demanda residencial.

## 5. L'ESTUDI DE LES NECESSITATS D'HABITATGE ACTUALS I FUTURES

Es constata una creixent dificultat a l'hora de definir quines persones o col·lectius haurien de merèixer una atenció especial a l'hora de garantir-los l'accés a un habitatge amb protecció oficial, sobretot en vista del gran nombre de famílies que han perdut el seu habitatge com a conseqüència de procediments judicials d'execució hipotecària o de desnonament.

No hi ha dubte que, amb caràcter general, hi ha determinats col·lectius que requereixen una atenció especial a l'hora de garantir-los l'accés a un habitatge, com ara les famílies nombroses i monoparentals, els infants, les persones discapacitades, les que són o han estat víctimes de violència masclista o d'assetjament immobiliari, entre d'altres, però només una anàlisi acurada de les necessitats concretes de cada municipi permetrà establir, amb rigor, els percentatges de reserva necessaris o els criteris de prioritització més adequats per donar resposta a les necessitats d'habitatge actuals i futures.

Cal fer un estudi acurat de les necessitats d'habitatge a Catalunya i a cada municipi, mitjançant els instruments de planificació i

programació d'habitatges que la normativa vigent ja preveu, com és el cas del pla territorial sectorial d'habitatge, els plans locals d'habitatge i les memòries socials del planejament urbanístic, sens perjudici de l'elaboració de qualsevol altre estudi que es consideri necessari per determinar les necessitats d'habitatge actuals i futures.

Així mateix, també s'haurien de tenir en compte les dades que resulten de les persones inscrites en els registres de sol·licitants d'habitatges amb protecció oficial, i també les dades sobre els procediments judicials d'execució hipotecària i de desnonaments en què es produeixi la pèrdua de l'habitatge habitual.

Es tracta de fer un estudi detallat i rigorós de la demanda d'habitatge que pot resultar de les diferents fonts d'informació indicades més amunt, per conèixer les necessitats concretes d'habitatge i per establir les mesures més adequades per garantir el dret a l'habitatge, prestant una atenció especial a les persones o els col·lectius que presentin més dificultats a l'hora d'accedir a un habitatge, ja sigui mitjançant l'establiment de percentatges de reserva, mitjançant la seva prioritització en l'adjudicació d'habitatges mitjançant sistemes de baremació o per qualsevol altre instrument que es consideri adequat.



#### IV. LES SITUACIONS D'EMERGÈNCIA SOCIAL I ECONÒMICA

Com a punt de partida, el Síndic considera que les administracions públiques han de donar resposta a tota situació d'emergència social i econòmica mitjançant l'adjudicació d'un habitatge protegit o bé facilitant l'accés a un habitatge assequible.

La insuficiència del parc públic d'habitatges actualment existent i el nombre creixent de situacions de necessitat d'habitatge urgents pot induir l'Administració a l'error de no reconèixer com a tals situacions d'emergència social.

Cal tenir present que la resposta de l'Administració a una situació d'emergència residencial ha de ser immediata. No es tracta d'un procediment de concurrència competitiva en el qual es resolgui l'adjudicació de l'habitatge segons la major urgència o gravetat de la situació, sinó que tota situació d'emergència residencial ha de ser degudament atesa.

Cal tenir en compte que la realització del dret a l'habitatge és un requisit imprescindible per a l'exercici efectiu d'altres drets bàsics, com ara el dret a l'educació o el dret a la salut.

El realotjament de les persones que es troben en situació d'emergència social s'ha de fer mitjançant l'adjudicació d'un habitatge protegit o, subsidiàriament, facilitant-los l'accés a un habitatge digne, en sentit ampli, i assequible. D'acord amb l'anterior, la pernocta en pensions, albergs municipals, l'acollida en domicilis de familiars i altres situacions provisionals no es poden considerar com una solució definitiva, en tant que no garanteixen el dret de la persona a accedir a un habitatge digne en els termes indicats.

A més, la resposta de l'Administració davant una situació d'emergència social ha d'abastar una triple perspectiva: facilitar l'accés a un habitatge, garantir un seguiment social i la cobertura de les necessitats bàsiques de la unitat de convivència afectada i oferir les mesures de reinserció laboral que siguin necessàries.

Als efectes anteriors, seria molt convenient valorar la creació d'un organisme o servei que

pugui coordinar, davant una situació d'emergència social, la necessitat d'oferir una resposta transversal que permeti garantir no només l'accés a l'habitatge, sinó també el necessari acompanyament i seguiment social, i l'accés als programes i plans que afavoreixin la reinserció laboral de les persones afectades per la situació d'emergència.

##### 1. 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

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, constitueix, sens dubte, un pas endavant a l'hora de prevenir i donar resposta a les situacions d'emergència social per la pèrdua de l'habitatge habitual.

Aquesta llei determina l'obligació de les administracions públiques de garantir, en qualsevol cas, el realotjament adequat de les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial que estiguin en procés de ser desnonades del seu habitatge habitual per poder fer efectiu el desnonament. I la disposició transitòria tercera preveu que l'Administració de la Generalitat de Catalunya disposa d'un termini de tres mesos, a comptar de l'entrada en vigor d'aquesta normativa, per proposar a l'Administració local els mecanismes per garantir el realotjament.

L'obligació legal que imposa aquesta normativa a totes les administracions públiques (autonòmica i local) a l'hora de garantir el realotjament de les persones en risc d'exclusió residencial i l'obligació d'ambdues administracions de treballar conjuntament en l'elaboració d'un mecanisme per garantir els realotjaments, constitueixen una gran oportunitat per determinar un protocol d'actuació conjunt que garanteixi una resposta transversal de l'Administració davant d'una situació d'emergència social i d'acord amb uns criteris uniformes arreu del territori.

Així mateix, l'entrada en vigor d'aquesta normativa comporta que totes les administracions públiques que disposen



d'una normativa pròpia en què es regula l'adjudicació d'habitatges en situacions d'emergència social iniciïn els processos de revisió necessaris per adequar els reglaments a les previsions normatives que conté la Llei 24/2015, de 29 de juliol, amb relació a la pèrdua de l'habitatge per processos de desnonament.

## 2. LA MESA DE VALORACIÓ PER A SITUACIONS D'EMERGÈNCIES ECONÒMIQUES I SOCIALS DE L'AGÈNCIA DE L'HABITATGE DE CATALUNYA

A continuació es detallen un seguit de criteris i propostes amb relació al Reglament de la Mesa de valoració per a situacions d'emergències econòmiques i socials de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (en endavant AHC) i al seu funcionament.

### 2.1. Quant a l'àmbit d'actuació de la Mesa

Pel que fa a l'àmbit d'actuació de la Mesa d'emergències econòmiques i socials, el Reglament determina que el seu àmbit d'actuació són tots els municipis de Catalunya, llevat d'aquells que disposin de mesa d'emergències i parc públic d'habitatges propi. Tot i així, el Síndic considera que la Mesa de l'AHC hauria d'intervenir, amb caràcter general, en suport de tots els municipis que no puguin atendre, per manca de disponibilitat d'habitatges, una situació d'emergència social.

### 2.2. Quant a la intervenció dels serveis socials bàsics i a la determinació de la situació d'emergència econòmica i social

El Reglament de la Mesa d'emergències econòmiques i socials de l'AHC estableix la intervenció preceptiva dels serveis socials municipals, els quals han d'emetre un informe socioeconòmic, si bé el Reglament no determina el caràcter vinculant d'aquest informe social, per la qual cosa seria convenient definir el valor de l'informe social en la resolució sobre l'adjudicació de l'habitatge.

Cal tenir en compte que, en matèria d'emergència social, no es pot elaborar cap

llista o enumeració de supòsits que constitueixi un nombre tancat de situacions d'emergència social i que, consegüentment, s'haurà de tenir molt en compte la necessitat de donar resposta a les situacions d'emergència de què degudament informin els serveis socials.

### 2.3. Quant a les llistes d'espera i la seva vigència

El Reglament determina que quan una sol·licitud compleixi els requisits i hagi estat valorada positivament per la Mesa, però no es pugui procedir a l'adjudicació per la manca de disponibilitat d'un habitatge adequat, la sol·licitud passa a formar part d'una llista d'espera amb una vigència d'un any.

Respecte d'això, el Síndic considera que, tenint en compte que es tracta d'una situació d'emergència social, no hi té cabuda l'elaboració d'una llista d'espera amb una vigència d'un any, en tant que l'existència d'una situació d'emergència social i econòmica requereix una resposta immediata de l'Administració.

### 2.4. Quant al termini de resolució de les sol·licituds

El Reglament de la Mesa d'emergències econòmiques i socials de l'AHC determina l'aplicació amb caràcter supletori de la Llei 30/1992, en allò que no prevegi el Reglament.

D'altra banda, estableix que la Mesa es reunirà amb una periodicitat mensual, sens perjudici de reunir-se de forma extraordinària quan les circumstàncies així ho requereixin.

Si bé no s'estableix un termini concret de resolució de la sol·licitud per part de la Mesa, a criteri d'aquesta institució, aquest termini no hauria de ser, amb caràcter general, superior a un mes, sens perjudici de donar resposta en un termini més breu quan la situació d'emergència així ho requereixi.

Relacionat amb l'anterior, cal posar de manifest que el termini de tres mesos que preveu l'article 9 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, perquè l'Administració resolgui la sol·licitud de reallotjament davant una situació d'emergència social és un termini excessiu, atesa la situació de necessitat urgent a què dona lloc un desnonament.

### 3. LA MANCA D'UNIFORMITAT DE CRITERIS DAVANT LES SOL·LICITUDS D'HABITATGE EN SITUACIONS D'EMERGÈNCIA SOCIAL

No hi ha uniformitat de criteris entre l'Administració de la Generalitat de Catalunya i els ajuntaments amb relació a la definició de situació d'emergència social ni amb relació als criteris ni als procediments que s'han de seguir per a l'adjudicació dels habitatges.

En l'àmbit local, també hi ha una disparitat de situacions entre els municipis que disposen de mesa d'emergències socials i aquells que no disposen de cap mecanisme o instrument específic per donar resposta a les situacions d'emergència social residencial.

També hi ha disparitat entre els municipis que disposen de mesa d'emergència social quant a la regulació de què s'han dotat per a l'adjudicació d'habitatges en situacions d'emergència social: tant pel que fa als criteris que utilitzen a l'hora de considerar l'existència d'una situació d'emergència social com amb relació als procediments que segueixen per a l'adjudicació i l'assignació dels habitatges. Així mateix, no tots els municipis disposen d'una reserva d'habitatges per atendre les situacions d'emergència social.

Per tant, seria convenient determinar uns criteris homogenis, sens perjudici del respecte al principi d'autonomia local.

### 4. LA DIFICULTAT EN LA DEFINICIÓ DE LES SITUACIONS D'EMERGÈNCIA SOCIAL

Aquesta dificultat comporta que els supòsits d'emergència social establerts per molts ajuntaments en els seus reglaments no abasten el conjunt de situacions de necessitat urgent d'habitatge que hi poden haver, tal

com el Síndic ja va advertir amb relació als drets dels infants, pel fet d'haver constatat que en els reglaments d'adjudicació de determinats municipis no queda degudament preservat l'interès superior de l'infant.

No es pot establir un nombre tancat de situacions d'emergència social. Sens perjudici de definir quines situacions poden ser considerades emergència social, no es pot denegar el reconeixement d'una situació d'emergència social i la consegüent adjudicació d'un habitatge quan els serveis socials l'han definit com a tal.

El condicionant per accedir a un habitatge per donar resposta a una situació d'emergència social ha de ser la necessitat de la unitat convivencial, constatada mitjançant informe social, i la prioritat per la presència d'infants i adolescents a qui manca el recurs d'un habitatge digne per al seu desenvolupament físic i emocional.

### 5. REQUISITS EXCLOENTS EN L'ACCÉS A UN HABITATGE

Alguns requisits que han establert alguns ajuntaments per a l'adjudicació dels habitatges d'emergència social, com ara la necessitat d'acreditar uns ingressos mínims o la necessitat d'acreditar un període de temps de residència al municipi mitjançant l'empadronament poden constituir uns límits excloents a l'hora d'accedir a un habitatge davant una situació de necessitat urgent.

L'establiment, com a requisit, de la necessitat d'acreditar uns ingressos mínims resulta un límit excloent de les persones sense sostre i d'aquelles que, amb caràcter general, no disposen de cap ingrés ni perceben cap prestació social.

D'altra banda, cal tenir en compte que les persones que disposen d'ingressos econòmics molt reduïts, i que, per tant, sovint pateixen serioses dificultats econòmiques per accedir a un habitatge o per mantenir-lo, tenen una alta mobilitat geogràfica derivada de la mateixa inestabilitat residencial i també de la inestabilitat del mercat de treball. Per aquest motiu, l'empadronament durant un període de

temps al municipi no pot resultar un límit excoent a l'hora de donar resposta a una situació d'emergència social.

Aquest alt nivell de mobilitat geogràfica també requereix una actuació coordinada entre els serveis socials del municipi d'origen i el municipi de residència actual a l'hora d'atendre la cobertura de les necessitats bàsiques i fer el seguiment social corresponent.

Així mateix, també s'ha pogut constatar que moltes famílies que, per raons de necessitat, s'han vist obligades a ocupar sense cap títol jurídic que en legitimés l'ocupació habitatges que estaven desocupats no han pogut accedir posteriorment a un habitatge protegit quan han estat desnonades perquè l'ocupació de l'habitatge no havia estat legal.

És evident que la solució dels casos d'ocupació no consentida per la propietat d'habitatges desocupats, cada vegada més freqüents, ha de ser abordada, necessàriament, per les administracions públiques competents, sense que sigui admissible excloure els afectats de l'accés a un habitatge per emergència social, pel mer fet de tractar-se d'una ocupació en precari, sense tenir en compte la seva situació de vulnerabilitat.

## 6. L'AGILITAT I LA CELERITAT DAVANT LES SITUACIONS D'EMERGÈNCIA SOCIAL

És obvi que davant una situació d'emergència social s'han d'establir procediments d'adjudicació d'acord amb criteris d'agilitat i de celeritat en la valoració i en la resolució de la sol·licitud que garanteixin una resposta immediata de l'Administració.

Amb aquesta finalitat, per exemple, els requeriments de documentació que efectui l'Administració a la persona interessada per avaluar la situació d'emergència social s'haurien de limitar a la documentació de la qual no tingui disposició la mateixa Administració o no sigui fàcilment accessible per a l'administració que hagi de resoldre sobre la sol·licitud d'habitatge.

## 7. L'ACOMPANYAMENT SOCIAL I LA REINSERCIÓ LABORAL DE LES PERSONES ADJUDICATÀRIES

És imprescindible que s'estableixin els mecanismes necessaris que garanteixin un acompanyament social i la reinserció de les persones adjudicatàries, en la mesura que la satisfacció del dret a l'habitatge constitueix un concepte més ampli que no s'esgota amb el mer acte de l'adjudicació de l'habitatge, sinó que també cal garantir la permanència pacífica en aquest habitatge de les persones adjudicatàries i la cobertura de les seves necessitats bàsiques.

Relacionat amb això, cal remarcar la conveniència de subscriure un contracte o acord social amb les persones adjudicatàries dels habitatges, com ja preveuen alguns reglaments d'adjudicació d'habitatges per situacions d'emergència social.

De l'anterior, se'n desprèn la necessitat d'articular una actuació administrativa conjunta i transversal dels serveis d'habitatge, dels serveis socials i, si escau, dels serveis d'atenció a la infància i a l'adolescència, davant una situació d'emergència social i econòmica.

## 8. LA INTERVENCIÓ DEL TERCER SECTOR

Cal tenir en compte que la intervenció del tercer sector pot tenir un paper molt rellevant en l'acompanyament social de les persones afectades per una situació de necessitat urgent i que, per tant, s'ha de promoure una actuació conjunta i coordinada entre l'Administració i les entitats socials.

Amb tot, s'ha de tenir present que és l'administració competent en matèria d'habitatge i els serveis socials de referència els responsables de donar resposta a la situació de necessitat d'habitatge, de proveir la família afectada d'uns recursos adequats a les seves necessitats i de fer-ne un seguiment, sense que l'Administració pugui derivar la resolució de la situació a les entitats socials de manera directa.



## 9. LA INSUFICIÈNCIA DE RECURSOS HUMANS I MATERIALS

És evident que per poder donar una resposta adequada a les situacions d'emergència social i econòmica en matèria d'habitatge en els termes descrits anteriorment, cal dotar els serveis socials i els serveis d'habitatge dels recursos humans i materials necessaris perquè puguin donar resposta al creixent nombre de problemàtiques en matèria d'habitatge i garantir un seguiment i una atenció adequats a les persones que es troben en situació d'emergència social.

## 10. L'ACTUAL SITUACIÓ DE CRISI MIGRATÒRIA

Així mateix en aquest l'apartat referit a les situacions d'emergència social i econòmica en matèria d'habitatge, cal fer referència a la situació de crisi migratòria provocada per l'èxode dels milers de refugiats sirians que fugen del conflicte armat i a la responsabilitat dels poders públics de donar resposta a aquesta situació de crisi humanitària mitjançant la disposició dels mitjans i recursos que siguin necessaris per garantir-los no només l'accés a un habitatge, sinó també l'acompanyament social fins que en quedi garantida la plena integració en la comunitat, fent una atenció especial a la situació d'extrema vulnerabilitat en què es troben els menors d'edat.

## 11. LES GARANTIES D'ACCÉS DE LES FAMÍLIES AMB INFANTS A CÀRREC ALS HABITATGES D'EMERGÈNCIA SOCIAL

En els darrers anys, el Síndic ha rebut diverses queixes relacionades amb els processos de desnonament de famílies amb infants a càrrec i amb les dificultats d'accedir a habitatges d'emergència social en casos de necessitat. La disponibilitat d'habitatges per part de les administracions públiques és insuficient per atendre les situacions d'exclusió residencial existents, i aquesta insuficiència provoca que les respostes no siguin immediates i no cobreixin el conjunt de famílies amb fills que ho requereixen.

Les garanties d'accés dels infants i les seves famílies als habitatges d'emergència social estan regulades específicament en el Reglament de la Mesa de valoració per a situacions d'emergències econòmiques i socials de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i també en els reglaments de diversos ajuntaments.

### 11.1. Sobre els supòsits que determinen la situació d'emergència social en els reglaments

Tant la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, com el Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge, com també 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 regulen el dret a l'habitatge i les mesures per donar-hi resposta davant de situacions d'emergència social, recorden el deure dels poders públics de prioritzar l'atenció de les necessitats residencials dels col·lectius socialment més vulnerables, tot i que, si bé esmenten altres col·lectius (persones sense llar, víctimes de violència de gènere, discapacitat, etc.), no fan referència explícitament als infants.

En aquest sentit, val a dir que la Convenció sobre els drets de l'infant de les Nacions Unides estableix en l'article 27 el dret de tots els infants a un nivell de vida adequat al seu desenvolupament físic, mental, espiritual, moral i social, i el deure de les administracions públiques de prendre les mesures apropiades per ajudar els pares i les altres persones responsables de l'infant a fer efectiu aquest dret i, en cas de necessitat, donar-los ajut material i programes de suport, principalment, i entre d'altres, pel que fa a l'habitatge.

La importància de garantir el dret a un habitatge digne per als infants està determinada per l'especial protecció jurídica de què gaudeix aquest col·lectiu, d'acord amb el principi de l'interès superior de l'infant (art. 3), pel fet que aquestes condicions materials de vida determinen les seves oportunitats de desenvolupament i les garanties d'accés a altres drets, com ara el dret a l'educació (art. 28) o a la salut (art. 24).

A criteri del Síndic, no especificar els infants com a col·lectiu vulnerable, especialment protegit per les polítiques socials d'habitatge, i esmentar altres col·lectius suposa no desplegar la consideració primordial de l'interès de l'infant, prevista en la Convenció sobre els drets de l'infant de les Nacions Unides i en la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, en la configuració del dret a l'habitatge.

Els supòsits que determinen què s'entén per *situació d'emergència social* també estan definits en els diversos reglaments que ordenen l'accés als habitatges d'emergència social. Contràriament a les normes de rang legal, els reglaments de què disposen l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i els ajuntaments incorporen, en general, referències específiques a la situació dels infants, encara que no sempre entre els supòsits que defineixen la situació d'emergència social i determinen la prioritat d'actuació.

Davant de la manca de consideració de la condició d'infant en la determinació de l'emergència social, cal tenir present que la situació d'emergència social no només està determinada per les condicions materials de residència de les persones o per la urgència de la resposta que requereixen (risc d'exclusió residencial), sinó també per la vulnerabilitat social que aquestes persones afectades pateixen i pel grau de protecció a què tenen dret per part dels poders públics. La presència d'infants en la unitat de convivència és un dels factors que pot determinar l'existència d'una situació d'emergència social (que, sense aquesta presència d'infants, podria no ser-ho). És per aquest motiu que la presència d'infants ha de ser un dels supòsits que s'han de tenir en consideració a l'hora de determinar l'emergència social.

En els reglaments vigents, quan la condició d'infant hi apareix com a supòsit per tenir en consideració, la referència es limita a la situació de determinats infants especialment vulnerables que pateixen risc d'exclusió residencial (específicament els infants en risc de desemparament atesos pels EAIA), però n'ignoren moltes altres. D'aquesta manera, la situació d'un infant en risc d'exclusió residencial no és una condició

suficient per ser considerada d'emergència social, sinó que és necessària la concurrència d'altres condicionants de vulnerabilitat social perquè aquesta condició d'infant en risc es tingui en compte.

Sobre la consideració especial dels infants en situació de risc de desemparament, a més, si bé pot respondre a la necessitat d'atendre amb caràcter més prioritari les situacions de més vulnerabilitat social, i la intervenció de l'EAIA denota aquesta necessitat de protecció per part de les administracions públiques, cal recordar que les circumstàncies de l'habitatge no haurien de comportar o motivar una possible situació de desemparament, encara que sigui juntament amb altres indicadors sociofamiliars. La situació de possible desemparament no hauria d'estar relacionada amb el risc d'exclusió residencial, sinó amb situacions de negligència o altres tipus de maltractament per part dels progenitors. La privació material en general, i en l'àmbit de l'habitatge en particular, no ha de ser un motiu per a la presa de mesures de protecció que incloguin l'atenció dels infants en un recurs alternatiu a la seva família d'origen.

Cal afegir, a més, que la majoria d'infants que pateixen una situació d'emergència social i econòmica en l'àmbit de l'habitatge no estan sent atesos per l'EAIA. Limitar els supòsits d'emergència social en el cas d'infants a aquells que estiguin essent atesos pels EAIA, si bé s'orienta a garantir l'atenció d'infants socialment vulnerables o en risc de desprotecció, exclou d'aquesta actuació molts altres infants que també estan una situació de vulnerabilitat social.

## 11.2. Sobre els requisits d'accés als habitatges d'emergència social

Els reglaments per a l'adjudicació d'habitatges d'emergència social estableixen determinats requisits, que han de ser convenientment acreditats per les persones sol·licitants i que determinen aquesta concessió. En relació amb l'establiment de requisits, convé destacar dues mancances principals que afecten les garanties dels drets dels infants en l'accés als habitatges d'emergència social.

D'una banda, convé posar de manifest que aquests requisits no estan relacionats necessàriament amb el risc d'exclusió residencial, sinó amb altres condicionants que determinen l'elegibilitat de les persones sol·licitants, que es poden trobar en situació d'emergència social, i que, consegüentment, poden excloure del procediment de concessió d'habitatges d'emergència social persones que pateixen situacions d'emergència social. És el cas de requisits com ara l'establiment d'un determinat nivell d'ingressos mínims o d'un determinat nombre d'anys d'empadronament al municipi o de la condició de residència legal.

Des del moment que l'establiment d'aquests requisits pot excloure infants amb necessitat d'accedir a un habitatge d'emergència social, i que aquests requisits no tenen relació amb la situació de vulnerabilitat que pot patir l'infant, l'existència d'aquests requisits col·lionada amb el principi de l'interès superior de l'infant, protegit per l'ordenament jurídic.

I, d'altra banda, el grau d'exigència dels requisits establerts pot variar en funció del grau de vulnerabilitat de la població a la qual s'aplica, i no sempre els infants són objecte de discriminació positiva en l'aplicació d'aquests requisits. Per exemple, en el cas del Reglament de la Mesa per a la valoració de situacions d'emergències econòmiques i socials de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, el nivell d'ingressos màxim previst en el cas d'unitats de convivència estableix l·lindars màxims més elevats (i, per tant, més afavoridors de l'accés) quan hi ha persones amb discapacitat sobrevingudes o persones amb gran dependència, però no famílies amb infants. Es limita únicament a excloure del càlcul de la renda els ingressos procedents de pensions d'aliments en el cas de famílies amb fills (menors d'edat o no) amb progenitors separats.

Cal garantir que els requisits establerts, si n'hi ha, no exclouin de l'accés als habitatges d'emergència social infants que estan en situació de risc d'exclusió residencial, i que l'aplicació d'aquests requisits sigui més flexible quan hi ha la presència d'infants afectats. En darrer terme, la determinació de la situació de necessitat que permet accedir a un habitatge d'emergència social ha d'estar condicionada pels serveis socials de

referència en cada cas concret, sense que ho impedeixin els requisits que s'hagin de complir.

### **11.3. Sobre la prioritat en l'accés als habitatges d'emergència social**

A causa de la insuficiència d'estocs d'habitatges per atendre les necessitats existents, alguns reglaments també disposen de criteris de prioritat o de barems d'adjudicació objectius per ordenar la concessió dels habitatges d'emergència social, un cop aquesta situació ha estat valorada i acreditada.

L'existència de criteris de prioritat o de barems que ordenin l'adjudicació, encara que prioritzin determinades condicions relacionades amb els infants (presència d'infants, famílies monoparentals amb menors a càrrec, etc.), porta implícita, en cas de més demanda que oferta, l'existència de llistes d'espera i, consegüentment, comporta acceptar que hi hagi infants en situació d'emergència social que no puguin accedir de manera immediata a un habitatge d'emergència social, malgrat tenir-ne la necessitat, pel simple fet que algunes d'aquestes persones o famílies (amb infants o sense) en tinguin més necessitat que altres.

Especialment en el cas dels infants, les llistes d'espera d'habitatges d'emergència social integrades per famílies amb infants a càrrec que en tenen necessitat són una evidència inequívoca de la vulneració del dret d'aquests infants a un nivell de vida adequat per mitjà del gaudi d'unes condicions materials que en facin possible el desenvolupament. Els reglaments, a través dels criteris d'accés, no han de donar per descomptat la insuficiència d'habitatges d'emergència social per atendre aquestes necessitats.

### **11.4. Sobre el procediment d'assignació: protecció davant de la victimització secundària**

La Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, estableix el deure de les administracions públiques d'adoptar solucions immediates i

evitar a les víctimes danys psicològics afegits a causa d'una atenció deficient.

La dilació en el temps d'adjudicació d'un habitatge d'emergència social en el cas d'infants que pateixen un risc d'exclusió residencial, per manca d'oferta suficient d'habitatges, en fomenta, encara que sigui indirectament, la victimització secundària. L'assignació d'habitatge d'emergència social, un cop consumat el desnonament, també suposa no protegir convenientment els infants de l'experiència traumàtica que comporta un desnonament per a les persones que el pateixen. La provisionalitat del recurs residencial assignat, com succeeix quan es deriven temporalment les famílies amb infants a càrrec a pensions, centres d'acollida municipals o altres recursos residencials d'estada limitada, en espera d'un habitatge d'emergència social, també prolonga el patiment emocional del qual l'infant té dret a ser preservat.

La derivació temporal de les famílies amb infants a càrrec a pensions o a centres d'acollida és inadequada, més enllà del caràcter provisional de l'estada, també per les condicions de residència que ofereixen, no adequades per als infants. La residència en habitacions generalment petites sense serveis bàsics o en habitacions col·lectives, on hi ha la presència d'altres persones socialment vulnerables sense llar i sense cap vincle amb la família, és inadequada per atendre les necessitats residencials d'un infant i entra en contradicció amb la preservació del seu interès superior.

### **11.5. Sobre les garanties de l'interès superior de l'infant en el procediment d'adjudicació d'habitatges d'emergència social**

Anteriorment s'ha fet esment de la necessitat de considerar el principi de l'interès superior de l'infant en qualsevol fase del procediment de valoració i d'adjudicació d'habitatges d'emergència social en el cas d'unitats de convivència amb infants a càrrec.

Des d'aquesta perspectiva, convé posar de manifest que actualment l'interès superior de l'infant ja no és un principi general relativament indeterminat a l'hora de tenir-lo en consideració, sinó que és un dret substantiu exigible i també una norma de procediment, d'acord amb les modificacions que ha establert recentment la Llei orgànica 8/2015, de 22 de juliol, de modificació del sistema de protecció a la infància i a l'adolescència (art. 2).

Més concretament, aquest ordenament desplega els criteris generals que n'han de regir l'aplicació, i també factors de ponderació com ara l'edat, els efectes del pas del temps o altres, i les garanties del procediment. Entre aquestes garanties del procediment, aquesta llei preveu l'obligació d'incloure en la motivació de la resolució de qualsevol procediment administratiu que afecti infants la consideració de l'interès superior de l'infant i dels criteris que el despleguen.

Cap dels reglaments existents preveu aquestes garanties de procediment en la valoració i l'adjudicació dels habitatges d'emergència social.



## V. L'ESTABLIMENT DE MECANISMES DE PREVENCIÓ NECESSARIS PER EVITAR SITUACIONS D'EXCLUSIÓ RESIDENCIAL

Tan important és la necessitat de garantir l'accés a un habitatge digne i adequat de totes les persones com la necessitat de garantir la permanència pacífica a l'habitatge un cop ja s'hi ha accedit i evitar-ne la pèrdua.

Conseqüentment, els esforços dels poders públics i els recursos públics que hi destinen han de perseguir ambdós objectius: l'accés i la permanència a l'habitatge.

### 1. LES MESURES CONTRA EL SOBREDEUTAMENT RELACIONAT AMB L'HABITATGE HABITUAL

L'any 2013 el Síndic va recomanar tant al Parlament de Catalunya com al Congrés de Diputats, la introducció en l'ordenament jurídic d'un sistema especial de protecció de les economies domèstiques que, per causes imprevistes, es trobessin en una situació de sobredeutament. Es tractava de regular un sistema de redreçament de deutes gratuït que havia de consistir en l'arranjament amistós del sobredeutament per mitjà d'un pla de redreçament gestionat per una comissió de caràcter administratiu. Així mateix, s'havia de preveure la intervenció del jutge civil competent per raó del domicili del deutor quan no s'aconseguís l'acord.

El Síndic també va recomanar la suspensió de les execucions hipotecàries mentre no s'arribés a acordar el pla, per garantir que la comissió de sobredeutament pogués negociar de manera més eficaç. A més, va considerar necessari donar una segona oportunitat a les persones que complissin les condicions del pla durant un període determinat d'anys de la seva vigència, de manera que se'ls pogués alliberar del deute romanent.

La Llei 24/2015, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, fa referència a la creació d'un procediment extrajudicial per resoldre les situacions de sobredeutament, mitjançant comissions, subjectes al dret

administratiu, amb capacitat per establir un pla de pagaments o de reestructuració del deute. Segons la disposició final segona de la Llei, el Govern ha de regular mitjançant reglament els procediments extrajudicials i el funcionament de les comissions de sobredeutament en el termini de tres mesos, des de l'entrada en vigor de la Llei. La Llei es va publicar en el *Diari Oficial de la Generalitat* el 5 d'agost de 2015.

L'aprovació de la Llei 24/2015 suposa un primer pas en el compliment de les recomanacions del Síndic. Tanmateix, perquè la Llei tingui plena eficàcia, cal que es reglamentin i es posin en funcionament les mesures que conté.

### 2. L'AJUST DE LES RENDES DEL LLOGUER PER EVITAR DESNONAMENTS ADMINISTRATIUS

Aquest apartat fa referència a les mesures que poden contribuir a evitar la pèrdua de l'habitatge, per la via del desnonament administratiu, en els casos d'unitats familiars que ocupen en règim de lloguer un habitatge amb protecció oficial titularitat de l'Administració.

Amb la finalitat d'assegurar la permanència a l'habitatge dels adjudicataris legals i, conseqüentment, d'evitar-ne la pèrdua, es fan les propostes següents:

a) Cal que la l'Administració dugui a terme una valoració dels preus actuals, tenint en compte la davallada dels preus del mercat immobiliari, i també la capacitat socioeconòmica dels ocupants, amb la finalitat de reduir, si escau, els imports de les rendes dels lloguers, procurant que la renda del lloguer dels habitatges amb protecció oficial sigui més ajustada a les circumstàncies econòmiques actuals i, en especial, a la situació econòmica dels adjudicataris.

b) No és admissible que l'Administració repercuteixi, juntament amb la renda del lloguer, despeses comunitàries i tributs que no siguin assumibles econòmicament pels adjudicataris, encara que aquesta possibilitat s'hagi establert expressament en el contracte d'arrendament.

### 3. LA BONIFICACIÓ POTESTATIVA DE L'IMPOST SOBRE BÉNS IMMOBLES

Davant la conjuntura econòmica actual, els ajuntaments haurien d'exercir la seva potestat d'establir, en les seves ordenances fiscals, la bonificació potestativa en la quota íntegra de l'impost sobre béns immobles, prevista en la normativa tributària per als habitatges amb protecció oficial (article 73.2 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'hisendes locals), com a mitjà per alleugerir el cost econòmic de manteniment de l'habitatge.

### 4. LA INSUFICIÈNCIA DEL PRESSUPOST DESTINAT ALS AJUTS PER AL LLOGUER I PER A LA REHABILITACIÓ

Les queixes rebudes pel Síndic amb relació a les prestacions per al pagament del lloguer que es convoquen anualment, amb relació a la convocatòria extraordinària de prestacions econòmiques d'urgència especial per al pagament del lloguer, de quotes d'amortització hipotecària per a l'any 2014 adreçada a persones en situació d'atur de llarga durada i amb relació a les subvencions per a la realització d'obres de rehabilitació i d'accessibilitat denoten la insuficiència de les partides pressupostàries destinades per l'Administració a aquestes convocatòries.

Aquesta institució rep la queixa de les persones que no han pogut accedir a la subvenció sol·licitada, tot i haver acreditat el compliment dels requisits establerts en les bases de la convocatòria per l'exhauriment del pressupost.

La conclusió davant aquesta problemàtica és òbvia: cal destinar partides pressupostàries suficients per poder donar resposta al conjunt de sol·licituds que acreditin el compliment dels requisits legalment establerts.

### 5. ELS TERMINIS PER RESOLDRE LES SOL·LICITUDS D'AJUTS PER AL PAGAMENT DEL LLOGUER I LES QUOTES HIPOTECÀRIES

Sens perjudici de comprendre que en més d'un supòsit es pot haver demorat la resolució de la sol·licitud de l'ajut per al

pagament del lloguer o de la prestació d'urgència especial per al pagament del lloguer o de les quotes hipotecàries per causa imputable a la mateixa persona interessada a l'hora d'aportar la documentació necessària, el Síndic considera que, amb caràcter general, els terminis de resolució de les sol·licituds d'ajuts per al pagament del lloguer o per al pagament de les quotes hipotecàries no haurien de ser superiors a un mes.

### 6. LA REVISIÓ DELS TIPUS D'INTERÈS DELS PRÉSTECES QUALIFICATS

El Govern de la Generalitat de Catalunya ha de fer les gestions necessàries perquè el Govern de l'Estat iniciï les reformes legislatives pertinents per evitar situacions financeres anòmales en els préstecs hipotecaris subscrits per a l'adquisició d'habitatges amb protecció oficial, com ara el fet que els interessos d'aquests préstecs siguin superiors als del mercat.

No es pot concebre que uns habitatges adquirits per col·lectius que necessiten una protecció especial, i que accepten les restriccions pròpies del règim de protecció dels habitatges amb protecció oficial, observin un increment de les quotes derivat de l'aplicació d'un interès més alt que el del mercat, ja que en aquest supòsit quedaria buida de contingut la idea, precisament, de protecció social.

A més, cal tenir en compte que la situació dels adquirents d'habitatges amb protecció oficial s'ha vist agreujada arran de la supressió dels ajuts a la subsidiació dels préstecs qualificats, sense que, arran de l'entrada en vigor de la Llei 4/2013, de 4 de juny, de mesures de flexibilització i foment del mercat de lloguer d'habitatges, tampoc no sigui possible accedir a la pròrroga, la renovació o la subrogació de la subsidiació ja reconeguda.

Tot això dona lloc a la desproporció del cost econòmic que l'adquirent d'un habitatge amb protecció oficial ha d'assumir per garantir el manteniment del seu habitatge habitual.

## 7. ELS PROTOCOLS D'ACTUACIÓ DAVANT ELS CASOS DE DESNONAMENT

En data 4 de març de 2013 l'Ajuntament de Barcelona, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, el Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya, la Secretaria de Govern del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de Barcelona i l'Il·lustre Col·legi de Procuradors dels Tribunals de Barcelona van subscriure un protocol d'actuació amb relació als casos de desnonaments a la ciutat de Barcelona, que té per objectiu que, abans que es procedeixi al

desnonament, els serveis socials i d'habitatge municipals n'estiguin informats i puguin oferir el suport i l'ajuda necessaris a les persones afectades.

Cal que el Govern de la Generalitat de Catalunya promogui la signatura de protocols amb el poder judicial perquè, abans de qualsevol desnonament, els jutjats avisin els serveis socials i d'habitatge competents perquè aquests puguin actuar d'acord amb les circumstàncies de cada cas, de manera que es garanteixi la cobertura de les necessitats bàsiques de les persones afectades, entre les quals s'ha d'entendre inclosa l'accés a un habitatge.





## SUGGERIMENTS

Sens perjudici de reconèixer els esforços de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i de l'Administració local i comarcal a l'hora de fer front a la creixent demanda d'habitatge social derivada de la situació de crisi econòmica amb l'escàs parc públic d'habitatges de què es disposa, sobretot en comparació amb altres països europeus, a continuació es detallen un seguit de propostes amb la finalitat de continuar la tasca de donar una resposta més àgil i coordinada de l'Administració davant una situació de necessitat d'habitatge.

### I. EN L'ÀMBIT DE LA GESTIÓ DEL PARC PÚBLIC D'HABITATGES

- Cal que totes les administracions públiques disposin d'un inventari o registre, permanentment actualitzat del parc públic d'habitatges amb protecció oficial de què disposen en què quedin reflectides les característiques bàsiques de l'habitatge i, sobretot, el seu estat d'ocupació. Aquests inventaris s'haurien d'integrar en un únic registre sobre la base del qual es pogués gestionar una millor resposta a les demandes d'habitatge actuals.
- Les administracions públiques que tenen habitatges disponibles en municipis o zones on no hi ha una demanda d'habitatge suficient s'haurien de comprometre a cedir-los en favor d'altres administracions que no disposin d'habitatges suficients per atendre les sol·licituds d'habitatge social.
- Cal continuar agilitant les tasques de rehabilitació i d'adequació dels habitatges, de manera que transcorri el mínim temps possible entre una adjudicació i l'altra.
- Tal com ja han fet algunes administracions, s'hauria d'estendre la pràctica de concertar amb les entitats sense ànim de lucre la gestió dels habitatges amb protecció oficial, sens perjudici de la supervisió per part de l'Administració ja prevista legalment.
- És recomanable la creació d'un servei administratiu específic per a la gestió del parc públic que, entre d'altres, dugui a

terme inspeccions periòdiques per garantir que els habitatges es destinen a domicili habitual i permanent.

### II. AMB LA FINALITAT D'INCREMENTAR EL PARC D'HABITATGES DESTINAT AL LLOGUER SOCIAL

- Com s'ha demanat reiteradament, la SAREB hauria de destinar a lloguer social un percentatge d'almenys el 30% dels habitatges que ha obtingut a baix cost, mitjançant la seva cessió a les administracions públiques i a les entitats socials sense ànim de lucre. Cal intentar assolir acords amb els grans tenidors d'habitatges actualment desocupats respecte de la seva cessió en favor de l'Administració pública o en favor d'entitats sense ànim de lucre. En aquest darrer cas, l'Administració hauria d'ajudar les entitats socials i oferir-los el suport i l'assessorament necessaris.
- D'acord amb les disponibilitats pressupostàries, l'Administració hauria d'exercir els drets d'adquisició preferent de què disposa amb relació a la transmissió d'habitatges amb protecció oficial, i també amb relació a la transmissió dels habitatges adquirits en processos d'execució hipotecària
- Cal impulsar la mobilització del parc d'habitatges de titularitat privada desocupat com a mitjà més immediat per donar resposta a les necessitats actuals d'habitatge.
  - Cal crear un registre d'habitatges buits i mantenir-lo permanentment actualitzat.
  - Cal millorar les mesures de foment que ofereixen les administracions públiques per incentivar l'ocupació dels habitatges permanentment desocupats, de manera que es permeti superar la desconfiança del ciutadà envers la cessió del seu habitatge en favor de l'Administració.
  - Davant la desocupació permanent no justificada dels habitatges, l'Administració ha d'acordar les mesures d'intervenció administrativa que siguin necessàries, com ara la imposició de sancions o la cessió dels habitatges a l'Administració, en els termes

que preveu l'article 7 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.

■ Les administracions que disposen de promocions d'habitatges amb protecció oficial en règim de compra venda i que es troben actualment desocupades per manca de demanda s'haurien de destinar al lloguer, amb la sol·licitud prèvia de l'autorització corresponent a l'administració competent, que l'hauria de resoldre amb la màxima celeritat possible.

■ L'Administració pública no hauria de vendre el parc públic a entitats privades que no tenen per objecte la satisfacció del dret a l'habitatge des d'un vessant social.

### III. AMB RELACIÓ ALS PROCESSOS D'ADJUDICACIÓ DELS HABITATGES AMB PROTECCIÓ OFICIAL

■ La situació de crisi econòmica requereix la revisió dels processos d'adjudicació d'habitatges per assolir una major celeritat, transparència i publicitat.

■ S'ha de garantir l'accés a l'habitatge protegit de les persones que no disposen de cap tipus d'ingrés econòmic o d'aquelles que disposen d'ingressos molt reduïts.

### IV. AMB RELACIÓ A LES SITUACIONS D'EMERGÈNCIA SOCIAL I ECONÒMICA

■ Tota situació d'emergència residencial s'ha d'atendre des de la triple perspectiva de: facilitar, amb agilitat i celeritat, l'accés a un habitatge, garantir un acompanyament social i promoure la reinserció laboral de les persones afectades. Aquestes accions han d'estar coordinades per un únic servei.

■ Cal que les administracions públiques disposin d'una reserva d'habitatges per donar resposta a les situacions d'emergència social i econòmica, i que els serveis socials i els d'habitatge disposin de recursos humans i materials suficients.

■ L'Administració de la Generalitat de Catalunya ha d'elaborar, amb la màxima celeritat possible i conjuntament amb l'Administració local, un mecanisme per garantir els real·lotjaments de les persones en situació de risc d'exclusió residencial, de manera que es garanteixi una resposta immediata i transversal de l'Administració. S'han d'establir uns criteris uniformes arreu de Catalunya que, al mateix temps, tinguin en compte la realitat econòmica i social de cada municipi.

■ Cal revisar la regulació que contenen els reglaments d'adjudicació d'habitatges per atendre situacions d'emergència social per adaptar-los al que estableix 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.

■ S'hauria de revisar el Reglament de la Mesa de valoració per a situacions d'emergències econòmiques i socials de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, per ampliar-ne l'àmbit d'intervenció, en suport dels municipis que no puguin atendre, per manca de disponibilitat d'habitatges, una situació d'emergència social.

També s'hauria de concretar el valor de l'informe social en la resolució sobre l'adjudicació de l'habitatge i establir un termini de resolució que, a criteri del Síndic, no hauria de ser superior a un mes.

■ Les administracions no haurien d'establir requisits, com ara la necessitat d'acreditar uns ingressos mínims o un període de temps de residència al municipi, que puguin resultar uns límits excloents a l'hora d'accedir a un habitatge davant una situació de necessitat urgent.

■ Les administracions públiques han de donar solució a les situacions d'ocupació en precari, per raons de necessitat, d'habitatges desocupats, i garantir el dret a l'habitatge de les persones i famílies afectades.

■ S'ha de promoure una actuació conjunta i coordinada entre l'Administració i les entitats socials a l'hora de resoldre les situacions d'emergència social.

■ L'accés a un habitatge d'emergència social ha de ser immediat i prioritari quan afecta infants i adolescents, i s'ha de proporcionar una solució que respecti les condicions d'habitatge digne i adequat a les necessitats d'un infant o adolescent. Cal considerar, a més, que la mera presència d'infants en la unitat de convivència és un dels factors que pot determinar l'existència d'una situació d'emergència social (que, sense aquesta presència d'infants, podria no ser-ho). En conseqüència, l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i els ajuntaments amb reglaments d'adjudicació d'habitatges d'emergència social han d'incorporar als reglaments esmentats:

- La presència d'infants com a supòsit d'emergència social en el cas que aquests estiguin en risc d'exclusió residencial, sense que sigui necessària la concurrència d'altres situacions de vulnerabilitat social afegides.
- La consideració de la pobresa infantil com a situació d'emergència social.
- El deure de motivar en el procediment d'adjudicació de l'habitatge d'emergència social la decisió adoptada d'acord amb l'interès superior de l'infant, especialment en el cas de denegació.
- L'obligació de garantir la immediatesa de l'adjudicació de l'habitatge d'emergència social en el cas de les unitats de convivència amb infants a càrrec.
- La necessitat de no proporcionar recursos residencials, encara que siguin de caràcter provisional, que no garanteixin unes condicions residencials adequades per als infants, com ara pensions o centres d'acollida temporal.
- Com s'ha assenyalat en altres apartats de l'informe, cal incorporar l'exempció del compliment dels requisits establerts per als sol·licitants en l'adjudicació d'habitatges d'emergència social, com ara el dels anys d'empadronament o d'ingressos mínims, a les unitats de convivència amb infants, per evitar excloure de l'accés a aquests habitatges infants en situació de risc d'exclusió residencial i d'emergència social, sempre que hi hagi un informe favorable dels serveis socials.
- La consideració de la situació d'emergència social en el cas d'unitats de convivència amb

infants no només per la pèrdua efectiva de l'habitatge, sinó també pel risc imminent de perdre'l.

## V. AMB RELACIÓ A LA NECESSITAT D'ESTABLIR MECANISMES PER PREVENIR SITUACIONS D'EXCLUSIÓ RESIDENCIAL

■ Cal fer efectives les mesures contra el sobreendeutament relacionat amb l'habitatge habitual, previstes en 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.

■ Cal que el Govern de la Generalitat de Catalunya promogui la signatura de protocols amb el poder judicial perquè, abans de qualsevol desnonament, els jutjats avisin els serveis socials i d'habitatge competents perquè aquests puguin actuar, d'acord amb les circumstàncies de cada cas. Mentre es resol el reallotjament, caldria valorar la suspensió del llançament.

■ L'Administració ha de revisar les rendes del lloguer d'habitatges amb protecció oficial, tenint en compte la davallada dels preus del mercat immobiliari, i també la capacitat socioeconòmica dels ocupants, amb la finalitat de reduir-ne, si escau, els imports. No és admissible que l'Administració repercuteixi, juntament amb la renda del lloguer, despeses comunitàries i tributs que no siguin assumibles econòmicament pels adjudicataris.

■ Davant la conjuntura econòmica actual, els ajuntaments haurien d'exercir la seva potestat d'establir, en les ordenances fiscals, la bonificació potestativa en la quota íntegra de l'impost sobre béns immobles, prevista en la norma tributària per als habitatges amb protecció oficial, com a mitjà per alleugerir el cost econòmic de manteniment de l'habitatge.

■ Les partides pressupostàries destinades a les prestacions econòmiques per al pagament del lloguer i a la rehabilitació d'edificis d'ús residencial han de ser suficients per donar resposta a totes les sol·licituds que acreditin el compliment dels requisits establerts en la convocatòria.

- Els terminis de resolució de les sol·licituds d'ajuts per al pagament del lloguer i de les sol·licituds de prestacions econòmiques d'urgència especial per al pagament del lloguer o de les quotes d'amortització hipotecària no poden ser superiors a un mes.
- El Govern de la Generalitat de Catalunya ha de fer les gestions necessàries perquè el

Govern de l'Estat revisi els tipus d'interès dels préstecs qualificats per a l'adquisició d'habitatges amb protecció oficial per garantir, almenys, que no siguin superiors als del mercat, sobretot després de l'afectació que ja ha comportat per als adquirents dels habitatges protegits la supressió dels ajuts de subsidiació dels préstecs qualificats.

### SUGGERIMENTS DESTACATS

- El dret a l'habitatge està recollit com un dret essencial en la Constitució i en l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Com a tal, es pot considerar que és un dret que no ha d'estar condicionat per límits territorials, de manera que són necessàries la coordinació i la col·laboració de les diverses administracions públiques amb competències en matèria d'habitatge.
- Cal que el Govern de la Generalitat de Catalunya promogui la signatura de protocols amb el poder judicial perquè, abans de qualsevol desnonament, els jutjats avisin els serveis socials i d'habitatge competents perquè aquests puguin actuar, d'acord amb les circumstàncies de cada cas. Mentre es resol el real·lotjament, caldria valorar la suspensió del llançament.
- Les administracions públiques haurien de disposar d'inventaris o de registres del parc públic d'habitatges amb protecció oficial de què disposen que es poguessin interrelacionar amb els registres de sol·licitants d'habitatge per facilitar-ne l'adjudicació. A més, les administracions que tenen d'habitatges disponibles en municipis o zones on no hi ha una demanda d'habitatge suficient s'haurien de comprometre a cedir-los en favor d'altres administracions que no disposin d'habitatges suficients.
- Com s'ha demanat reiteradament, la SAREB hauria de destinar a lloguer social un percentatge d'almenys el 30% dels habitatges que ha obtingut a baix cost, mitjançant la seva cessió a les administracions públiques i a les entitats socials sense ànim de lucre. Cal intentar assolir acords amb els grans tenidors d'habitatges actualment desocupats respecte de la seva cessió en favor de l'Administració pública o en favor d'entitats sense ànim de lucre. En aquest darrer cas, l'Administració hauria d'ajudar les entitats socials oferint el suport i l'assessorament necessaris.
- Tota situació d'emergència residencial s'ha d'atendre des de la triple perspectiva de: facilitar, amb agilitat i celeritat, l'accés a un habitatge, garantir un acompanyament social i promoure la reinserció laboral de les persones afectades. Aquestes accions han d'estar coordinades per un únic servei, que hauria de tenir en compte l'interès superior de l'infant. Cal motivar, d'acord amb aquest interès, les resolucions dels procediments d'adjudicació d'habitatges en situacions d'emergència social.



**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES

**Síndic de Greuges de Catalunya**  
Passeig Lluís Companys, 7  
08003 Barcelona  
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187  
sindic@sindic.cat  
www.sindic.cat

