



PARLAMENT DE CATALUNYA

A LA MESA DE LA COMISSIÓ JUSTÍCIA I QUALITAT DEMOCRÀTICA

APORTACIONS PER ESCRIT DE LA FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA AMB RELACIÓ A LA PROPOSICIÓ DE LLEI DE MODIFICACIÓ DE LA LLEI 5/2006, DE 10 DE MAIG, DEL LLIBRE CINQUÈ DEL CODI CIVIL DE CATALUNYA, RELATIU ALS DRETS REALS, I DE LA LLEI 18/2007, DE 28 DE DESEMBRE, DEL DRET A L'HABITATGE (TRAM. 343-00263/15)

Nom de la persona/entitat que fa les aportacions:

David Bote Paz

President de la Federació de Municipis de Catalunya

DAVID BOTE
PAZ - DNI
38849566J
(SIG)

Firmado
digitalmente por
DAVID BOTE PAZ -
DNI 38849566J
(SIG)
Fecha: 2026.09.21
14:31:36 +02'00'

APORTACIONS PER ESCRIT DE LA FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA AMB RELACIÓ A LA PROPOSICIÓ DE LLEI DE MODIFICACIÓ DE LA LLEI 5/2006, DE 10 DE MAIG, DEL LLIBRE CINQUÈ DEL CODI CIVIL DE CATALUNYA, RELATIU ALS DRETS REALS, I DE LA LLEI 18/2007, DE 28 DE DESEMBRE, DEL DRET A L'HABITATGE (TRAM. 343-00263/15)

«Benvolguts i benvolgudes membres de la Comissió,

En representació de la Federació de Municipis de Catalunya (FMC), agraïm l'oportunitat de comparèixer davant d'aquesta comissió per analitzar la Proposició de Llei de modificació de la Llei 5/2006 i de la Llei 18/2007, que tracta una de les problemàtiques que actualment més ens preocupen com a societat, com és la configuració de la propietat com un dret subjecte a la seva funció social.

Segons estableix el Llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, si bé la propietat atorga als titulars el dret a usar de forma plena i exclusiva els seus béns, aquest exercici s'ha de fer sempre d'acord amb la seva funció social i dins dels límits i restriccions que estableixen les lleis.

Aquesta premissa és el fonament que va inspirar la redacció de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, que declara explícitament que l'exercici del dret de propietat ha de complir la seva funció social. L'habitatge no és només un actiu patrimonial, sinó un bé de primera necessitat. Per tant, quan un habitatge roman desocupat de manera permanent o quan el propietari negligeix el seu deure de conservació, es produeix un incompliment de la funció social que habilita l'Administració per intervenir.

La proposició de Llei que avui ens ocupa s'insereix precisament en aquest marc conceptual. La reforma pretén precisar i ampliar els supòsits d'incompliment d'aquesta funció social, especialment pel que fa a la inactivitat dels grans tenidors davant d'ocupacions que alteren la convivència veïnal.

En el marc d'aquesta compareixença, i abans d'aprofundir en l'anàlisi tècnica del text, voldríem fer una precisió important sobre l'abast de la nostra intervenció. Des de l'FMC volem deixar de banda el debat sobre l'oportunitat o la conveniència de la norma respecte a si les comunitats de propietaris han de tenir la legitimació que se'ls atorga en la modificació de l'article 553-40 del Codi civil per actuar en substitució del propietari inactiu.

La visió de l'FMC la centrarem exclusivament a vetllar pels interessos municipals i a garantir que l'autonomia local no es vegi compromesa per aquesta modificació. El nostre objectiu és analitzar com aquesta reforma interactua amb les competències públiques i assegurar que els ajuntaments mantinguin el seu paper com a garants de la convivència i la funció social de l'habitatge, sense que la nova activitat de les comunitats de propietaris privades generi buits de responsabilitat o impediments al servei de l'interès general que prestem als ciutadans i sense que la modificació resti mitjans als ajuntaments per afrontar la problemàtica de l'habitatge buit.

Des de l'òptica municipalista, hem analitzat com queda la situació per als ens locals i quins aspectes creiem que requeririen una millor precisió jurídica per garantir l'eficàcia de la norma, centrant-nos

principalment en l'anàlisi de la modificació de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, ja que aquest és el nostre marc d'actuació directa i volem incidir en aquells punts que des de la defensa de l'autonomia i de les competències municipals creiem que podrien generar disfuncions o inseguretat en la seva aplicació pràctica.

1.- Reforma de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge:

1.1.- Modificació de l'article 5: Compliment de la funció social

La reforma modifica un dels supòsits en què es considera que la propietat incompleix la funció social del dret de propietat.

(Apartat 2.g): Es modifica la causa d'incompliment de la funció social del dret de propietat que va afegir la Llei 1/2023, de 15 de febrer, amb relació a l'adopció de mesures urgents per afrontar la inactivitat dels propietaris en els casos d'ocupació il·legal d'habitatges amb alteració de la convivència veïnal.

Segons el redactat actual de la norma aquest incompliment es produeix quan el propietari gran tenidor no inicia les accions de desallotjament necessàries, malgrat haver estat requerit per **l'administració pública**, i l'habitatge està ocupat sense títol habilitant i aquesta situació provoca una alteració de la convivència, de l'ordre públic o posa en perill la seguretat o integritat de l'immoble.

La modificació de l'apartat g), més enllà de canvis menors, pretén introduir dos canvis en aquest supòsit:

1. Es restringeix el subjecte obligat. Abans era qualsevol tipus de propietari gran tenidor, ara exclusivament s'aplica als propietaris grans tenidors persones jurídiques.

Abans deia:

"Els propietaris, si tenen la condició de grans tenidors..."

Ara diu:

"els propietaris, persones jurídiques grans tenidors..."

2. S'afegeix un nou legitimat per requerir el desallotjament (les comunitats de propietaris)

Abans deia:

"...requerides per l'administració competent..."

Ara diu:

"...requerides per l'administració competent o la comunitat de propietaris..."

Fins ara les comunitats de propietaris no instaven directament al propietari sinó que ho feien via els ajuntaments. (art. 44 bis de la Llei 18/2007, ja introduït el 2023), "(...) l'ajuntament del municipi on se situï l'immoble, com a administració competent i sens perjudici de la competència d'altres entitats públiques, pot instar el propietari o propietària, d'ofici o a instància de la junta de

propietaris de la finca on estigui situat l'immoble o a instància dels veïns de l'espai residencial contigu, a complir la seva obligació."

En clau local, evidentment aquesta modificació suposa posar en un mateix nivell a la iniciativa pública i a la iniciativa privada, llevant importància als ajuntaments i a la seva condició d'administració pública.

L'addició de les comunitats de propietaris com a subjecte requeridor pot suposar una pèrdua del "filtre públic" dels ajuntaments per evitar motivacions personals que no siguin acordes amb l'ordre públic. Fins ara, si una comunitat de veïns patia problemes de convivència per una ocupació ho instava a través de l'ajuntament. En permetre que les comunitats requereixin directament als propietaris, es pot perdre el control d'equitat que fa l'administració. L'ajuntament exerceix de filtre objectiu davant de denúncies que podien tenir motivacions racistes, aporofòbiques, de discriminació o d'enemistat personal sense que existís una alteració real de la convivència. Traslladar aquesta potestat a l'esfera purament privada pot atiar la conflictivitat social i crear una enorme desigualtat entre comunitats amb recursos i capacitat d'organització i aquelles que es troben en situació de vulnerabilitat.

Igualment i més rellevant encara és la limitació del supòsit d'incompliment de la funció social (lletra g) a les **"persones jurídiques grans tenidors"**. Des dels ajuntaments entenem que aquesta distinció entre **"persones jurídiques grans tenidors"** i **"persones físiques grans tenidors"** no té cap raó de ser. Excloure les "persones físiques grans tenidors" buida de contingut la capacitat d'intervenció municipal en molts casos; motiu pel qual entenem que caldria incloure totes les persones grans tenidores sense distinció de personalitat jurídica.

Limitar aquesta responsabilitat només a persones jurídiques podria generar no només una qüestió d'inconstitucionalitat, sinó un greuge comparatiu i deixar l'ajuntament sense eines davant d'una persona física amb un gran volum de propietats inactives.

En molts municipis els grans tenidors inactius són persones físiques. Excloure'ls genera un greuge comparatiu injustificable. És per això que demanem incloure tots els grans tenidors, siguin persones físiques o jurídiques.

En tot cas, entenem que no es modifica el redactat de l'article 44 bis relatiu a les accions per a actuar davant d'ocupacions sense títol habilitant en supòsits d'alteració de la convivència o de l'ordre públic o que posin en perill la seguretat o la integritat de l'immoble, que obliga en els supòsits d'ocupació d'un immoble sense títol habilitant, el propietari o propietària, si té la condició de gran tenidor, a exercir les accions necessàries per a desallotjar-lo si aquesta situació ha provocat una alteració de la convivència o de l'ordre públic o posa en perill la seguretat o la integritat de l'immoble.

1.2.- Modificació de l'article 41: Detecció d'utilitzacions i situacions anòmales dels habitatges

Com a qüestió prèvia, volem deixar constància que sorprèn enormement que l'exposició de motius de la modificació pràcticament no contingui cap justificació de la profunda reforma de l'article 41. L'única menció afirma erròniament que "s'afegeix" la desocupació permanent com a ús anòmal,

quan aquesta circumstància ja està plenament recollida en la redacció vigent. No s'ofereix cap motiu per al desmantellament del sistema de detecció d'habitatges buits.

La modificació de l'article 41 reordena el procediment de detecció d'irregularitats i introdueix mesures més estrictes de protecció de dades.

S'introdueixen modificacions en tots els seus apartats:

- ✓ **Supressió de l'ocupació il·legal com a ús anòmal (Apartat 1):** Se suprimeix l'ocupació il·legal de la llista genèrica de detecció d'usos anòmals, de forma que es desactiven tots els instruments d'inspecció i control que aquest article preveu per a la seva detecció.

S'elimina íntegrament la lletra (c) de l'apartat 1, c) *L'ocupació sense títol habilitant en supòsits que alterin la convivència o l'ordre públic o que posin en perill la seguretat o la integritat de l'immoble*, que anteriorment definia aquesta **ocupació sense títol que altera la convivència** com una "utilització anòmal". **Aquesta conducta queda reflectida únicament a l'article 5 com un incompliment de la funció social de la propietat si els propietaris són grans tenidors persones jurídiques i no inicien les accions de desallotjament requerides per l'administració competent o la comunitat de propietaris.**

La proposició de llei, tal com hem dit, elimina *l'ocupació sense títol que altera la convivència* de la llista d'usos anòmals de l'article 41 i, tot i que aquesta conducta l'article 5 la defineix com una conducta constitutiva de l'incompliment de la funció social, el nou redactat (Art. 5.2.g), com hem dit abans, restringeix el subjecte responsable exclusivament a **"persones jurídiques grans tenidors"**. Això genera, a part d'un greuge comparatiu, una llacuna legal, de forma que les ocupacions que alteren la convivència o l'ordre públic o posen en perill la seguretat o la integritat de l'immoble en habitatges de propietaris que siguin persones físiques (encara que siguin grans tenidors) o propietaris que no siguin grans tenidors ja no podran ser tractades ni com a "ús anòmal" ni com a "incompliment de la funció social" sota aquest supòsit específic.

És per això que proposem mantenir a l'article 41 *"l'ocupació sense títol habilitant en supòsits que alterin la convivència o l'ordre públic o que posin en perill la seguretat o la integritat de l'immoble"* com a ús anòmal **per a qualsevol tipus de propietari**, o bé ampliar l'article 5.2.g per incloure totes les persones, sigui quina sigui la seva condició, garantint que els ajuntaments puguin actuar independentment de la naturalesa jurídica del propietari dels immobles.

Cal tenir molt present que els municipis tenen competències respecte de la utilització anòmal dels habitatges i que són competents per:

- a) Instruir els procediments per comprovar si un habitatge o un edifici d'habitatges s'utilitzen d'una manera anòmal o estan en una situació anòmal i, amb l'audiència prèvia de les persones interessades, declarar la utilització o situació anòmal i requerir la persona responsable perquè adopti les mesures necessàries per corregir aquesta utilització o situació en el termini que s'estableixi.

b) Ordenar l'execució forçosa de les mesures necessàries per corregir la utilització o situació anòma i determinar el mitjà d'execució.

c) Sancionar la persona responsable quan la utilització o la situació anòmales siguin constitutives d'una infracció en matèria d'habitatge d'acord amb aquesta Llei.

- ✓ **Criteris de detecció inicial (Apartat 4):** La nova redacció de l'apartat 4 (actual apartat 3) limita els indicis que l'administració pot utilitzar per a la detecció inicial d'anomalies (ús anòma) a: (a) declaracions o actes propis del titular, (b) declaracions i comprovacions de la inspecció o agents de l'autoritat, (c) negativa injustificada a la inspecció i (d) anuncis publicitaris. El nou apartat 4 elimina criteris molt rellevants de detecció de les utilitzacions i les situacions anòmales dels habitatges, com són el padró o els consums; concretament, segons la redacció de l'actual article 41, són:

“a) Les dades del padró d'habitants i d'altres registres públics de residents o ocupants.

b) Les dades de la base de fiances de contractes de lloguer.

c) Les dades dels habitatges cedits a l'administració per al seu lloguer.

d) Els consums anormals d'aigua, gas o electricitat.”

L'eliminació d'aquests criteris és altament restrictiva en tant que limita els indicis per a la detecció inicial d'anomalies a elements externs i elimina la possibilitat d'usar creuaments de dades massives en una fase d'estudi previ. Obliga els ajuntaments a dependre de la visualització externa o de denúncies veïnals, perdent la capacitat tecnològica de detectar bosses d'habitatges buits de forma sistemàtica.

La proposta de prohibir utilitzar el padró o els consums dels subministraments per a la "detecció inicial", limitant-los només a la "comprovació" un cop ja s'ha detectat l'anomalia suposa capgirar l'ordre lògic dels factors. Els indicis (com el consum zero o el padró buit) són precisament els que alerten l'ajuntament; la inspecció presencial és la que posteriorment certifica l'anomalia. Si l'ajuntament ha de fer primer la inspecció presencial no necessitarà posteriorment comprovar dades de consum. Aquesta mesura sembla que pretengui limitar la capacitat de detecció i reduir els ajuntaments a un paper purament reactiu basat en denúncies.

Pel que fa a les dades del padró, si la motivació per no consentir l'accés és per la protecció de dades personals, no entenem quina dada personal estaria en risc si es permet exclusivament consultar en el padró si una referència cadastral té o no alguna persona empadronada. Si no hi ha persones empadronades, et dona un "zero", però no et dona cap dada personal.

Igualment, des de l'FMC considerem que s'hauria de permetre l'ús de dades de consums agregats o anonimitzats com a eina de detecció inicial. Això permetria identificar zones de risc (per exemple, illes de cases amb consum zero) sense vulnerar la privacitat individual abans d'iniciar l'expedient administratiu d'investigació.

- ✓ **Restricció d'accés a dades personals (Apartats 5 i 6):** Es modifica, tal com hem dit -apartat 4- el sistema de detecció d'anomalies prohibint l'ús d'indicis com el padró o els consums per a la "detecció" inicial, i el nou apartat 5 limita l'accés a aquestes dades només per a la fase de "comprovació", un cop ja hi ha una sospita fonamentada. L'administració només podrà demanar dades del padró d'habitants o del consum de subministraments (aigua, gas, llum) un cop ja s'ha detectat la utilització anòmla, com a via de comprovació justificada i proporcional, i no com una eina de detecció inicial. Això suposa un canvi significatiu en l'ús de dades sensibles.

La modificació suposa una trava important per a l'actuació municipal i dificulta les polítiques proactives de l'ajuntament per trobar pisos buits. Els ajuntaments necessitem aquestes dades precisament com a indicadors d'una detecció inicial per identificar de forma proactiva pisos buits o sobreocupats. Si l'Administració només pot utilitzar anuncis o declaracions del titular, la nostra capacitat de lluita contra l'ús anòml de l'habitatge quedarà reduïda a una actitud purament reactiva, basada en denúncies. La reforma protegeix la privacitat del propietari a costa de l'eficàcia executiva dels ajuntaments, que perden la seva principal eina proactiva per mobilitzar l'habitatge buit.

Si les dades del padró o consums només es poden demanar "un cop detectada la utilització anòmla" es crea un bucle procedimental. L'ajuntament no pot accedir a la prova més objectiva i definitiva fins que ja ha "detectat" l'anomalia per altres vies menys fiables. Aquesta mesura redueix i quasi elimina la possibilitat dels ajuntaments de fer una política activa respecte de l'ús indegut dels habitatges.

Aquest nou redactat que es proposa és, en tot cas, poc compatible amb la definició que fa La llei d'hisendes locals com a legislació bàsica, que explícitament habilita a la utilització de les dades del padró i dels subministraments. L'article 72.4 del Text Refós de la Llei d'Hisendes Locals disposa que *"La declaración municipal como inmueble desocupado con carácter permanente exigirá la previa audiencia del sujeto pasivo y la acreditación por el Ayuntamiento de los indicios de desocupación, a regular en dicha ordenanza, dentro de los cuales podrán figurar los relativos a los datos del padrón municipal, así como los consumos de servicios de suministro."* El Text Refós de la Llei d'Hisendes Locals habilita expressament als ajuntaments a utilitzar les dades del padró i els consums de subministraments com a indicis clau per poder declarar un immoble com a desocupat permanentment i aplicar-li el corresponent recàrrec de l'IBI.

És per això que demanem mantenir l'accés al padró i a les dades agregades o anonimitzades de consums com a eines de detecció inicial proactiva. En tot cas, de mantenir-se el redactat de la norma, entenem que caldria clarificar que l'existència d'indicis de desocupació (com la manca de moviments en la bústia o el testimoni veïnal) habilita immediatament l'ajuntament per consultar el padró i els consums com a part del procés de detecció/investigació i no només com a comprovació final.

- ✓ **Competències locals (Apartat 3):** Es manté la competència compartida entre la Generalitat i els ajuntaments per instruir aquests procediments, declarar l'anomalia i imposar multes coercitives o sancions.

Tot i que es manté la competència per imposar multes coercitives i sancions, la dificultat en la detecció prèvia, per la restricció en els criteris de detecció, tant pel que fa a les dades del padró i d'altres registres públics o els consums de subministraments com, especialment, pel que fa a la manca de la possibilitat de cessió de les dades de la base de fiances de contractes de lloguer o de les dades dels habitatges cedits a l'administració pel seu lloguer per part de la Generalitat als ajuntaments, pot fer que molts expedients neixin amb una base probatòria feble, facilitant-ne la impugnació judicial.

Entenem que cal reincorporar aquestes obligacions de cessió de dades als ajuntaments perquè puguin exercir les seves competències de forma eficaç; ja que, d'altra forma, s'haurien de preveure transferències de recursos de la Generalitat per finançar les unitats d'inspecció municipal que ara hauran de fer molta més feina presencial davant la limitació de les dades digitals.

2.- Reforma de l'article 553-40 del Codi civil, Llei 5/2006, de 10 de maig, del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, relatiu als drets reals.

Finalment, i com a darrera consideració, volem posar de manifest la necessitat d'ajustar la proposta de modificació del Codi civil de Catalunya (CCC) que fa la proposició de Llei. L'objectiu ha de ser garantir que la nova legitimitat de les comunitats de propietaris no debiliti, sinó que complementi, la capacitat d'actuació que els ajuntaments ja tenen reconeguda.

La reforma aposta per donar més protagonisme a les comunitats de propietaris, permetent-los actuar directament en el procés civil contra ocupants il·legals o substituir el posseïdor legítim si aquest no actua en 10 dies.

Si bé és cert que aquesta possibilitat podria alleujar part de la pressió sobre els serveis jurídics municipals en traslladar l'acció inicial a l'esfera privada de la comunitat, el text proposat elimina de l'article 553-40 del CCC la menció que abans feia segons la qual la comunitat podia denunciar els fets a l'ajuntament perquè aquest activés l'article 44 bis.

Desapareix del redactat de l'article 553-40.2 el següent paràgraf: *"Si les activitats o els actes contraris a la convivència o que malmetin o facin perillar l'immoble els fan els ocupants de l'element privatiu il·legítimament i sense la voluntat dels propietaris, la junta de propietaris pot denunciar els fets a l'ajuntament del seu municipi a fi que iniciï, amb l'expedient acreditatiu previ que s'han produït efectivament les activitats o els actes prohibits, el procediment que estableix l'article 44 bis de la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge."*

Encara que la facultat que li atorga l'article 44 bis als municipis no s'ha modificat, eliminar-la del Codi civil pot crear confusió a les juntes de propietaris sobre quins són els canals de col·laboració amb el seu ajuntament. Recomanem mantenir aquesta via de comunicació explícita per fomentar la cooperació pública-privada.

Per a mantenir i reforçar la posició actual dels ens locals, proposem el restabliment de la via de denúncia municipal. La redacció vigent de l'article 553-40.2 preveu explícitament que la junta de propietaris pugui denunciar els fets a l'ajuntament perquè aquest iniciï el procediment de l'article 44 bis de la Llei 18/2007. La proposició de llei elimina aquesta referència i creiem que cal reincorporar-la per evitar que les comunitats amb menys recursos es vegin abocades exclusivament a un procés civil privat que pot ser costós i complex, mantenint oberta la via de col·laboració amb l'administració local.

També volem fer al·lusió a la necessària harmonització d'alguns terminis. La proposta estableix que la comunitat pot actuar si el posseïdor legítim no ho fa en 10 dies des del requeriment. En canvi, la Llei 18/2007 (article 44 bis) dona al propietari un termini d'un mes per acreditar l'inici d'accions abans que l'ajuntament es pugui subrogar. Aquesta disparitat de terminis pot generar inseguretat jurídica i creiem que caldria alinear aquests terminis o clarificar que la inactivitat en el termini de 10 dies ja habilita la comunicació a l'ajuntament per a l'activació de la via administrativa.

Per acabar, atès que l'acció municipal de l'article 44 bis està vinculada a propietaris que siguin grans tenidors, seria útil que la modificació del Codi civil obligués el propietari requerit a manifestar la seva condició o no de gran tenidor en el termini de resposta, facilitant així la prova posterior que l'ajuntament necessitarà per a actuar.

El dret a l'habitatge ha de complir una funció social ineludible. Perquè els ajuntaments puguin garantir-la, cal que la reforma no generi llacunes legals que limitin la seva intervenció. En aquest sentit, considerem imprescindible que les obligacions i sancions davant la inactivitat en habitatges ocupats s'apliquin a tots els grans tenidors, sense distingir si són persones físiques o jurídiques, per evitar greuges comparatius i la pèrdua d'eficàcia de la norma. Igualment, ens preocupa que les restriccions en l'accés a les dades redueixin els ajuntaments a un paper purament reactiu basat en denúncies veïnals i sol·licitem que es permeti l'ús d'aquests indicadors per a la detecció inicial de bosses d'habitatges buits, ja que són l'eina més objectiva per a les polítiques d'habitatge proactives.

En definitiva, des del municipalisme demanem una norma que ofereixi seguretat jurídica i eines eficaces per protegir la convivència i mobilitzar l'habitatge buit.
