

# EAPC - Món local: urbanisme, tributs, organització i altres àmbits específics



El Pla territorial sectorial d'habitatge aprovat pel Decret 408/2024, de 22 d'octubre, i les reserves necessàries per a habitatge protegit, una atenció especial al sol urbà consolidat, a la SIC 16/2021 i a la SISJC de 6 de juliol 2023.

05-12-2024

1. La doble funció de les reserves d'habitatge protegit: provisió d'habitatge assequible i barreja social contra la gentrificació i la segregació

Les reserves d'habitatge assequible establertes per la legislació urbanística estatal i catalana serveixen a un doble propòsit, quantitatiu i qualitatiu, que no sempre és ben comprès.

D'una banda, és clar, cerquen la generació de més habitatges assequibles, que permetin fer front a la gran demanda insatisfeta, la qual cosa és evident. Però, i això queda sovint més enfosquit, les reserves són alhora un instrument urbanístic rellevant, puix que permeten disposar d'habitatge no segregat que promogui la barreja social urbana com un component del dret a la ciutat i eviti ciutats "fracturades", amb impactes molt negatius per a les persones i el conjunt urbà (desigualtats en matèria de mobilitat, accés a llocs de treball, possibles problemes de seguretat urbana, etc.).

Com veurem a continuació, tots dos objectius són presents en les regulacions existents sobre les reserves de sostre edificable per a habitatges de protecció oficial (d'ara endavant, reserves per HPO), en la terminologia tradicional espanyola i catalana, incloent-hi el recent Pla territorial sectorial d'habitatge, aprovat pel Decret 408/2024, de 22 d'octubre, amb un retard de gairebé... setze anys (disposició addicional primera de la Llei del dret a l'habitatge de 2007). Els HPO són un tipus d'habitatge, com se sap, en relació amb el qual es rep (el promotor o l'usuari) algun tipus d'ajuda pública, per la qual cosa el preu final es redueix respecte de la resta d'habitatges (els de "preu lliure", per a qui els puguin pagar), siguin construïts pel sector públic o pel privat. No obstant això, la recepció de l'ajuda pública implica una alteració del seu règim jurídic, en relació amb els habitatges de "preu lliure", atesa l'evident connexió amb una finalitat d'interès general: la generació d'habitatge assequible de superfície i qualitat controlada (article 3.f, segon apartat, de la Llei estatal 12/2023, pel dret a l'habitatge).

1.1 El vessant quantitatiu

Des de la perspectiva quantitativa, i respecte a la injecció d'habitatge assequible a les ciutats, quina és la situació actual a Catalunya quant als percentatges de reserva per HPO després de l'aprovació de la Llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge?

Com se sap, la Llei estatal ha establert una sèrie de regles en matèria d'urbanisme, com ara la regla general sobre destinació de les cessions urbanístiques integrants dels patrimonis públics de sòl a habitatge social o dotacional (article 15.1.e, “No podrá sustituirse por ningún otro uso público o de interés social ni por otras formas de cumplimiento del deber, salvo que se acredite la necesidad de destinarlo a otros usos de interés social) o la regla general sobre manteniment de la qualificació urbanística d'HPO per als plans urbanístics (article 15.1.c, “No podrá modificarse, salvo en los casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística justifique la innecesidad de este tipo de viviendas o la imposibilidad sobrevenida de dicho destino”), per exemple.

Però als efectes que ens interessin, la Llei augmenta les reserves per HPO, amb la modificació del Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Sòl i rehabilitació urbana, d'ara endavant, legislació o Llei estatal de sòl (disposició final quarta), situant-les ara en el 40% en sòl urbanitzable i en el 20% en sòl urbà no consolidat, i assenyala que d'aquests percentatges com a mínim el 50% ha de ser en règim de lloguer, com a regla general (art. 15: salvo en casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística lo justifique, atendiendo a las características de las personas demandantes de vivienda u otras circunstancias de la realidad económica y social”). Pel que fa a les reserves per HPO en sòl urbà consolidat, no hi ha cap referència concreta, però l'article 15.3 sembla obrir la porta que n'hi hagi (“En la regulación de los usos en entornos residenciales en el medio urbano, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá instrumentos efectivos para asegurar el equilibrio, preservar la calidad de vida y el acceso a la vivienda, y asegurar el cumplimiento del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible recogido en el artículo 3 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre”).

En aquest marc estatal, el Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme (d'ara endavant, llei o legislació catalana d'urbanisme), després de la seva modificació pel Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, disposa reserves obligatòries generals (art. 57.3 del text refós català), del 30% (amb excepcions per una sèrie de municipis, de poca població, llevat que el planejament territorial o director urbanístic determini una altra cosa), augmentades al 40%, d'acord amb la disposició addicional sisena del Decret llei esmentat, per a l'Àrea Metropolitana de Barcelona en sòl urbanitzable delimitat i sòl urbà no consolidat (tot i que reduïbles al 30% “quan no es pugui garantir la viabilitat econòmica financera de les actuacions”), i s'ha de destinar, en tot cas, la meitat com a mínim de les reserves d'habitatges de protecció pública específicament al règim d'arrendament. D'acord amb la disposició transitòria quarta del Decret llei, també és possible augmentar el percentatge de 30% mitjançant el futur Pla territorial sectorial d'habitatge en certes àrees de demanda residencial forta i acreditada fins al 50% en sòl urbanitzable i 40% en sòl urbà no consolidat (amb possibilitat de reduir-los, en aquest darrer cas, fins al 30% quan sigui necessari per garantir la viabilitat econòmica de l'actuació; en tot cas, la meitat com a mínim d'aquestes reserves s'han de destinar específicament al règim d'arrendament).

Desenvolupant aquestes previsions legals, el Pla territorial sectorial d'habitatge de Catalunya, les normes del qual són contingudes a l'annex 1 del Decret 408/2024, de 22 d'octubre, pel qual s'aprova el Pla i es desenvolupa l'objectiu de solidaritat urbana que disposa la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, assenyala a l'article 5, entre les directrius per a l'execució del Pla i per a la formulació dels plans específics d'habitatge, "e) Impulsar polítiques actives per tal d'executar la construcció dels sòls reservats per a habitatge de protecció pública i incrementar el parc públic d'habitatges destinats al lloguer social mitjançant els instruments de política de sòl i d'habitatge i la qualificació de sòls com a sistema urbanístic d'equipaments comunitaris d'allotjament dotacional".

A l'article 18 de les normes del Pla es disposa que en les àrees de demanda residencial forta i acreditada del tipus 1, definides en la mateixa norma mitjançant un llistat, cal reservar el sòl corresponent al 50 % del sostre que es qualifiqui per a l'ús residencial de nova implantació en sòl urbanitzable delimitat i el 40 % en sòl urbà no consolidat, amb possibilitat de reduir-ho, en aquest darrer cas, fins al 30 % quan sigui necessari per garantir la viabilitat econòmica de l'actuació. Ara bé, de conformitat amb la disposició transitòria del Decret 408/2024, en el cas del procediment d'aprovació dels instruments de planejament d'habitatge i urbanístics, en tramitació en el moment d'entrada en vigor del Pla territorial sectorial d'habitatge, pel que fa a les reserves de sòl per a la construcció d'habitatges de protecció pública que estableix aquest Pla, és "aplicable el règim jurídic anterior" al planejament urbanístic general dels municipis afectats i les seves revisions i modificacions, així com als plans urbanístics derivats i llurs modificacions, "si ja són aprovats inicialment o que s'aprovin inicialment dins del termini de quaranta-cinc dies hàbils posteriors a l'entrada en vigor del Pla territorial sectorial d'habitatge".

Pel que fa al sòl urbà consolidat, la legislació catalana d'urbanisme (art. 57.7), després de la derogació de l'article 17.3 de la Llei del dret a l'habitatge de 2007, com veurem en detall tot seguit, configura un sistema en el qual semblaria que les reserves són possibles per als municipis, però no obligatòries. Però, com justificarem a la part final d'aquest text, en realitat, en principi i per defecte, la reserva sense percentatges mínims establerts és necessària per defecte, llevat que el planejament fonamenti i justifiqui molt curosament el contrari.

#### 1.2 El vessant qualitatiu

Pel que fa a l'aspecte qualitatiu, vinculat a la lluita contra la segregació urbana (Ponce Solé, J. *Segregació escolar i immigració. Contra els guetos escolars: dret i polítiques públiques urbanes*, CEPC, Madrid, 2007), Nombrosos documents internacionals emfatitzen aquesta perspectiva, com ara la Nova Agenda Urbana, sorgida de la reunió d'Hàbitat III a Quito a la fi de 2016 i recollida en la Resolució 71/256 de 23 de desembre de 2016 de les Nacions Unides, o documents de l'OCDE (<http://www.oecd.org/gov/making-cities-work-for-all-9789264263260-en.htm>). Els drets urbanístics i d'habitatge nacionals, incloent-hi el català, han incorporat aquestes idees entre les seves tècniques jurídiques, utilitzant el que és conegut internacionalment com *inclusionary zoning* o *inclusionary housing*, utilitzat en ordenaments jurídics com el nord-americà, pioner des dels anys setanta del passat segle, o europeus, com l'anglès o el francès, i així han injectat habitatge assequible al centre de ciutats com Londres o París, per evitar la segregació residencial, que arrossega l'escolar o la religiosa (Calavita, N., i Mallach, A., *Inclusionary Housing in International Perspective. Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture*, Lincoln Institute of Land Policy, 2010).

A Catalunya, en l'àmbit urbanístic, en concret, la qüestió és regulada en l'article 57.6 del text refós de la Llei d'urbanisme i en l'article 66.4 del Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme (d'ara endavant, Reglament de la llei catalana d'urbanisme), que cal connectar amb el principi de desenvolupament urbà sostenible de l'article 3 del text refós:

“Art. 57.6 Les reserves per a la construcció d'habitatges de protecció pública s'han d'emplaçar evitant la concentració excessiva d'aquesta mena d'habitatges amb la finalitat d'afavorir la cohesió social i evitar la segregació territorial dels ciutadans per raó del seu nivell de renda. Aquestes reserves han d'atendre la diversitat de demanda d'habitatges de diferents dimensions. El pla ha de determinar la localització d'aquestes reserves mitjançant la qualificació de sòl d'habitatge de protecció pública en sòl urbà consolidat, o no consolidat no inclòs en sectors de planejament derivat.” [...] “Art. 66.4 La localització de les reserves per a habitatge amb protecció oficial, com a regla general, ha de ser uniforme per a tots els àmbits d'actuació en sòl urbà no consolidat i en sòl urbanitzable. Si, excepcionalment, es modifica el repartiment uniforme, cal justificar aquesta decisió en la memòria social d'habitatge del pla urbanístic corresponent, bé per raó de la incompatibilitat de la tipologia edificatòria prevista amb la construcció d'habitatges protegits, bé per raó de la viabilitat de l'actuació en funció de la seva dimensió. En tot cas, s'ha d'acreditar la inexistència de concentració excessiva d'aquest tipus d'habitatge i la no generació de segregació espacial. Ha de procurar-se sempre la barreja de l'habitatge amb protecció oficial i la lliure, i si pot ser fer coexistir tots dos tipus d'habitatge en el territori.”

Per la seva banda, l'article 16 de la Llei del dret a l'habitatge de 2007, modificat pel Decret llei 17/2019, estableix directrius per al planejament urbanístic respecte als habitatges, entre aquestes la necessitat que el planejament urbanístic, en coherència amb les determinacions de la planificació i la programació en matèria d'habitatge, qualifiqui en el medi urbà sòl adequat i suficient per a l'ús d'habitatge destinat a domicili habitual de la població resident. S'han de tenir en compte el principi d'integració de l'habitatge en l'entorn, per a la qual cosa s'han de complir unes directrius, entre aquestes, que les parcel·les edificables s'han de situar en continuïtat amb el teixit urbà i s'ha d'evitar que l'ordenació generi dispersió en el territori i exclusió social, i vetllar per garantir el dret de tots els habitants a gaudir de condicions de vida urbana i d'habitatge que afavoreixin la cohesió social i per assegurar en cada nucli la coexistència de l'ús residencial amb altres usos i la diversitat de tipus d'habitatge.

Aquestes preocupacions jurídiques han estat recollides per la STS d'11 de desembre de 2003, en referència a la construcció en sòl no urbanitzable de mòduls d'habitatges socials, considerada constitucionalment inacceptable, pel fet de contravenir l'objectiu declarat d'integració social (<https://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&datasematch=TS&reference=2747046&links=cantabria&optimize=20040209&publicinterface=t>).

Més recentment, en dues sentències judicials, la igualtat i la no-discriminació en el context urbà han estat connectades específicament amb el dret a la ciutat. Es tracta de la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Madrid de 19 d'abril de 2017, recurs n. 1882/2015, i la Sentència del Tribunal Suprem de 10 de desembre de 2018, recurs n. 3781/2017, que va conèixer en segona instància de l'anterior. Així mateix, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya ha assenyalat en la Sentència de 17 de maig de 2018, recurs n. 89/2015, que “La cohesió social impedeix que l'habitatge de protecció oficial es centri en un àmbit del pla municipal, de manera que en els

altres sectors només es destinin a l'habitatge lliure. Cal considerar el conjunt del municipi i no un polígon concret. Aquest principi no es veurà menyscabat pel fet que en una illa d'un polígon d'actuació es concentri l'habitatge de protecció oficial i es reservin les altres illes a habitatge lliure. Es tracta que hi hagi habitatge de protecció oficial en tots els sectors del pla municipal”.

El Decret 408/2024, de 22 d'octubre, pel qual s'aprova el Pla territorial sectorial d'habitatge i es desenvolupa l'objectiu de solidaritat urbana que preveu la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, ja esmentat en relació amb l'aspecte quantitatiu de les reserves, assenyala ara a l'annex 1, en què recull les normes del Pla, a l'article 5, entre les directrius per a l'execució del Pla i per a la formulació dels plans específics d'habitatge, la de "g) Contribuir a millorar la cohesió social de la ciutat existent i futura".

A més, té en compte també la cohesió social a l'article 3.5, en referir-se a la possibilitat dels municipis inclosos en àrees de demanda residencial forta i acreditada per complir l'objectiu de solidaritat urbana (disposar d'un parc mínim d'habitatges destinats a polítiques socials del 15% respecte al total d'habitatges principals existents en vint anys), quan permet un compliment global en lloc d'individual, sempre, però, que els HPO quedin repartits de manera equivalent entre els municipis i aquesta distribució comporti una millora de la cohesió social.

2. Les reserves per a habitatge protegit en sòl urbà consolidat

Aquesta doble funció de les reserves per HPO exposada es veu més clarament que enlloc en el cas del sòl urbà consolidat. La normativa referida a la reserva de sòl per a HPO ho ha fet tradicionalment per la ubicació d'aquesta en sòl urbà no consolidat i sòl urbanitzable, per utilitzar la terminologia habitual en la legislació autonòmica.

No obstant això, **Catalunya ha anat més lluny, en preveure legalment la reserva d'HPO per a sòl urbà consolidat, aprofundint en l'estreta connexió, com cal esperar, entre l'urbanisme (i ubicacions centrals i no perifèriques a les ciutats) i l'habitatge assequible, aspectes que havien estat històricament separats.**

Es tracta d'una novetat rellevant, especialment important en el cas de ciutats on la possibilitat de créixer és limitada i on, a més de les operacions de reforma interior, es produeixen centenars d'operacions anuals que impliquen nova construcció o grans rehabilitacions d'edificis, en sòl urbà.

La Llei catalana de 2007 del dret a l'habitatge contenia, de manera pionera, l'important article 17.3, derogat pel Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, ja esmentat. Ara, en coordinació amb la Llei del dret a l'habitatge de 2007, la llei catalana d'urbanisme disposa que:

“Art. 57.7. El planejament urbanístic general o derivat, segons correspongui, ha de determinar la localització concreta de les reserves per a la construcció d'habitatges de protecció pública mitjançant la qualificació de terrenys per a aquesta finalitat en sòl urbà no inclòs en sectors de planejament derivat, formin part o no de polígons d'actuació urbanística, la qual es pot vincular a un règim específic de protecció pública, i mitjançant la determinació del percentatge de sostre que els sectors de planejament derivat han de qualificar per a aquesta destinació. El planejament ha de preveure els terminis obligatoris per a l'inici i per a la finalització de la construcció d'aquests habitatges.”

Així mateix, el Reglament de la llei catalana d'urbanisme assenyala en l'article 66.4 que:

"El pla d'ordenació urbanística municipal, segons les necessitats detectades i en coherència amb el planejament territorial, ha d'establir l'emplaçament del sòl destinat a la construcció d'habitatges de protecció pública i d'habitatges objecte d'altres mesures d'estímul de l'habitatge assequible, i ha de distribuir i quantificar les reserves corresponents, mitjançant:

a) La qualificació de terrenys en sòl urbà no inclòs en sectors de planejament derivat, formin part o no de polígons d'actuació urbanística. La qualificació urbanística del sòl pot preveure el destí total o parcial de l'edificació a habitatge amb protecció oficial. La qualificació que estableixi la destinació total o parcial a habitatge amb protecció oficial de terrenys que tenen la condició de sòl urbà consolidat pot ser aplicable tant en les noves construccions com en els casos de gran rehabilitació de les edificacions existents."

La Sentència del TSJ de Catalunya, núm. 18, de 13 de gener de 2009, entre moltes altres, ha declarat que la Llei dona cobertura a les reserves de sòl per HPO, que comporten una qualificació urbanística.

No obstant això, aquestes previsions legals sobre reserves per a HPO en sòl urbà consolidat han estat dormint jurídicament durant més d'una dècada, fins que l'Ajuntament de Barcelona, primer, i altres ajuntaments, més tard, han començat a modificar el planejament urbanístic per fer-les operatives.

Si bé ens centrarem en el cas de Barcelona, a Catalunya, per exemple, amb data de juliol de 2020 es va aprovar també definitivament la modificació puntual del Pla general metropolità per a la implementació de mesures per l'increment del parc d'habitatge de protecció oficial de Sant Cugat del Vallès, publicada en el DOGC de 9 de juliol de 2020. En aquest cas, no es tracta d'una obligació urbanística dels propietaris i promotors de terrenys en sòl urbà consolidat de destinar un percentatge a habitatge en règim de protecció, com veurem que és el cas de Barcelona, sinó que en cas de no fer-ho es faculta l'Administració a poder exercir el dret de tanteig i retracte i, per tant, fer la proposta de compra amb les mateixes condicions econòmiques i de mercat que un hipotètic tercer adquirent. Entre les propietats afectades pel dret de tanteig i retracte es troben els terrenys en sòl urbà consolidat amb un sostre destinat a ús d'habitatge de més de 550 m<sup>2</sup> i que no es garanteixi en el moment de la seva transmissió el destí d'un mínim del 30% a protecció oficial.

Per la seva banda, l'Ajuntament de Mataró va aprovar provisionalment el març de 2023 una modificació puntual del Pla general d'ordenació municipal per establir la reserva del 30% d'HPO per a noves construccions en parcel·les amb un sostre potencial de més de 600 m<sup>2</sup>.

Pel que fa al cas particular de la ciutat de Barcelona, cal tenir en compte la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona, que disposa el següent:

"Art. 65. 1. El Pla general d'ordenació municipal o supramunicipal, en l'àmbit del terme municipal de Barcelona, conté les determinacions següents: 2. A més de les determinacions de caràcter general, els plans generals, en sòl urbà, han de contenir les següents: d) Les ubicacions reservades per a centres docents, públics i privats, assistencials i sanitaris, temples, grans instal·lacions hoteleres, gasolineres, equipaments de medi ambient i altres serveis o activitats públiques o privades per a les quals sigui necessari reservar sòl per raons de desenvolupament economicosocial, cultural, d'oci o altres d'interès general. Així mateix, es poden reservar sòl i edificacions per a ús exclusiu d'habitatges sotmesos a algun dels règims vigents de protecció

pública o a les noves modalitats de promoció que puguin definir-se per a Barcelona.” [...] “Art. 86.1. El Pla general ha de reservar espais per a l'habitatge de qualsevol règim de protecció pública.”

La modificació del Pla general metropolità de 1976 (PGM) a Barcelona, iniciada i culminada, com veurem, el 2018 (que compta amb l'antecedent de la previsió en el Pla pel dret a l'habitatge de la ciutat 2016-2025), ha pretès portar a la realitat del planejament urbanístic la cobertura legal vista, entenent que la previsió d'HPO en sòl urbà consolidat és un destí parcial urbanístic.

D'acord amb l'aprovació provisional de modificació del PGM, aprovada per l'Ajuntament de Barcelona el setembre de 2018, es va establir un 30% obligatori d'HPO en totes les noves construccions, ampliacions i en grans rehabilitacions destinades a nous habitatges. La modificació del PGM va preveure l'aplicació de l'obligació jurídica a tota la ciutat, en edificis plurifamiliars, en promocions destinades a habitatge de més de 600 m<sup>2</sup> de sostre, amb algunes excepcions.

L'aprovació provisional municipal va ser seguida de l'aprovació definitiva autonòmica, el desembre de 2018. Amb data 5 de desembre de 2018, la Subcomissió d'Urbanisme de Barcelona, òrgan encarregat d'aprovar definitivament, si era procedent, la modificació impulsada en les fases d'aprovació inicial i provisional per l'Ajuntament de Barcelona, va dictar una resolució per la qual es va aprovar definitivament la modificació, i això va donar per bones la gran majoria de modificacions exposades, encara que establint algunes precisions. Aquesta aprovació definitiva va ser objecte de publicació en el DOGC de 14 de desembre de 2018 (Edicte de 12 de desembre de 2018, sobre un acord de la Subcomissió d'Urbanisme del municipi de Barcelona).

Un dels articles crucials de la nova regulació és el 285 *ter*, del qual destaquem els paràgrafs següents:

“Aplicació de la destinació parcial a habitatge de protecció pública

1. En les zones en què, d'acord amb la secció 5a ‘Reglamentació detallada d'usos en el sòl urbà’, es preveu una destinació parcial del 30% del sostre urbanístic potencial de les parcel·les en habitatge de protecció pública, aquest s'ha d'aplicar en parcel·les de més de 600 m<sup>2</sup> de sostre urbanístic potencial d'habitatge plurifamiliar, en el cas d'una actuació edificatòria de nova construcció o gran rehabilitació que inclogui aquest ús, d'acord amb aquest article i concordants. Els habitatges amb protecció oficial resultants han de ser de règim general o un altre règim que determini com a equivalent la normativa en matèria d'habitatge. [...] 4. S'exceptuen de la destinació parcial el que fa referència a l'apartat 1 del present article:

a) Les parcel·les resultants de l'execució de polígons d'actuació urbanística, en desenvolupament del PGM o de les seves modificacions, que encara no hagin materialitzat l'edificació. En el cas de parcel·les en polígons d'actuació urbanística executats i que no estiguin en un àmbit de modificació de PGM o de planejament derivat que contingui la reserva d'HPO, si han incomplert els terminis d'edificació establerts pel planejament, no s'han d'exceptuar de la destinació parcial.

b) D'acord amb els plans especials de protecció del patrimoni arquitectònic i catàleg dels districtes de Barcelona, les parcel·les amb un grau de protecció A i B; i les parcel·les amb un grau de protecció C quan la gran rehabilitació de l'edificació comporti el manteniment o la recuperació de la tipologia, i que no incrementi el nombre d'habitatges.”

Es tracta d'HPO de règim general, al qual un gran percentatge de la població pot accedir, prèvia inscripció en el Registre de Sol·licitants d'Habitatge de Protecció Oficial, regulada per la normativa catalana d'habitatge. No es tracta, doncs, d'allotjament per a col·lectius d'especials necessitats, sinó per a persones que, senzillament, no poden accedir a habitatge no segregat assequible. Per això, la *monetització*, és a dir, la conversió de l'obligació jurídica en diners a pagar per construir l'habitatge assequible en "algun altre lloc", comporti deixar a aquest instrument sense la meitat de la seva finalitat, pot ser la més rellevant per evitar ciutats "fracturades" i promoure la integració, la igualtat urbana i el dret a la ciutat, l'obtenció de la barreja social, de la mixtura urbana com a antídote contra la segregació, i el mecanisme de cohesió social.

Amb posterioritat a aquesta modificació del PGM, n'hi va haver una altra que també afectava Barcelona per la millora urbanística i ambiental dels barris de Gràcia, l'aprovació definitiva de la qual va ser publicada amb correcció d'errors en el DOGC de 4 de març de 2022, que amplia la previsió recollida l'any 2018 fins als 400 m<sup>2</sup> (art. 9.2.a).

Des de l'exclusiva perspectiva jurídica d'aquest estudi, **un element a considerar és si la modificació del PGM a Barcelona, i la que pugui haver en altres municipis, respecta la distribució de competències en matèria d'urbanisme entre l'Estat, les comunitats autònomes i els ens locals. L'altre és si és possible jurídicament fer aquestes reserves en sòl urbà consolidat i sota quines condicions.**

2.1 Distribució de competències i reserves per HPO: la STC 16/2021

D'acord amb el Dictamen 282, de 29 de novembre de 2007, del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya (actual Consell de Garanties Estatutàries), sobre el Projecte de Llei de dret a l'habitatge, **l'article 17 de la llei catalana del dret a l'habitatge que preveia reserves en sòl urbà consolidat va ser declarat conforme al marc constitucional i estatutari.**

Una anàlisi de les diferents sentències del TC referides a reserves d'habitatge en normativa estatal (sentències 61/1997, de 20 de març de 1997, 164/2001, d'11 de juliol de 2001, 141/2014, d'11 de setembre de 2014, i 143/2017, de 14 de desembre de 2017), revela que la previsió de l'article 20 de la Llei de sòl estatal, ja esmentada, es va dictar a l'empara de l'article 149.1.13 de la CE, i és una directriu d'ordenació mínima d'obligat compliment pel legislador i el planejament urbanístic. D'altra banda, l'article 149.1.1 de la CE només estableix un mínim comú denominador en protecció del dret a l'habitatge de l'article 47 de la CE, que pot ser modulats pel legislador urbanístic autonòmic.

En qualsevol cas, **la STC 16/2021 ha acabat esvaint qualsevol dubte sobre la competència catalana per regular les reserves d'HPO en sòl urbà consolidat.** Aquesta Sentència versa sobre el Decret llei del Govern de la Generalitat de Catalunya 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, contra l'article únic del Decret llei del Govern de la Generalitat de Catalunya 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica l'anterior, i contra l'acord del Parlament de Catalunya de 4 de març de 2020 de validació del Decret llei 1/2020. Pel que ens interessa, aquesta Sentència assenyala el següent [traducció nostra]:

“En els preceptes invocats pels recurrents no hi ha cap norma que prohibeixi destinar edificacions al concret ús que és l'habitatge protegit. Ans al contrari, l'article 20.1.b ordena a les comunitats autònomes i als ajuntaments reservar sòl per a això i efectuar una 'distribució de la seva localització respectuosa amb el principi de cohesió social', criteri favorable a la possible localització en sòl urbanitzat i en edificacions noves o ja existents que han de ser objecte



d'actuacions edificatòries' de l'article 7.2 del TRLSRU [segons aquest precepte són actuacions edificatòries les de 'nova edificació' i també les de 'substitució de l'edificació existent' i 'rehabilitació edificatòria']. El que imposa la llei estatal és, quan hagin d'efectuar-se tals activitats, la distribució equitativa dels beneficis i les càrregues [article 17.2, en relació amb els articles 2.1, 14.1.c i 24] o, si això no fos possible, la indemnització dels perjudicis singulars ocasionats (art. 48 del TRLSRU), i en tot cas el respecte als drets urbanístics patrimonialitzats conformement a la llei (art. 11.2) sota garantia d'indemnització (art. 33.3 de la CE).”

2.2 Possibilitat legal de les reserves per HPO: la STSJ de Catalunya de 6 de juliol de 2021

Un cop aclarida la distribució de competències en aquest punt i la capacitat autonòmica per regular les reserves d'HPO en sòl urbà consolidat, resta per analitzar si aquesta reserva és conforme a l'ordenament jurídic vigent i en quines condicions.

La STC de 2021 accepta la reserva d'HPO en sòl urbà consolidat com una qualificació urbanística que delimita el dret de propietat fixant-ne un ús específic. Se situa així en la línia del que ha mantingut tant la legislació catalana com l'estatal al llarg de les últimes dècades. Cal recordar, respecte a aquesta última, que la reforma del text refós de 1976 per la Llei de 25 de juliol de 1990 va comportar la introducció explícita en la legislació urbanística estatal de la possibilitat del planejament de reservar sòl per a habitatges protegits. El text refós de 1992 va preveure a l'article 3.2, lletra *h*, la facultat de “qualificar terrenys per a la construcció d'habitatges subjectes a algun règim de protecció pública”, mentre que l'article 98.3 considerava tal qualificació d'ús específic, al qual havia d'assignar-se el coeficient de ponderació corresponent per dur a terme l'equidistribució de càrregues i beneficis en l'àrea en què estigués inclòs.

La STC 141/2014, en relació amb la Llei de sòl estatal de 2007 i el seu article 10, va assenyalar que les reserves per a HPO en la legislació estatal són emparades pels articles de la CE 149.1.1, en relació amb el dret de propietat i de llibertat d'empresa, no a l'habitatge, i 149.1.13, i és, per tant, una condició bàsica considerada “un sacrifici, càrrega o deure mínim d'igualació que han de suportar els propietaris”. Però, en la nostra opinió, no va utilitzar aquests conceptes tècnicament, perquè els va usar com a sinònims, quan es tracta de supòsits clarament distints, i és una interpretació literal basada en la menció del sacrifici o càrrega tan vàlida com una altra que es basi en el seu caràcter de deure mínim, com a delimitació no indemnitzable, per la qual cosa aquesta STC no ens sembla un argument determinant sobre aquest tema. En tot cas, qualsevol dubte ha estat aclarit ara per la STC 16/2021.

**L'obligació jurídica establerta per la modificació del PGM a Barcelona no comporta, doncs, una de cessió en sòl urbà consolidat, que com se sap no permet el TC (per totes, STC 365/2006). No constitueix una càrrega, un deure urbanístic que comporti una obligació consistent en una prestació de fer imposada al propietari. Es tracta d'una qualificació urbanística, que estableix l'ús urbanístic i delimita el dret de propietat en virtut de la seva funció social. És un destí parcial, mitjançant la qualificació urbanística del ja preexistent ús d'habitatge, a HPO.**

En tractar-se d'una delimitació del dret de propietat, la reserva d'HPO en sòl urbà consolidable no comporta cap indemnització al propietari, i no hi és aplicable cap dels supòsits de l'article 48 de la Llei estatal de 2015. No hi ha vinculació singular que pugui incidir sobre el principi d'equidistribució perquè és aplicable en tot el sòl urbà consolidat de Barcelona per la modificació al·ludida del PGM. Per la qual cosa no seria aplicable la previsió de la STC 16/2021 que assenyala

que “el que imposa la llei estatal és, quan hagin d'efectuar-se tals activitats, l'equitativa distribució dels beneficis i càrregues [article 17.2, en relació amb els articles 2.1, 14.1.c i 24] o, si això no fos possible, la indemnització dels perjudicis singulars ocasionats (art. 48 del TRLSRU), i en tot cas el respecte als drets urbanístics patrimonialitzats conformement a la llei (art. 11.2) sota garantia d'indemnització (art. 33.3 de la CE).”

Però és que, a més, la doctrina ha assenyalat que el principi d'equidistribució de càrregues i beneficis no és aplicable en sòl urbà consolidat, ja que la seva aplicació se cenyiria a les “actuacions de nova urbanització” (art. 13.2.c de la Llei de sòl, per la qual cosa llavors, com assenyala López Ramón, “no hi ha dret d'equidistribució a la ciutat consolidada” (López Ramón, F., 2020, *Les vinculacions singulars urbanístiques*, Atelier, 2020, p. 114).

En aquest context, la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 6 de juliol de 2021 va conèixer de la interposició d'un recurs contra la modificació del PGM que va establir, com sabem, aquestes reserves en sòl urbà consolidat i ha aclarit la qüestió.

En la demanda s'al·legaven diversos motius d'il·legalitat, basats en la falta de cobertura legal i justificació de les reserves; el caràcter deficient o insuficient de l'avaluació econòmica i financera i de l'informe de sostenibilitat; la inexistència d'un programa de participació ciutadana mereixedor d'aquest nom, i, finalment, l'establiment d'una moratòria contrària a les previsions de l'article 17.3 de la Llei d'habitatge de Catalunya. Motius d'il·legalitat que són rebutjats un a un, excepte en relació amb el darrer, en què el Tribunal sí que considera que el règim transitori finalment establert en la modificació del PGM és més restrictiu que l'existent en l'article 17.3 de la Llei d'habitatge de Catalunya, per la qual cosa el contradiu.

Pel que fa a l'argument de més substància jurídica, això és, les al·legacions dels recurrents de falta de cobertura legal, la Sentència remet a la STC 16/2021, i el rebutja. Pel que fa a l'aplicació lineal en tota la ciutat de Barcelona, la Sentència remet a la contestació de l'Ajuntament de Barcelona, el qual, en argumentació acceptada, assenyala que sí que existeix tal justificació i que tal distribució per tots els barris de la ciutat s'explica d'acord amb les dades aportades, que mostren que Barcelona té una distribució heterogènia de la població en risc de vulnerabilitat i, en canvi, una concentració d'habitatge assequible en només tres districtes. **El que es vol aconseguir, precisament, en nom del principi de cohesió social, afegim nosaltres, i per evitar la gentrificació i la segregació residencial (associada a d'altres, com ara l'educativa), és distribuir l'HPO per tota la ciutat.**

3. Necessitat de reserves per HPO, també en sòl urbà consolidat

Tot el que s'ha exposat comporta la plena legalitat de les reserves d'HPO en sòl urbà consolidat, que es podria pensar que es configuren com una mera possibilitat, no obligació, per als municipis catalans, perquè no hi ha un percentatge mínim, com en el cas de les previstes en sòl urbà no consolidat o en sòl urbanitzable.

Ara bé, atesa la coneguda situació en l'àmbit de l'habitatge assequible, **la no utilització municipal d'aquesta tècnica exigirà una fonamentació molt curosa en l'expedient i la justificació en la memòria social del planejament, ja que en cas contrari, l'omissió suposaria, a manca d'aquesta fonamentació i justificació, una violació del dret constitucional a l'habitatge, reconegut ara per la STC 79/2024, comentada en aquest mateix espai, en significar una vulneració del principi constitucional i del dret reconegut a l'Estatut d'autonomia de Catalunya vigent de bona administració (art. 30), per manca de diligència deguda**

o deguda cura en la consideració de les necessitats d'habitatge i de la segregació residencial al municipi (per totes, STS de 4 de novembre de 2021: <https://www.hayderecho.com/2024/06/03/buena-administracion-derecho-principio/>), i del principi d'interdicció de l'arbitrarietat (art. 9.3).

Recordem que l'article 57 de la llei catalana d'urbanisme assenyala que “Els plans d'ordenació urbanística municipal i les seves modificacions i revisions han de reservar per a la construcció d'habitatges de protecció pública sòl suficient per al compliment dels objectius definits en la memòria social”, sense excloure cap tipus de sòl, que com a mínim, *però no exclusivament*, implica els percentatges legals en sòl urbà no consolidat i sòl urbanitzable i, a més, el que calgui en sòl urbà consolidat, on l'única diferència legal és que no hi ha un estàndard mínim, fet que no significa que no sigui necessari per obtenir els objectius que es defineixin a la memòria social. En el mateix sentit, l'article 16 de la Llei del dret a l'habitatge de 2007, modificat pel Decret llei 17/2019, ja esmentat, estableix directrius per al planejament urbanístic respecte als habitatges, entre aquestes la necessitat que el planejament urbanístic, en coherència amb les determinacions de la planificació i la programació en matèria d'habitatge, qualifiqui al medi urbà sòl adequat i suficient per a l'ús d'habitatge destinat a domicili habitual de la població resident, tenint en compte el principi d'integració de l'habitatge en l'entorn, per a la qual cosa s'han de complir unes directrius, entre les quals, que les parcel·les edificables s'han de situar en continuïtat amb el teixit urbà i s'ha d'evitar que l'ordenació generi dispersió en el territori i exclusió social, i vetllar per garantir el dret de tots els habitants a gaudir de condicions de vida urbana i d'hàbitat que afavoreixin la cohesió social i per assegurar en cada nucli la coexistència de l'ús residencial amb altres usos i la diversitat de tipus d'habitatge.

En conseqüència, l'ordenament exigeix la consideració de les necessitats d'habitatge en el marc del desenvolupament urbà sostenible, que implica la lluita contra la segregació i a favor de la cohesió social, conceptes inclosos en la legislació catalana d'urbanisme i habitatge, com ja sabem, fet que comporta, per defecte, l'establiment necessari de reserves per HPO en sòl urbà consolidat (això sí, sense percentatge mínim legal, actualment), llevat que es fonamenti i es justifiqui molt curosament la seva manca de necessitat a la memòria social. La possible absència de respecte de l'ordenament jurídic en aquest punt, per la manca de previsió de reserves en sòl urbà consolidat sense prou fonamentació o justificació, podria controlar-se jurídicament, si s'escau, davant dels òrgans judicials, mitjançant l'exercici de l'acció pública, establerta tant per la legislació urbanística com la d'habitatge.



## **Juli Ponce Solé**

Catedràtic de Dret Administratiu a la Universitat de Barcelona