

PROGRAMA D'INSPECCIÓ D'HABITATGES BUITS

1. Introducció i justificació

L'habitatge és un dret reconegut tant en el marc normatiu internacional com en l'àmbit constitucional i autonòmic. L'article 47 de la Constitució espanyola reconeix el dret de tots els espanyols a gaudir d'un habitatge digne i adequat i atribueix als poders públics el deure de promoure les condicions necessàries i establir les normes pertinents per fer efectiu aquest dret.

En l'àmbit autonòmic, la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge —en endavant, LDH— configura la funció social de la propietat com un dels principis essencials de la política d'habitatge i estableix els supòsits en què l'exercici del dret de propietat incompleix aquesta funció social.

La desocupació permanent i injustificada dels habitatges constitueix, en els termes establerts per la legislació d'habitatge, una situació d'utilització anòmla de l'habitatge i pot comportar un incompliment de la seva funció social. Aquesta situació coexisteix amb una demanda creixent d'habitatge i amb dificultats d'accés a un habitatge assequible, circumstàncies que justifiquen l'adopció de polítiques públiques destinades a afavorir la mobilització dels habitatges desocupats.

En aquest context, l'Ajuntament de la Garriga va aprovar l'Ordenança municipal reguladora del procediment sobre verificació d'habitatges buits, aprovada definitivament per acord del Ple municipal de 26 de febrer de 2025, publicada al Butlletí Oficial de la Província de Barcelona el 2 de juny de 2025 i en vigor des del 3 de juny de 2025.

L'article 4 de l'Ordenança estableix que l'Ajuntament de la Garriga ha d'aprovar un programa d'inspeccions d'habitatges buits, elaborat per la regidoria competent en matèria d'habitatge, del qual s'ha de donar compte al Ple municipal. El present document constitueix aquest Programa.

Així mateix, el municipi de la Garriga ha estat declarat zona de mercat residencial tensionat als efectes de la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge, mitjançant la corresponent declaració de la Generalitat de Catalunya i, en particular, per la Resolució TER/800/2024, de 13 de març.

En aquesta declaració s'ha particularitzat, als efectes previstos per la Llei 12/2023, la definició de gran tenidor, que comprèn la persona física o jurídica titular de cinc o més immobles urbans d'ús residencial ubicats en la zona de mercat residencial tensionat.

Aquesta circumstància posa de manifest l'especial tensió existent en el mercat residencial del municipi i constitueix un element addicional que justifica la necessitat d'adoptar actuacions dirigides a detectar i mobilitzar el parc d'habitatges desocupats.

La consideració de gran tenidor aplicable als efectes específics de la Llei 12/2023 i de la declaració de zona de mercat residencial tensionat s'ha de diferenciar, però, de la definició pròpia establerta per l'article 5.9 de la Llei 24/2015, de 29 de juliol, que és aplicable exclusivament als efectes previstos per aquesta darrera norma.

2. Fonaments jurídics

El present Programa s'empara en la normativa vigent següent:

- Constitució espanyola, especialment els articles 33 i 47.

- Estatut d'Autonomia de Catalunya, aprovat per la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, especialment l'article 26.
- Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, especialment els articles 3.d), 5.2.b), 12.6, 41, 42 i 108.
- Llei 14/2015, de 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits i de modificació de normes tributàries i de la Llei 3/2012.
- Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, especialment l'article 5.9, relatiu a la definició de gran tenidor als efectes d'aquesta Llei.
- Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial.
- Llei 1/2022, de 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge.
- Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge, especialment els articles 3.k) i 18, pel que fa a la definició general de gran tenidor i a la possibilitat de particularitzar aquesta definició en les zones de mercat residencial tensionat.
- Resolució TER/800/2024, de 13 de març, per la qual es modifica la Resolució TER/2940/2023, d'11 d'agost, per la qual es declaren zona de mercat residencial tensionat diversos municipis, d'acord amb la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge.
- 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.
- Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge.
- Decret 141/2012, de 30 d'octubre, pel qual es regulen les condicions mínimes d'habitabilitat dels habitatges i la cèdula d'habitabilitat.
- Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana.
- Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.
- Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.
- Ordenança municipal reguladora del procediment sobre verificació d'habitatges buits de l'Ajuntament de la Garriga, aprovada definitivament el 26 de febrer de 2025, publicada al BOPB de 2 de juny de 2025 i en vigor des del 3 de juny de 2025.

Quant a l'habilitació específica per a l'elaboració del present Programa, l'article 12.6 de la LDH estableix l'obligació d'elaborar programes d'inspecció dels edificis residencials per detectar l'existència d'habitatges desocupats i per establir censos de propietats susceptibles de ser afectades per les mesures establertes per l'article 42 de la mateixa Llei, en els municipis als quals sigui aplicable aquesta obligació.

Igualment, l'article 4 de l'Ordenança municipal reguladora del procediment sobre verificació d'habitatges buits preveu expressament l'aprovació del present Programa.

3. Objecte, finalitat i durada

3.1. Objecte

El present Programa té per objecte establir els criteris que han de regir l'actuació municipal d'inspecció destinada a detectar i comprovar els usos anòmals dels habitatges, concretament en els supòsits en què els immobles puguin tenir la consideració d'habitatges buits d'acord amb la LDH i amb l'Ordenança municipal.

3.2. Finalitat

La finalitat del Programa és detectar l'existència d'habitatges buits al municipi de la Garriga i promoure'n la mobilització efectiva en el mercat immobiliari, preferentment en el mercat de lloguer, per part de la persona propietària o titular d'un dret d'usdefruit sobre l'immoble, amb l'objectiu de posar fi a la utilització anòmla que representa la seva desocupació permanent i injustificada, d'acord amb l'article 41.1.a) de la LDH.

3.3. Durada

El present Programa d'inspecció té una vigència de cinc anys i es renovarà automàticament si no se'n proposa la modificació o substitució, ja sigui perquè hagi exhaurit la seva eficàcia o per qualsevol altra causa justificada, d'acord amb l'article 4 de l'Ordenança municipal.

En cas que durant la vigència del Programa es produeixin modificacions normatives que afectin directament el seu objecte, els seus criteris d'actuació o el règim jurídic aplicable, s'haurà d'adaptar el contingut del Programa en tot allò que sigui necessari.

4. Definicions i conceptes clau

4.1. Habitatge buit

Als efectes del present Programa, es considera habitatge buit aquell habitatge que roman desocupat permanentment, sense causa justificada, durant un termini superior a dos anys, en els termes establerts per l'article 3.d) de la LDH.

4.2. Causes justificades de desocupació permanent

Als efectes de l'article 3.d) de la LDH, es consideren causes justificades de desocupació permanent les previstes legalment i, entre d'altres:

- El trasllat per raons laborals.
- El canvi de domicili per una situació de dependència.
- El fet que la propietat de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució.

La concurrència d'una causa justificativa s'haurà d'analitzar en cada expedient d'acord amb les circumstàncies concretes acreditades i amb la normativa vigent en el moment de la tramitació.

4.3. Subjecte de l'obligació

El responsable de donar compliment al deure d'ocupació de l'habitatge i de posar fi, si escau, a la situació de desocupació permanent i injustificada és la persona propietària o la titular d'un dret d'usdefruit sobre l'immoble, en els termes establerts per la legislació aplicable.

4.4. Gran tenidor

Atès que l'ordenament jurídic vigent estableix diferents definicions de gran tenidor en funció de la norma i de les mesures que es pretenguin aplicar, als efectes del present Programa s'han de distingir els règims jurídics següents:

a) Gran tenidor als efectes de la Llei 24/2015, de 29 de juliol

Als efectes específics de la Llei 24/2015, tenen la consideració de grans tenidors d'habitatges els subjectes inclosos en el seu article 5.9 i, en particular:

- Les entitats financeres, les filials immobiliàries d'aquestes entitats, els fons d'inversió i les entitats de gestió d'actius, inclosos els procedents de la reestructuració bancària, d'acord amb la legislació mercantil.
- Les persones jurídiques que, per si soles o mitjançant un grup d'empreses, siguin titulars de més de deu habitatges situats en territori de l'Estat, amb les excepcions establertes legalment.
- Els fons de capital risc i de titulització d'actius.
- Les persones físiques que siguin propietàries de més de quinze habitatges, o copropietàries quan la seva quota de participació en la comunitat representi més de 1.500 metres quadrats de sòl destinat a habitatge, referits en ambdós casos a habitatges situats en territori de l'Estat i amb les excepcions previstes legalment.

Aquesta definició s'aplicarà exclusivament quan el present Programa o les actuacions administratives que se'n derivin remetin a la condició de gran tenidor establerta per la Llei 24/2015.

b) Gran tenidor als efectes de la Llei 12/2023 i de la declaració de la Garriga com a zona de mercat residencial tensionat

Amb caràcter general, l'article 3.k) de la Llei 12/2023 considera gran tenidor la persona física o jurídica titular de més de deu immobles urbans d'ús residencial o d'una superfície construïda superior a 1.500 metres quadrats d'ús residencial, excloent-ne en tot cas els garatges i trasters.

La mateixa Llei 12/2023 preveu que aquest llindar general es redueixi a cinc o més immobles urbans d'ús residencial en aquelles zones que siguin declarades com a zones de mercat residencial tensionat.

La declaració de la Garriga com a zona de mercat residencial tensionat, mitjançant la Resolució TER/800/2024, de 13 de març, determina l'aplicació directa del llindar de cinc o més immobles establert per l'article 3.k) de la Llei 12/2023 per a les zones de mercat residencial tensionat. En conseqüència, als efectes específics derivats de la Llei 12/2023 i de la declaració de zona de mercat residencial tensionat, té la consideració de gran tenidor la persona física o jurídica titular de cinc o més immobles urbans d'ús residencial ubicats en l'àmbit de la zona de mercat residencial tensionat de la Garriga.

La definició establerta en aquest apartat no substitueix ni modifica la definició de gran tenidor continguda en l'article 5.9 de la Llei 24/2015, sinó que cadascuna s'aplicarà als efectes previstos per la normativa que respectivament la regula.

5. Àmbit d'actuació i criteris de prioritització

5.1. Àmbit territorial

Durant el període de vigència del present Programa, l'activitat inspectora relativa a la detecció d'usos i situacions anòmales dels habitatges consistents en la seva desocupació permanent i injustificada es desenvoluparà en tot el terme municipal de la Garriga.

5.2. Criteris de prioritització

Atesos els recursos disponibles per a l'exercici de l'activitat inspectora, les actuacions es desenvoluparan d'acord amb criteris objectius de prioritització, proporcionalitat, eficàcia i eficiència en l'ús dels recursos públics.

L'activitat inspectora es prioritzarà, amb caràcter general, en l'ordre següent:

1. Habitatges titularitat de grans tenidors o de propietaris amb una concentració significativa d'habitatges.

Es prioritzaran:

a) Els habitatges titularitat de persones físiques o jurídiques que tinguin la consideració de grans tenidors en els termes de l'article 5.9 de la Llei 24/2015.

b) Els habitatges titularitat de persones físiques o jurídiques que, als efectes de la Llei 12/2023 i de la declaració de la Garriga com a zona de mercat residencial tensionat, tinguin la consideració de grans tenidors per ser titulars de cinc o més immobles urbans d'ús residencial ubicats en l'àmbit territorial declarat zona de mercat residencial tensionat.

Dins d'aquests supòsits es donarà prioritat als titulars que acumulin un nombre superior d'habitatges presumptament desocupats al municipi, d'acord amb les dades de què disposi legalment l'Ajuntament, les dades facilitades per les administracions públiques competents i els registres públics als quals pugui accedir legítimament.

La inclusió dels titulars de cinc o més immobles urbans d'ús residencial com a criteri de prioritització inspectora no comporta atribuir-los la condició de gran tenidor als efectes de l'article 5.9 de la Llei 24/2015 quan no compleixin els requisits establerts per aquest precepte.

2. Els habitatges inclosos en qualsevol cens o registre municipal d'habitatges desocupats elaborat per l'Ajuntament en l'exercici de les seves competències.
3. Els edificis en què s'hagin detectat problemes de convivència relacionats amb la manca d'ocupació d'habitatges.
4. Els edificis en què existeixin problemes de convivència relacionats amb situacions d'ocupació d'habitatges sense títol habilitant, sempre que aquesta circumstància tingui connexió amb l'objecte i les finalitats del present Programa.
5. Els habitatges procedents de processos d'execució hipotecària, en els termes previstos per la normativa aplicable.
6. Els edificis en què s'hagin detectat problemes de salubritat relacionats amb la manca d'ocupació dels habitatges.
7. Els edificis que hagin estat objecte d'expedients municipals per patologies o deficiències que puguin generar problemes de seguretat.

Aquests criteris permeten orientar l'activitat inspectora cap als supòsits en què la situació de desocupació pot tenir una major incidència sobre l'interès públic i, al mateix temps, maximitzar l'eficàcia dels recursos municipals disponibles, prioritzant les actuacions que potencialment permetin mobilitzar un nombre superior d'habitatges o actuar davant situacions que generin problemes de convivència, salubritat o seguretat.

La prioritització establerta en aquest apartat té naturalesa organitzativa i operativa i no altera els requisits materials exigits per la legislació aplicable per declarar un habitatge en situació de desocupació permanent i injustificada ni per adoptar les mesures que legalment corresponguin.

6. Pla de treball

L'activitat inspectora prevista en el present Programa es desenvoluparà en les fases que es descriuen a continuació, d'acord amb el procediment establert per l'Ordenança municipal.

Les qüestions de caràcter estrictament procedimental es regiran per l'Ordenança i per la normativa aplicable. Les previsions següents tenen caràcter organitzatiu i operatiu.

6.1. Fase de detecció

La fase de detecció és aquella en què l'Ajuntament té coneixement, per mitjans propis o mitjançant informació procedent de tercers, de l'existència d'indicis que permetin considerar que un habitatge pot trobar-se desocupat.

Es podran tenir en compte, entre d'altres, les informacions obtingudes a través de les vies establertes per l'article 5 de l'Ordenança:

- La consulta dels registres d'habitatges buits o desocupats gestionats per les administracions públiques competents, en els termes legalment previstos.
- Les comunicacions adreçades per la ciutadania.
- Les declaracions o actes propis de la persona titular de l'habitatge o de l'immoble.
- Les declaracions i comprovacions efectuades pel personal al servei de les administracions públiques que tingui atribuïdes funcions d'inspecció en aquesta matèria.
- Les inspeccions realitzades en execució del present Programa, d'iniciativa municipal o en el marc de mecanismes de col·laboració amb altres administracions públiques.
- Els anuncis publicitaris o altres fonts d'informació legalment accessibles que aportin indicis sobre la situació de l'immoble.

6.2. Diligències prèvies de comprovació

Un cop detectats indicis que un habitatge pot trobar-se desocupat, l'Ajuntament podrà iniciar les actuacions o diligències prèvies necessàries per comprovar la concurrència de les circumstàncies establertes per l'Ordenança i la normativa d'habitatge.

Les actuacions de comprovació podran incloure, entre d'altres:

- La consulta del padró municipal d'habitants i d'altres registres públics, amb respecte a la normativa aplicable en matèria de protecció de dades personals.
- La consulta de dades relatives als consums dels serveis bàsics, en els casos i amb els requisits previstos legalment.
- La consulta del Registre de la Propietat, del Cadastre immobiliari i d'altres registres o arxius públics per determinar la titularitat i les circumstàncies jurídiques de l'immoble.
- La comprovació de l'existència de procediments judicials quan aquesta informació sigui necessària per determinar la possible concurrència d'una causa justificativa de desocupació i l'accés a aquestes dades resulti legalment procedent.
- Qualsevol altra actuació de comprovació admesa per l'ordenament jurídic.

La negativa injustificada de la propietat a facilitar les actuacions de comprovació de l'Administració podrà ser valorada en els termes previstos per la normativa aplicable i per l'Ordenança municipal, conjuntament amb la resta d'indicis existents.

6.3. Fase d'inspecció

El personal municipal que tingui atribuïdes legalment funcions d'inspecció efectuarà les actuacions necessàries per comprovar la situació de l'habitatge.

Les actuacions podran comprendre la inspecció ocular de l'exterior de l'immoble i, quan sigui legalment procedent i es disposi del consentiment necessari o del corresponent títol habilitant, la inspecció del seu interior.

Els fets constatats pel personal inspector que tingui reconeguda la condició d'agent de l'autoritat i que es formalitzin en els documents corresponents tindran el valor probatori que els atribueixi la normativa aplicable.

Sempre que sigui procedent, es requerirà la presència de la persona propietària o titular del dret corresponent per efectuar les actuacions de comprovació interior de l'habitatge.

En cas de negativa, manca de compareixença o impossibilitat de localització, s'actuarà d'acord amb el procediment establert per l'Ordenança municipal i la resta de normativa aplicable.

En el marc de les actuacions inspectores, l'Ajuntament podrà informar la propietat sobre les mesures de foment disponibles per facilitar la mobilització i ocupació efectiva de l'habitatge.

L'acta d'inspecció es podrà complementar amb un informe que incorpori el conjunt de dades i elements obtinguts durant les fases de detecció, comprovació i inspecció.

6.4. Resultat de les diligències prèvies

La fase d'actuacions prèvies finalitzarà amb un informe que valori si l'immoble destinat a ús residencial es troba en alguna de les situacions següents:

- Habitatge desocupat durant un període superior al legalment establert per ser considerat una situació d'utilització anòmla, sense que s'hagi acreditat una causa justificativa. En aquest cas, es podran iniciar les actuacions administratives corresponents.
- Habitatge desocupat respecte del qual no sigui possible determinar inicialment el període exacte de desocupació. En aquest cas, es podran continuar les actuacions de comprovació necessàries per determinar si concorren els requisits legals de desocupació permanent i injustificada.
- Habitatge desocupat durant un període inferior al legalment establert. En aquest cas, l'Ajuntament podrà informar la propietat de les mesures de foment disponibles i efectuar el seguiment de la situació.
- Habitatge ocupat legalment o desocupat amb concurrència d'una causa legalment justificada. En aquest cas, s'arxivaran les actuacions quan no concorri cap altra circumstància que en justifiqui la continuació.

6.5. Expedient de declaració de situació anòmla

Quan de les actuacions practicades resultin indicis suficients de l'existència d'una situació de desocupació permanent i injustificada susceptible de constituir una utilització anòmla de l'habitatge, es podrà incoar el corresponent procediment administratiu, d'acord amb l'Ordenança municipal, la LDH i la legislació de procediment administratiu aplicable.

L'expedient es tramitarà amb ple respecte als principis de legalitat, contradicció, audiència i defensa de la persona interessada.

La tramitació comprendrà les actuacions previstes per l'Ordenança municipal i, en particular:

- La incoació motivada del procediment sobre la base de les actuacions prèvies practicades.

- La notificació de la resolució d'inici a la persona interessada i l'atorgament del termini corresponent per formular al·legacions i aportar els documents i proves que consideri pertinents.
- L'oferiment, quan sigui procedent, de les mesures de foment disponibles per afavorir l'ocupació efectiva de l'habitatge.
- La pràctica, si escau, de les actuacions d'instrucció necessàries per determinar la concurrència dels requisits legalment exigits.
- La resolució motivada del procediment, declarant, si resulta acreditada, la situació de desocupació permanent i injustificada i les conseqüències que legalment se'n derivin.
- La notificació de la resolució a les persones interessades amb indicació dels recursos que legalment siguin procedents.

La inscripció de l'habitatge en els registres municipals corresponents i l'aplicació, si escau, de conseqüències tributàries, sancionadores o d'una altra naturalesa s'efectuaran únicament quan concorrin els requisits establerts per la normativa específica aplicable.

Els expedients es tramitaran, amb caràcter general, per ordre d'incoació, sens perjudici de l'aplicació motivada dels criteris de prioritització establerts pel present Programa.

6.6. Mesures de foment de l'ocupació

Quan es detecti una situació de desocupació que encara no compleixi els requisits temporals per tenir la consideració legal d'habitatge buit o quan resulti procedent en qualsevol altra fase del procediment, l'Ajuntament podrà informar la propietat sobre les mesures disponibles per afavorir l'ocupació efectiva de l'habitatge.

Aquestes mesures podran incloure, en funció dels programes vigents en cada moment:

- Serveis de mediació.
- Programes o borses de mediació per al lloguer social.
- Programes gestionats pel Consell Comarcal del Vallès Oriental, l'Agència de l'Habitatge de Catalunya o altres administracions competents.
- Ajuts destinats a la rehabilitació o adequació dels habitatges per tal de garantir-ne les condicions d'habitabilitat.
- Qualsevol altre programa públic destinat a facilitar la incorporació dels habitatges desocupats al mercat residencial.

7. Memòria anual

Les dades corresponents a les actuacions desenvolupades en execució del present Programa s'incorporaran a una memòria anual.

La memòria contindrà, com a mínim:

- El nombre d'habitatges detectats com a potencialment buits.
- El nombre de diligències o actuacions prèvies iniciades i el seu resultat.
- El nombre d'expedients de declaració de situació anòmala incoats.
- El nombre de resolucions dictades.
- El nombre d'habitatges que hagin estat efectivament mobilitzats i hagin deixat de trobar-se en situació de desocupació.

- El nombre de mesures de foment acceptades per les persones propietàries.
- El nombre d'actuacions efectuades en relació amb habitatges titularitat de grans tenidors, diferenciant, quan sigui pertinent, el règim jurídic en virtut del qual es considera el titular com a gran tenidor.

La memòria es posarà a disposició del Ple municipal i de la regidoria competent en matèria d'habitatge i servirà com a instrument d'avaluació del Programa i com a base per proposar-ne, si escau, la modificació o renovació.

Disposició final

Les referències normatives contingudes en el present Programa s'entendran efectuades a la normativa vigent en cada moment.

Quan una modificació normativa de rang superior afecti directament el règim jurídic aplicable a les actuacions regulades en aquest Programa, s'aplicarà la nova regulació des de la seva entrada en vigor.

En particular, les definicions de gran tenidor s'interpretaran i aplicaran en funció de la norma que habiliti en cada cas l'actuació administrativa concreta, sense que la definició particularitzada establerta per a les zones de mercat residencial tensionat pugui substituir automàticament la definició específica prevista per l'article 5.9 de la Llei 24/2015, ni a la inversa.

Quan la modificació normativa afecti els criteris organitzatius o operatius del Programa de manera que sigui necessari adaptar-ne expressament el contingut, es procedirà a tramitar-ne la corresponent modificació.