

Memòria justificativa, econòmica i de perspectiva de gènere del Projecte de llei per al creixement sostenible i el dret a l'habitatge

I. Antecedents

El Principat d'Andorra es troba davant una paradoxa de resolució complexa. L'accés a l'habitatge és la principal preocupació dels ciutadans d'aquest país des de fa mesos i, per contra, els nivells de creixement urbanístic i constructiu del darrer lustre s'assimilen als períodes de màxim creixement que ha viscut aquest país en tota la seva història.

Aquesta circumstància s'explica gràcies al cicle econòmic favorable que viu Andorra, en especial des del final de la pandèmia, que ha atret i segueix atraient persones, en alguns casos de poder adquisitiu elevat, que volen viure en territori andorrà, persuadits per un sistema fiscal competitiu i homologat, i uns bons nivells de seguretat, educació, lleure i qualitat de vida, entre altres factors.

La innegable riquesa que aquest perfil de persones ha aportat al nostre país des de l'any 2012, moment en què es va dur a terme l'obertura econòmica a la inversió estrangera, ha generat, també, externalitats negatives.

És irrefutable que el consum de recursos (sòl, aigua, energia, biodiversitat...) fruit d'aquest repunt constructiu –adreçat pràcticament en exclusiva a aquest nou perfil de residents– incideix en els límits de creixement del país. I aquest ritme de consum ens posa en alerta a tots respecte de la sostenibilitat a llarg termini d'aquest model.

D'altra banda, la riquesa aportada per la inversió estrangera ha generat nous models de negoci, més diversos, complementaris i competitius respecte als sectors tradicionals. Però aquesta nova oferta és també demandant de mà d'obra que s'ha de cobrir i, en darrer terme, de nous fluxos migratoris que han fet créixer el nombre d'habitants a unes taxes que difícilment es poden sostenir.

Aquestes externalitats han incidit directament en l'accés a l'habitatge, tant de compra com de lloguer, per a molts ciutadans, en especial les persones joves, les persones grans i les persones més vulnerables.

Tanmateix, cal tenir present que l'accés a un habitatge digne i a un preu assequible constitueix un dels grans reptes als quals s'enfronten la majoria de països desenvolupats avui en dia. Totes les ciutats dels països de l'entorn presenten, en més o menys mesura, tensions en matèria d'habitatge, i Andorra no hi és aliena, ja que la demanda residencial creixent es veu accentuada per un cicle econòmic favorable i una inversió estrangera immobiliària a l'alça.

El repte que aquesta Llei pretén enfrontar no és altre que acomplir el mandat constitucional de promoure les condicions necessàries per fer efectiu el dret de tothom a gaudir d'un habitatge digne, al mateix temps que s'implementa un model de creixement demogràfic, turístic i territorial sostenible en el temps.

Per aquest motiu, la Llei estableix un seguit de mesures, importants en nombre, diverses en contingut i altament transversals quant al seu abast. Mesures a curt termini, conjunturals, per fer front a la problemàtica immediata de l'accés a l'habitatge. Però mesures també estructurals i a mitjà termini, que no només fomenten la posada al mercat i l'accés a l'habitatge, sinó que

també i alhora defineixen un model de país en què s'avantposen els valors qualitatius per sobre dels quantitatius, amb criteris de sostenibilitat econòmica i ambiental.

La Llei s'emmarca també en els mandats sorgits del debat sobre l'acció política del Govern en matèria d'habitatge, que tingué lloc al Consell General el dia 16 de novembre del 2023. En el marc d'aquesta sessió es varen aprovar diverses resolucions que encomanaven el Govern a impulsar iniciatives diverses, entre les quals les relatives a modular la inversió estrangera immobiliària, a fer aflorar els habitatges buits, a incidir en els habitatges d'ús turístic i a la coordinació entre administracions per a l'obtenció de dades, entre d'altres.

Aquestes mesures es complementen, en aquesta Llei, amb altres modificacions de caràcter fiscal i en matèria d'immigració i d'arrendament de finques urbanes per tal d'assolir, durant la legislatura en curs i abans que expirin les pròrrogues obligatòries en els contractes d'arrendament vigents, un parc immobiliari a preu assequible suficient per cobrir les demandes d'àmplies capes de la societat que es trobin en risc d'exclusió residencial.

II. Justificació i anàlisi del Projecte de llei per al creixement sostenible i el dret a l'habitatge

El títol I del Projecte de llei regula de forma integral la inversió estrangera al Principat d'Andorra. Es redefeix el concepte d'inversió estrangera, tant per a persones físiques com jurídiques, i la categorització de la inversió estrangera, diferenciant la inversió estrangera directa de la immobiliària.

La Llei manté el règim d'autorització prèvia preceptiva per a les inversions estrangeres, adient per compatibilitzar l'obertura de l'economia andorrana als capitals exteriors i preservar d'afectacions negatives l'ordre públic i socioeconòmic del Principat.

La regulació de la inversió estrangera immobiliària transita del règim d'obertura establert l'any 2012 cap a un sistema més adaptat a les necessitats actuals, de creixement sostenible i sostingut en el temps.

La novetat més destacada recau en la limitació de la inversió a l'adquisició d'un habitatge unifamiliar o un màxim de dos pisos, apartaments o estudis, juntament amb els seus annexos –que en cap cas no podran excedir de tres places d'aparcament i de tres trasters o similars per pis– o l'adquisició de determinades places d'aparcament. També en destaca la prohibició de la inversió estrangera dedicada a la promoció immobiliària.

El text incorpora també, en la part final, un règim de seguiment en relació amb la materialització de la inversió estrangera que es declara, amb una clara vocació de vetllar perquè la dita inversió sigui efectiva i de valor afegit. I aquest seguiment porta aparellat un règim sancionador, que pot donar lloc, en darrer terme, a la nul·litat de la inversió declarada i del vehicle utilitzat per fer-la efectiva.

El títol II, dividit en dinou articles, modifica diverses disposicions de la Llei 9/2012, del 31 de maig, de modificació de la Llei qualificada d'immigració, amb l'objectiu de posar fi a certes utilitzacions d'algun tipus d'autoritzacions d'immigració, així com per tenir les eines legals perquè els usuaris que no respecten les disposicions legals puguin ésser sancionats d'acord amb el principi de legalitat que regeix el nostre ordenament jurídic i, d'altra banda, també

introdueix algunes disposicions per corregir situacions anòmales constatades o poder regularitzar situacions concretes.

Així doncs, s'addicionen uns apartats 6 als articles 25 i 26, amb l'objectiu de tenir l'eina legal per poder denegar una autorització inicial de temporada quan el sol·licitant hagi infringit la normativa vigent la temporada anterior, incloses les autoritzacions en matèria de reagrupament en el cas de l'article 26, i que no es va poder sancionar durant la dita temporada.

Seguidament, es modifiquen els apartats 1, 5 i 6 de l'article 27 i s'afegeix un apartat 7 al mateix article de la Llei 9/2012, de manera que es prohibeix, d'una banda, a empreses de països extracomunitaris, desplaçar treballadors a Andorra, per evitar els abusos amb els treballadors com darrerament s'han constatat amb empreses dels dits països en els quals les legislacions laborals i de seguretat social disten molt de les d'Andorra. S'exceptua d'aquesta prohibició el desplaçament de treballadors d'empreses de països extracomunitaris quan el beneficiari a Andorra és l'Administració pública, les parapúbliques o empreses públiques. D'altra banda, en l'apartat afegit, es disposa que les empreses que han infringit ja sigui normativa d'immigració o normativa laboral no puguin tornar a presentar sol·licituds d'aquest tipus fins que hagin transcorregut dotze mesos, per vetllar perquè no s'abusi dels treballadors com malauradament hem constatat reiteradament.

Amb la modificació de l'apartat 2 de l'article 28, es pretén posar fi al frau de llei que s'ha constatat de persones que venen a residir i treballar per compte propi a Andorra en el marc de la inversió estrangera i que volen eludir el dipòsit previst a l'article 38 *ter* pels comptes propis, en ser contractats per una societat de la qual al cap de poc temps n'adquireixen les participacions socials. O bé consten com a assalariats d'una empresa i, al cap de poc temps, creen la seva pròpia empresa com a residents i, per tant, ja no han d'efectuar el dipòsit.

Amb la modificació de l'article 30 de la Llei 9/2012, efectuada a petició de la Universitat d'Andorra, es crea un règim jurídic diferent per a l'autorització per estudis amb relació a les altres autoritzacions (per pràctiques formatives, per entrenaments esportius d'alt nivell o per recerca) amb la finalitat d'alleugerir els tràmits. L'autorització d'estudis passa a ser renovable mentre durin els estudis d'acord amb el pla d'estudis. La resta d'autoritzacions no són objecte de cap modificació.

S'afegeix un nou apartat 3 a l'article 38 de la Llei 9/2012, tenint en compte els abusos constatats i, més concretament, el fet que persones que venen a residir i treballar pel seu propi compte intenten defugir el dipòsit previst a l'article 38 *ter*.

També es modifica l'apartat 2.*b* i s'afegeix un apartat 4 a l'article 38 *ter* de la Llei 9/2012, per tenir el control sobre el nombre de persones que venen a residir al Principat en aquesta tipologia d'immigració per garantir la sostenibilitat de la política migratòria. Per aquest motiu, es condiciona l'atorgament a la reserva prèvia d'una plaça disponible en el reglament de quota corresponent. En el règim vigent, un cop obtinguda l'autorització d'inversió estrangera, s'atorga automàticament l'autorització d'immigració i s'amplia la quota disponible a mesura que van entrant les sol·licituds. Amb la modificació legal projectada, es determinarà per endavant quin nombre de places es vol atorgar seguint un criteri de prudència i sostenibilitat.

L'altra modificació s'ha fet tenint en compte els abusos constatats en la darrera modificació de la Llei del mes de desembre del 2022, en què es va introduir l'apartat 3 en aquest mateix article, que no permetia als titulars d'aquest tipus d'autoritzacions tornar a presentar una sol·licitud inicial si havien desistit voluntàriament de la seva renovació o si se'ls havia denegat

dos vegades consecutives la renovació mitjançant resolució fins al cap de dotze mesos. En aquell moment, es va considerar que es posava fi als abusos però, a la pràctica, el Servei d'Immigració ha constatat que, per evitar aquesta prohibició, els interessats feien una baixa al país i, tot seguit, presentaven una nova sol·licitud inicial del mateix tipus. Per aquest motiu, s'introdueix també la mateixa prohibició en cas de realitzar una baixa al país.

D'altra part, s'afegeix l'apartat *f* a l'article 49 de la Llei 9/2012, per preveure com a motiu de denegació d'una autorització inicial el fet de sol·licitar un tipus d'autorització d'immigració en frau de llei. Aquest motiu de denegació de l'autorització inicial respon als abusos constats i al fet que no hi havia cap supòsit legal que permetés encabir una denegació d'una autorització inicial en casos de frau de llei d'acord amb el principi de legalitat que regeix el nostre ordenament jurídic.

Així mateix, s'addiciona un article 54 *ter* per establir, com a criteri de renovació, el compliment de la normativa en matèria de reagrupament.

S'addiciona un apartat 3 a l'article 58 *ter* de la Llei 9/2012, vist que fins ara els treballadors per compte propi que havien obtingut l'autorització d'immigració mitjançant inversió estrangera amb la participació en una societat andorrana no podien deixar mai de complir les condicions d'atorgament de la dita autorització si volien seguir residint a Andorra amb la mateixa autorització, independentment de la seva edat. Tenint en compte aquesta casuística, aquesta disposició permet que els inversors estrangers que van venir a residir a Andorra abans de l'edat de 60 anys, que opten per una renovació per a deu anys i que han tingut activitat econòmica al país durant els períodes anteriors, puguin seguir residint al país malgrat que la societat deixi de tenir activitat econòmica.

La modificació de l'apartat 1 de l'article 103 de la Llei 9/2012 ve donada pel fet que la Llei 7/2022 va modificar l'article 102 de la Llei 9/2012 en el sentit de rebaixar d'un any a tres mesos el període mínim de residència per poder sol·licitar el reagrupament de la família.

També en matèria de reagrupament, es modifica l'apartat 1 de l'article 106 de la Llei 9/2012. Tenint en compte que les persones reagrupades estan a càrrec de la persona que les reagrupa, es demana que les condicions econòmiques es mantinguin almenys fins a la renovació de l'autorització, per evitar així que esdevinguin una càrrega excessiva per a l'Estat.

El títol III es dedica a l'establiment d'un seguit de mesures en matèria turística, dirigides a promoure el creixement ordenat del sector, fet que, a més de garantir la seva sostenibilitat, ha de permetre reforçar i prioritzar l'accés a l'habitatge, de conformitat amb el mandat contingut a l'article 33 de la Constitució.

Així doncs, el títol III, integrat per 26 articles, preveu la modificació de la Llei 16/2017, del 13 de juliol, general de l'allotjament turístic. D'una banda, preveu un seguit d'adaptacions al règim aplicable als habitatges d'ús turístic, amb l'objectiu d'aclarir determinats aspectes de la seva regulació, d'ordenar el creixement d'aquest sector i d'incidir en la necessària qualitat dels serveis que s'hi presten com a allotjaments turístics, i, d'altra banda, es modifiquen diversos elements de la regulació dels establiments de la modalitat de càmping.

En primer lloc, es modifica l'apartat 3 i s'addiciona un nou apartat 4 a l'article 15 de la Llei 16/2017, amb dos objectius: aclarir, dins el concepte d'elements d'allotjament fixos, que les bordes han de ser preexistents a l'entrada en vigor de la Llei que se sotmet a aprovació en virtut d'aquest projecte, i facultar el Govern, mitjançant el Reglament de construcció, i els

comuns, mitjançant els plans d'ordenació i urbanisme parroquials, per regular disposicions urbanístiques i constructives sobre la modalitat de càmping, per a cadascun dels seus grups, i establir expressament que la regulació ha de preservar el paisatge i la naturalesa rústica dels terrenys, minimitzar l'impacte que provoca la implantació dels establiments, i garantir la sostenibilitat dels recursos i l'equilibri del creixement territorial.

A continuació, es modifica l'article 16 de la Llei 16/2017 amb la finalitat d'establir expressament la prohibició de pernoctar i acampar en autocaravanes, caravanes, càmpers o qualsevol tipus de vehicle tipus furgoneta modificat per viatjar i allotjar-s'hi, fora dels càmpings, de les zones d'acampada, de les àrees d'estada d'autocaravanes i de les àrees d'acollida d'autocaravanes.

També es preveu que els comuns puguin habilitar àrees d'estada d'autocaravanes i àrees d'acollida d'autocaravanes, sempre que compleixin els requisits que s'estableixin reglamentàriament i les obligacions previstes al capítol cinquè de la Llei 16/2017. Paral·lelament, es preveu que el Govern, per decret, pot deixar sense efecte la prohibició d'acampada i pernoctació comentada abans o habilitar zones específiques per a aquestes finalitats, de forma temporal i durant la celebració d'esdeveniments al territori nacional.

Així mateix, es modifica l'article 18 *bis* de la Llei 16/2017 per incidir en la definició dels establiments de glàmping, de manera que, segons la nova definició, tenen aquesta consideració els que estan formats per un màxim de tres elements d'allotjament que només poden ser mòbils o semimòbils, que són propietat del titular de l'establiment o bé aquest darrer els té en règim de gestió o explotació, i que ofereixen serveis de dutxa, vàter i aigua potable i reuneixen els requisits mínims quant a capacitat, característiques i contingut de les unitats d'acampada, els serveis d'acollida, la prestació i la qualitat dels serveis i d'altres que es determinin reglamentàriament.

Seguidament, es modifica l'article 19 de la Llei 16/2017, relatiu als establiments del grup d'àrees d'acollida d'autocaravanes, per coherència amb la introducció de la definició de l'acampada a l'article 16 de la Llei de referència constant.

Passant a la regulació dels habitatges d'ús turístic o HUT, es modifica l'article 35 per preveure la prohibició de radicar-hi qualsevol tipus d'activitat comercial.

També en relació amb aquest tipus d'allotjament, convé destacar la incorporació d'un nou règim de renovació de les autoritzacions en qüestió, de manera que, de conformitat amb el nou article 35 *bis*, passen a tenir una durada de tres anys. Aquesta renovació queda sotmesa al pagament de la taxa per a l'obtenció de les plaques o certificats, segons el que està previst a la nova redacció donada a l'article 57 de la Llei 16/2017.

A través de la introducció d'una disposició addicional, i en consonància amb el principi de raonabilitat, s'estableix expressament que les autoritzacions dels habitatges d'ús turístic atorgades abans de l'entrada en vigor de la Llei s'han de renovar la primera vegada dins el termini de tres anys comptats a partir de la data referida. A la mateixa disposició, es preveu que no es pot acordar aquesta primera renovació en cas que l'HUT de què es tracti es trobi en un edifici que, a la data d'entrada en vigor de la Llei, tingui una quantitat d'HUT que representi menys del 30% de les quotes de participació, en relació amb el total de la superfície destinada a habitatge.

Amb aquesta darrera previsió es busca afavorir l'entrada al mercat d'habitatges de les unitats immobiliàries que es troben en edificis de caràcter essencialment residencials. No obstant això, es preveu una excepció a la prohibició de renovació referida abans i es permet l'atorgament d'una nova autorització en cas que es demostrï que ha estat impossible llogar l'immoble després d'un període de sis mesos.

Així mateix, s'incorpora com a novetat un règim relatiu a la inactivitat dels habitatges d'ús turístic. En aquests casos, es preveu que el ministeri competent en matèria de turisme ha d'ordenar la cancel·lació de la seva inscripció al Registre d'HUT i d'EGHUT.

Es modifica també l'apartat 4 de l'article 40 de la Llei 16/2017 per modificar el règim de cancel·lació de la inscripció d'una unitat immobiliària al Registre d'HUT per canvi de propietari de l'habitatge d'ús turístic i, en vista de les modificacions que s'introdueixen a l'article 40 *bis*, tota transmissió diferent de les motivades per successió per causa de mort comporta la dita cancel·lació.

A través de la modificació de l'article 65 de la Llei 16/2017, es preveu un procediment inspector i sancionador específic en relació amb la infracció relativa a la prohibició de pernoctar i d'acampar, i s'instaura un procediment àgil i alhora garantista, que és molt semblant al previst al Codi de la circulació en vigor.

En matèria d'infraccions, es modifica l'article 69 de la Llei 16/2017 per tipificar com a infracció l'incompliment de l'obligació de guardar una còpia del document d'identitat dels clients de la unitat d'allotjament, i la pernoctació o l'acampada en autocaravanes, caravanes, càmpers o qualsevol tipus de vehicle tipus furgoneta modificat per viatjar i allotjar-s'hi, fora de les zones i les àrees habilitades expressament de conformitat amb la Llei, així com la pernoctació, en règim turístic, en qualsevol classe de vehicle.

També es modifiquen les lletres *c* i *b* de l'apartat 2 de l'article 70 de la Llei 16/2017, el qual preveu les infraccions greus, per tal de vincular la primera infracció a la pèrdua dels requisits relatius a la categoria dels HUT i per adaptar la infracció prevista a la lletra *b* a la nova regulació en matèria de canvi de propietari d'un HUT. Igualment, s'addiciona una nova lletra *f* a l'apartat 2 de l'article 71 de la Llei 16/2017, que tipifica les infraccions molt greus, i s'hi incorpora una nova infracció relativa al fet que un HUT deixi de complir almenys un dels requisits que han donat lloc al seu registre.

Paral·lelament, i seguint el camí marcat per la Llei 32/2022, del 14 de setembre, per a la promoció de la sostenibilitat del desenvolupament urbanístic i del turisme, i de modificació de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, del 29 de desembre del 2000, i de la Llei 16/2017, del 13 de juliol, general de l'allotjament turístic, s'estableix la suspensió de l'atorgament de noves autoritzacions d'habitatges d'ús turístic i se suprimeix l'horitzó temporal previst actualment en la Llei referida.

Aquesta mesura, acompanyada de la coetània suspensió de l'atorgament de noves autoritzacions d'apartaments turístics, també introduïda pel Projecte de llei, ha de permetre regular el creixement del sector turístic, sobretot enfront dels tipus d'allotjament que, per les seves característiques, tenen més vocació d'ampliar el parc dels immobles que poden destinar-se a usos residencials.

Per acabar el repàs de les mesures en matèria de turisme, el Projecte de llei preveu una disposició addicional que estableix que les referències al Servei de Policia contingudes a la

Llei 16/2017 s'han d'entendre fetes al Departament de Policia, i un seguit de mesures transitòries que han de permetre garantir l'adaptació a la nova regulació.

El títol IV crea un nou cos jurídic que pretén, amb caràcter principal i prioritari, que els pisos buits i sense consum elèctric que es troben al Principat d'Andorra aflorin voluntàriament al mercat, en règim de venda o de lloguer, prioritàriament en condicions assequibles.

Des d'un punt de vista constitucional, la norma pretén fer efectiu el vessant del dret a la propietat que afecta la seva funció social, en un moment de necessitat habitacional per a molts ciutadans. Perquè els poders públics també estan interpel·lats constitucionalment per promoure les condicions necessàries per fer efectiu el dret de tothom de gaudir d'un habitatge digne.

Els països de l'entorn, com Espanya, França, Bèlgica, el Regne Unit i també els Estats Units d'Amèrica, entre d'altres, han establert mesures per combatre l'existència d'habitatges buits. Tots aquests països combinen mesures de foment amb intervencions públiques i, en aquest sentit, en alguns països la llei permet la intervenció en l'ús d'habitatges buits que incompleixen la seva funció social.

Salvant les degudes proporcions, aquest és el cas de França, amb la mesura de *la réquisition avec attributaire*; d'Espanya, a la comunitat autònoma de Catalunya, amb la cessió obligatòria d'habitatges, i de Bèlgica, amb la *réquisition et gestion publique*. En altres països, com per exemple el Regne Unit, la intervenció dels poders públics s'efectua, amb caràcter general, a través de les *empty dwelling management orders* (ordres de gestió d'habitatges buits) i, concretament, a Escòcia, amb les ordres d'arrendament forçós (*compulsory leasing orders*). Són, tots, mecanismes i eines alternatives que tendeixen a ordenar l'arrendament dels habitatges buits en compliment d'una missió realitzada en l'interès públic i per al dret de tothom de gaudir d'un habitatge digne que dimana de l'article 25 de la Declaració universal dels drets humans i que a Andorra està reconegut a l'article 33 de la Constitució.

Conscient d'aquesta problemàtica, el Consell General, en la sessió del dia 16 de novembre del 2023, exercint les competències que li atribueix l'article 134 del Reglament del Consell General i vist el debat sobre l'acció política del Govern en matèria d'habitatge, conscient de la impossibilitat de romandre passiu en aquesta qüestió, va aprovar diverses resolucions en la matèria.

En destaca la Resolució 344/2023, que encomana al Govern que, en els terminis més breus possibles, impulsi, amb l'aval jurídic corresponent, les iniciatives legislatives necessàries perquè els pisos buits sense contracte de subministrament elèctric, amb un consum zero o sense assegurança, retornin al mercat de lloguer assequible. I que creï un programa en què els propietaris privats puguin cedir els seus habitatges buits amb la finalitat que siguin gestionats públicament i destinats al lloguer assequible amb totes les garanties necessàries. I també la Resolució 348/2023, que acorda demanar al Govern que intensifiqui la feina amb els comuns per a obtenir dades relatives a l'habitatge per tenir dades fiables amb vista a trobar mesures eficients per facilitar el desbloqueig dels 1.800 pisos buits.

També és ben clar, però, que els mitjans que cal utilitzar per resoldre la problemàtica de l'accés a l'habitatge, tot i la necessitat que siguin contundents per corregir la situació actual, han de ser curosament triats i aplicats, tant en el fons com en la forma, tenint sempre present que la intervenció de l'Estat en el marc de l'economia de mercat ha de ser només la

imprescindible i s'ha de cenyir sempre minuciosament al respecte absolut dels preceptes constitucionals.

I, en aquest cas, cal fer-ho amb especial intensitat per assegurar, d'una banda, que no es vulnera el dret constitucional a la propietat privada; i, d'altra banda, que el que s'ha anomenat a la pràctica i també a les resolucions del Consell General a què abans s'ha fet referència “habitatges buits” o “pisos buits” ho siguin efectivament i no constitueixin o conformin el domicili del seu titular, propietari, tenidor o posseïdor, perquè, en aquest cas, tenen garantida per l'article 15 de la Constitució la seva inviolabilitat com a dret fonamental, amb un nexe d'unió indissoluble amb el també dret fonamental a la privacitat i a la intimitat i la protecció contra les intromissions il·legítimes garantit per l'article 14 de la Constitució. Drets fonamentals que, d'acord amb l'article 39 de la Constitució, cal recordar-ho, vinculen immediatament els poders públics a títol de dret directament aplicable, el contingut dels quals no poden ésser limitats per la llei i són protegits pels tribunals.

Les disposicions que configuren aquest títol pretenen assolir les màximes garanties envers els destinataris de la norma, i persegueixen, amb caràcter principal i prioritari, que els pisos buits que es troben al Principat d'Andorra aflorin voluntàriament al mercat de lloguer en condicions assequibles, i que la cessió obligatòria del seu ús per al parc públic d'habitatges a preu assequible sigui la darrera de les conseqüències.

La mesura final es preveu com a *ultima ratio*, com a darrer mecanisme en favor del Govern perquè l'immoble s'incorpori temporalment al parc públic d'habitatges a preu assequible –a través d'un procediment contradictori previ, amb totes les garanties– en cas que el titular persisteixi en la voluntat de no posar al mercat l'habitatge buit. Tot això per un termini acotat i a canvi d'un preu just.

Es tracta d'una mesura excepcional, en atenció a la necessitat existent i amb caràcter transitori, per a tres anys. I que, tot i incidir en darrer terme en el dret a la propietat privada tal com estava preconfigurada en l'imaginari col·lectiu de molts ciutadans, esdevé econòmicament eficient –perquè redueix el consum de pressupost públic per a la construcció d'habitatge, alhora que genera uns revinguts econòmics per al seu titular, inexistents fins a la data–, es pot implementar en el temps de forma pràcticament imminent –ja que suposa un estalvi temporal en l'obtenció del recurs en relació amb la construcció, de vell nou, d'habitatge a preu assequible– i és menys consumidora de recursos i de territori, en un país com el nostre, amb poca disponibilitat de sòl.

El títol V modifica diverses disposicions en l'àmbit tributari amb dos objectius clars.

Per una banda, pretén desincentivar l'especulació immobiliària a curt termini, tot incrementant de forma sensible els tipus impositius i els recàrrecs dels impostos directes que graven les plusvàlues immobiliàries, però mantenint per a les persones físiques residents la reducció progressiva de la tributació en funció dels anys de tinença del bé transmès.

I, per una altra banda, aspira a incentivar la compra del primer habitatge per a residència habitual i permanent mitjançant l'exempció en l'impost sobre transmissions patrimonials immobiliàries, incrementant el llindar del valor de l'immoble fins a 500.000 € i els ingressos dels beneficiaris fins a quatre vegades el salari mínim interprofessional.

El Projecte de llei conté diverses disposicions instrumentals que complementen o habiliten els mandats normatius establerts amb caràcter general en el cos de la norma. En destaca,

entre altres, la disposició addicional primera, que preveu l'habilitació per a l'accés de les dades relatives al parc immobiliari d'habitatge, la disposició addicional quarta, que crea el Registre Nacional d'Identificació dels Habitatges, com a eina que ha de facilitar la identificació dels habitatges que s'ubiquen en el territori nacional, i la disposició addicional cinquena, que preveu el deure de col·laboració dels altres departaments del Govern i els comuns amb el ministeri competent en matèria d'immigració.

La disposició final primera estableix el rang de qualificat de determinats títols i articles. La disposició final segona modifica la Llei 20/2007, del 18 d'octubre, de societats anònimes i de responsabilitat limitada, per tal de preveure l'obligació d'inscriure al llibre registre de socis la informació relativa al tipus de residència en cas que el titular de les accions o participacions no sigui un nacional andorrà. Addicionalment, la disposició final tercera modifica la Llei 3/2024, de l'1 de febrer, de l'impost sobre la inversió estrangera immobiliària al Principat d'Andorra per tal d'ajustar-la a les noves modificacions operades en la regulació de la inversió estrangera.

La disposició final quarta modifica la Llei 15/2022, del 23 de maig, del text consolidat de la Llei d'arrendaments de finques urbanes amb l'objectiu d'endurir el règim sancionador associat amb la recuperació fraudulenta de l'habitatge arrendat per a ús propi. La disposició final cinquena modifica la Llei 42/2022, de l'1 de desembre, de l'economia digital, l'emprenedoria i innovació pel que respecta al termini per sol·licitar la declaració de societat mercantil d'empresa emergent (*startup*) i per deixar sense efecte la disposició transitòria relativa als criteris per a la concessió de les autoritzacions de residència i treball per compte propi, tenint en compte que, actualment, gairebé un any i mig després de l'entrada en vigor de la Llei 42/2022, totes les sol·licituds d'autorització d'inversió estrangera, així com la constitució de les societats corresponents, ja han estat resoltes o constituïdes, de manera que aquesta disposició no té cap raó de seguir vigent.

La disposició final sisena que modifica la Llei 3/2019, del 17 de gener de mesures urgents relatives a l'arrendament d'habitatges, incrementant el tipus de gravamen de l'impost sobre els habitatges buits.

Per la seva part, la disposició final setena encomana al Govern l'elaboració d'un projecte de llei a l'efecte d'incrementar la quota de tributació de l'impost sobre les estades en allotjaments turístics. L'import d'aquest increment s'ha de destinar, entre d'altres, a la formació dels professionals del turisme.

Finalment, el Projecte de llei culmina amb tres disposicions finals de tancament que, respectivament, habiliten el desenvolupament reglamentari de la Llei, encomanen la consolidació de textos i en marquen l'entrada en vigor.

Es tracta, en definitiva, d'un Projecte de llei que recull un conjunt sistematitzat de mesures transversals que pretenen mantenir i fer compatible el desenvolupament econòmic pròsper i de valor afegit que vivim, juntament amb una inversió estrangera de qualitat i amb un creixement demogràfic harmònic i equilibrat, que promogui el dret a l'habitatge digne de les persones que viuen i treballen a Andorra, tot respectant el territori i l'entorn natural.

III. Integració de la perspectiva de gènere

Hi ha estudis sobre el comportament de dones i homes en algunes de les qüestions relatives a les diverses matèries que tracta la futura Llei que han advertit diferències, en especial en la inversió estrangera. És per això que es conclou que l'objecte d'aquest Projecte de Llei no és aliè a les qüestions de gènere pel que respecta a aquesta matèria.

En relació amb la inversió estrangera, el recull de dades no permet un estudi diferenciat per sexe, ja que no és una variable que fins ara s'hagi tingut en compte al Registre d'Inversions Estrangeres. Val a dir que la majoria de les inversions estrangeres s'efectuen mitjançant persones jurídiques, cosa que dificulta, encara més, esbrinar l'impacte que pot tenir per als homes i per a les dones la creació d'un impost que grava la inversió estrangera.

No obstant això, en virtut del mandat contingut a la Llei 13/2019, del 15 de febrer, per a la igualtat de tracte i la no-discriminació i a la Llei 6/2022, del 31 de març, per a l'aplicació efectiva del dret a la igualtat de tracte i d'oportunitats i a la no-discriminació entre dones i homes, es recollirà –en la mesura que sigui possible– la variable sexe en el marc de les sol·licituds d'autorització d'inversió estrangera, per avaluar les diferències de gènere existents en el comportament inversor de dones i homes i valorar, si escau, l'impacte de gènere de l'aplicació d'aquest impost.

D'altra banda, considerant que una norma no té rellevància de gènere quan no afecta directament o indirectament persones o que, si ho fa, afecta de forma molt limitada l'accés als recursos econòmics i socials per part de les dones i dels homes, la seva participació en els àmbits de presa de decisions o les normes socials i els valors que influeixen en l'origen i el manteniment de les desigualtats de gènere, es pot concloure que els títols II i III, relatius a les modificacions de la Llei 9/2012, del 31 de maig, de modificació de la Llei qualificada d'immigració i de la Llei 16/2017, del 13 de juliol, general de l'allotjament turístic, no tenen una repercussió directa o indirecta pel que fa a les qüestions de gènere.

El mateix argumentari exposat en el paràgraf anterior té una validesa perfecta en la resta del cos normatiu del Projecte de Llei, en particular pel que fa a les disposicions relatives a l'afavoriment de la posada al mercat dels habitatges buits i a l'àmbit tributari. En aquest cas, tampoc no s'aprecia, amb les dades disponibles, una incidència diferenciada entre el comportament de dones i homes, ni en el règim de tinença ni tampoc en l'aplicació de les mesures que el Projecte de Llei preveu per afavorir la posada al mercat d'aquests habitatges.

IV. Consideracions econòmiques

Resulta complex efectuar un exercici acurat sobre l'impacte econòmic d'una norma com la que és objecte d'aquesta memòria, no només perquè regula matèries que, si tenen un impacte econòmic, aquest és clarament indirecte, sinó també per la quantitat i transversalitat de mesures que regula. En aquest sentit, i des d'un punt de vista sistemàtic, es planteja una aproximació material de cadascuna de les mesures en relació amb el seu impacte econòmic potencial.

En relació amb les mesures associades a la modificació del règim relatiu a la inversió estrangera, cal destacar que l'impacte econòmic directe més significatiu per a l'Administració pública redundarà en la recaptació de l'impost a la inversió estrangera immobiliària i en la resta d'impostos associats a les transmissions immobiliàries.

Les projeccions efectuades durant la tramitació del Projecte de llei de l'impost esmentat, que es van veure matisades ja durant la modificació de les disposicions del Projecte de llei en seu parlamentària, es veuen també modificades pels canvis introduïts en el règim d'inversió estrangera que deriva del Projecte de llei que és objecte d'aquesta memòria.

El principal impacte que reduirà la previsió de la recaptació deriva de la limitació de la inversió estrangera en immobles, i també de la prohibició de la inversió estrangera que tingui per objecte la promoció immobiliària. Aquest impacte es focalitza principalment en l'impost sobre la inversió estrangera immobiliària al Principat d'Andorra.

Tanmateix cal deixar palès que dita figura impositiva és de nova creació -la seva aplicació va iniciar-se al març del 2024- i no es disposa d'un històric real de la recaptació de dit impost com per efectuar una projecció precisa al respecte.

En el cas dels ingressos en relació amb les promocions urbanístiques i immobiliàries, es preveu que deixin de tenir lloc i, per tant, la previsió dels ingressos derivats d'aquesta modalitat d'inversió estrangera han de deixar de computar-se.

Tenint en compte les dades d'inversió estrangera formalitzada durant el període anterior a la suspensió transitòria de la inversió estrangera en immobles al Principat d'Andorra -que va tenir lloc al setembre de l'any 2023- i pel que fa a promocions immobiliàries o construccions a les quals els hagués estat d'aplicació un tipus de gravamen del 10% -d'acord amb la llei aprovada l'1 de febrer del 2024- l'estimació aproximada de menyscapte d'ingressos d'acord amb les dades d'inversió estrangera del període 2020-2023 hagués estat la següent:

		2020	2021	2022	Gener-Agost 2023
Impost sobre la promoció/construcció formalitzada	10%	3.021.133 €	1.636.754 €	9.194.701 €	3.063.150 €

I, en relació amb les previsions d'ingrés derivades de l'adquisició d'immobles, i tenint present que -estadísticament- només un 4,1% de les inversions estrangeres immobiliàries tenen per objectiu adquirir més de dos immobles, l'escenari de recaptació actualitzat tendria a les xifres següents:

a) Escenari de recaptació previst en el Projecte de llei de l'impost sobre la inversió estrangera immobiliària al Principat d'Andorra:

		2020	2021	2022	Gener-Agost 2023
Impost sobre l'adquisició d'immobles	3%	2.990.940 €	5.303.812 €	5.487.659 €	4.886.941 €

b) Escenari de recaptació previst en el projecte de llei per al creixement sostenible i el dret a l'habitatge:

		2020	2021	2022	Gener-Agost 2023
Impost sobre l'adquisició d'immobles	3%	2.868.312 €	5.086.355 €	5.262.665 €	4.686.577 €

Cal insistir, a més, que l'impacte econòmic indirecte en els sectors econòmics i en les figures tributàries relacionades, com per exemple l'ITP o l'IGI, derivat dels canvis normatius en relació amb la inversió estrangera immobiliària, pot ser, en alguns casos, destacat. Però no és menys cert que dit efecte es produirà a llarg termini i no abans de 3 anys, tenint en compte el nombre de projectes urbanístics i promocions immobiliàries que es troben en curs d'execució a hores d'ara, a més de la inversió estrangera immobiliària que la pròpia llei ja preveu. Factors, tots ells, que permetran ajustar i, en el seu cas, anticipar, la corresponent previsió pressupostària.

En aquest sentit, la previsió pressupostària d'ingressos per al 2024 en relació amb l'impost sobre la inversió estrangera immobiliària al Principat d'Andorra és de 5.000.000 €, xifra que es preveu assolir però que caldrà matisar en els exercicis successius d'acord amb l'evolució anteriorment assenyalada.

Tanmateix, es tracta d'un escenari que preveu un manteniment de l'activitat econòmica lligada a la inversió estrangera més sostingut en el temps i a llarg termini, que permeti un consum de recursos naturals (sòl, aigua, energia, biodiversitat, etc.) sostenible. En definitiva, que l'activitat econòmica vinculada a la inversió estrangera perduri en el temps de forma més harmònica amb la resta de sectors econòmics nadius del país, sense contribuir a tensionar, com ho està fent a hores d'ara, el mercat laboral, turístic i de l'habitatge.

En relació amb el títol II, destinat a l'establiment de les mesures relatives a la immigració, les modificacions introduïdes per aquest projecte de llei no suposen cap càrrega econòmica que afecti els pressupostos generals de l'Estat ni els ciutadans.

Pel que respecta a les mesures en matèria de turisme, les modificacions que s'introdueixen a la Llei 16/2017 no suposen tampoc cap càrrega econòmica que afecti els pressupostos generals de l'Estat ni els ciutadans. D'altra banda, l'establiment d'una taxa per a la renovació de les autoritzacions dels HUT podria arribar a generar una recaptació de fins a 200.000 euros en cas que es renovin tots els HUT autoritzats actualment, no afectats per la prohibició de renovació comentada a l'apartat II anterior (aproximadament, uns 2.000 HUT).

Pel que fa a les disposicions del projecte de Llei que fan referència a les mesures per afavorir la posada al mercat d'habitatges buits, en aquest moment el Govern està fent un procés de recollida de dades en relació amb els immobles que les diverses companyies elèctriques tenen inventariats, que no disposen de comptador o que, tot i disposar-ne, no han tingut consum elèctric. Tot i les dades publicades inicialment, que estableixen la xifra d'habitatges buits a Andorra en uns 6.000, les primeres informacions parcials rebudes obliguen a refer la dita estimació i a situar-la al voltant dels 2.000 habitatges.

Tenint en compte que aquesta mesura facilitarà i incrementarà, en un primer estadi, la recaptació derivada de l'impost sobre els habitatges buits, que aquesta Llei estableix en 100 euros per metre quadrat i tenint en compte que la superfície mitjana d'un habitatge a Andorra és de 90 m², inicialment es podrien estimar uns ingressos anuals en favor del Govern per aquest concepte de 18.000.000 €.

Tanmateix, resulta indicat asseverar que la dita xifra serà difícilment assolida.

Cal tenir present que la mesura que es pretén establir mitjançant aquestes disposicions que formen part del Projecte de llei no és altra que incentivar la posada al mercat dels habitatges buits. En cap cas es tracta d'una mesura pensada amb finalitat recaptatòria, sinó que aquesta

via és un instrument més, al costat de la cessió final de l'ús dels habitatges considerats buits en favor del Govern, per persuadir els tenidors dels habitatges –que actualment es troben buits– perquè els mobilitzin en el mercat, ja sigui de venda o de lloguer. Tot això en compliment del principi constitucionalment establert relatiu a la funció social de la propietat.

A més a més, cal posar de manifest que, arran de consultes informals amb el sector immobiliari, s'ha començat a assolir aquest objectiu d'ençà de l'anunci d'aquesta mesura, que va tenir lloc el 4 d'abril passat.

Tal com es va posar en relleu durant la presentació de les línies generals del projecte de llei, l'objectiu que persegueix la dita mesura és mobilitzar dins el mercat els habitatges buits existents a Andorra. I aquesta acció, des d'un punt de vista econòmic, contribuirà a assolir un impacte econòmic indirecte quant a la recaptació de l'IRPF, l'IRNR, l'IS i l'impost de rendiments arrendataris derivada de la posada de l'immoble al mercat de lloguer. I també de l'ITP i eventualment de l'impost sobre plusvàlues immobiliàries, derivat de la posada de l'immoble al mercat de venda.

Quant als ingressos per a l'Estat derivats de la posada al mercat d'habitatge de lloguer a preu assequible dels immobles cedits obligatòriament al Govern d'acord amb les disposicions en matèria d'habitatges buits, cal dir que la dita mesura no es preveu que generi un impacte econòmic rellevant en els pressupostos públics. Els ingressos obtinguts derivats de la cessió a les persones i famílies amb necessitats d'habitatge seran transferits o dipositats en favor dels seus propietaris, i es descomptarà el cost dels treballs necessaris per deixar l'habitatge en les degudes condicions d'habitabilitat o adequació per al seu arrendament, i també les despeses de gestió, conservació i manteniment de l'habitatge.

Quant als ingressos patrimonials de l'Estat derivats de les modificacions en l'àmbit tributari, en el quadre següent es projecta una hipòtesi al respecte de l'impacte que tindria l'aplicació dels nous tipus i recàrrecs, prenent com a base les transmissions de l'any 2023.

	Nombre de Transmissions	Base de Tributació	Recàrrec anterior	Nou Recàrrec
Propietat < 2 anys	457	26.543.781,26 €	1.327.189,06 €	2.654.378,13 €
Propietat < 5 anys	659	41.432.142,46 €	- €	4.143.214,25 €
	1.116	67.975.923,72 €	1.327.189,06 €	6.797.592,38 €

Pel que fa a la creació del Registre Nacional d'Identificació dels Habitatges, es tracta d'una mesura que no ha de suposar una càrrega per al pressupost de l'Estat, atès que la implementació d'aquest Registre es durà a terme amb eines tecnològiques existents que s'han d'optimitzar.

Quant a l'increment de les sancions en matèria d'arrendament de finques urbanes, per dissuadir la pràctica de la recuperació de l'immoble per a ús personal o familiar de forma fraudulenta, si bé és cert que l'import de la sanció s'incrementa sensiblement, aquest augment pretén desincentivar que es duguin a terme les dites pràctiques abusives.

Tanmateix, cal destacar que el nombre de casos de frau de llei detectats i que han portat causa d'un expedient sancionador són poc significatius en relació amb la totalitat de contractes d'arrendament vigents a Andorra, i amb aquesta mesura es preveu que aquests casos disminueixin. Per aquest motiu, no es preveu un impacte econòmic destacat derivat d'aquesta mesura.

Aquesta memòria s'emet als efectes de l'admissió a tràmit davant del Consell General del Projecte de llei esmentat a l'inici del document.

Andorra la Vella, 24 de juliol del 2024

Conxita Marsol Riart
Ministra de Presidència, Economia, Treball i Habitatge