

Memòria justificativa, econòmica i de perspectiva de gènere del Projecte de llei de mesures de protecció i flexibilització del mercat d'arrendaments d'habitatge, d'increment del parc d'habitatge públic, de les condicions essencials de l'habitatge de preu assequible i de millora del poder adquisitiu

I. Antecedents

L'habitatge constitueix un pilar estratègic de l'acció del Govern des de l'inici de la legislatura i per això s'han adoptat diverses polítiques públiques per garantir el dret de tothom a gaudir d'un habitatge digne en un context de mercat en què predomina la manca d'habitatge i l'increment dels preus per accedir a l'habitatge de lloguer.

Aquest compromís s'ha mantingut i reforçat, malgrat els efectes de la crisi sanitària derivada del nou coronavirus SARS-CoV-2, i, d'aquesta manera, s'han inclòs les polítiques públiques d'habitatge dins del projecte Horitzó 23, que reestructura la política del Govern respecte als efectes causats per la pandèmia i prioritza els projectes estratègics per avançar en els àmbits de millora detectats: l'agilitat administrativa, les connexions, les fonts de finançament, la competitivitat i la diversificació d'activitats.

El pilar relatiu al benestar i la cohesió identifica l'impuls de les polítiques d'habitatge com una peça determinant per situar la persona al centre de les polítiques socials. En aquest sentit, les polítiques d'habitatge i les polítiques socials estan íntimament lligades, però s'ha fet un pas més amb la reestructuració del Govern que es va dur a terme al mes de maig del 2021 en lligar la qüestió de l'habitatge amb l'ordenament territorial i, més concretament, amb l'urbanisme.

L'aprovació de la Llei 15/2021, del 17 de juny, de creació de l'Institut Nacional de l'Habitatge dona compliment a dos dels eixos de les polítiques d'habitatge identificades en el projecte H23 i avança des del punt de vista de la governança: l'Institut i la creació del Fons d'Habitatge com a organisme publicoprivat d'inversió col·lectiva que té per objecte construir o rehabilitar edificis per destinar-los a habitatge de preu assequible.

Alhora, i en compliment del mandat legal establert a la disposició addicional segona de la Llei 15/2020, del 26 de novembre, de mesures urgents en matèria d'arrendaments de finques urbanes i de millora del poder adquisitiu, el Govern, juntament amb el Centre de Recerca Sociològica, està elaborant el Pla per al dret a l'habitatge, que constitueix un instrument de planificació i programació a llarg termini de les polítiques d'habitatge. La metodologia de treball acordada inclou identificar els diferents àmbits d'anàlisi amb la finalitat de fer una diagnosi sobre la demanda residencial exclosa, la qual cosa comporta recollir dades quantitatives i qualitatives a través de fonts ja existents, com l'Enquesta de condicions de vida o l'Enquesta de pressupostos familiars del Departament d'Estadística, però també la informació disponible en l'àmbit dels serveis socials i la informació obtinguda a través d'enquestes i entrevistes *ad hoc*. Aquesta anàlisi es clou amb un tractament i una interpretació de les dades que, a més, inclou un estudi sobre la projecció demogràfica per llars, que constitueix una eina imprescindible per fer una estimació sobre les necessitats d'habitatge a mitjà i llarg termini.

L'elaboració del Pla per al dret a l'habitatge inclou un procés participatiu que legitima tot el procés en tant que el democratitza i facilita la participació de la població en els assumptes de caràcter públic. Aquesta participació té un doble objectiu: complementar la informació amb dades qualitatives que hagin pogut passar desapercebudes durant la diagnosi i fer les propostes que es considerin necessàries per fer efectiu el dret de tothom a gaudir d'un habitatge digne.

Durant els mesos de setembre i octubre d'enguany, està previst l'inici del procés participatiu. Els resultats han d'ésser objecte d'estudi per extreure conclusions sobre l'habitatge a Andorra i per establir prioritats per avançar en aquest pilar del benestar.

Tanmateix, com s'ha dit, aquesta planificació està dirigida a contenir una programació a mitjà i llarg termini i, entretant, el Govern ha de donar resposta a les necessitats que requereixen una acció a curt termini.

En aquest sentit, el Govern ha prioritzat les mesures de protecció de les persones arrendatàries, ja que el lloguer representa el 63% del règim de tinença al país, d'acord amb els resultats del segon semestre del 2021 de l'Observatori Social d'Andorra. És per això que la pròrroga legal dels contractes d'arrendament d'habitatge que finalitzaven durant els anys 2019, 2020 i 2021 s'ha revelat com una acció d'eficàcia immediata que ha garantit un dels aspectes clau del dret a l'habitatge: la seguretat de la tinença i l'assequibilitat, ja que només estava permesa l'actualització de la renda d'acord amb l'IPC i no eren possibles les revisions a l'alça. Tanmateix, el Govern també ha considerat necessari atendre altres interessos dignes de protecció i ha introduït diverses excepcions a la pròrroga legal que permetia la resolució del contracte, un cop havia expirat el termini de durada mínima o de les seves pròrrogues.

Actualment, cal mantenir la mesura de la pròrroga legal a instància de la part arrendatària en defecte d'acord entre les parts, ja que malgrat les mesures adoptades per incrementar el parc immobiliari, encara no s'han pogut valorar els seus efectes atès que tenen un impacte a llarg termini.

No obstant això, sí que s'ha considerat necessari incloure una nova excepció a la pròrroga legal: la possibilitat de resoldre el contracte d'arrendament perquè s'hagin de fer obres de rehabilitació o reforma de l'edifici incompatibles amb l'ocupació de l'habitatge. Aquesta excepció no és aplicable a obres menors ni tampoc a obres de remodelació d'edificis, sinó que es tracta d'obres derivades del deure de conservació de la propietat que afecten la seguretat, la salubritat i la higiene. És per això que s'ha exigít que les obres siguin objecte de llicència i que, a més, la incompatibilitat de les obres amb l'ocupació de la finca estigui certificada per la direcció facultativa, l'empresa contractista i l'empresa de prevenció de riscos laborals en el projecte i l'estudi de seguretat i salut. Així mateix, s'exigeix que l'inici de les obres es faci abans dels sis mesos posteriors a l'expiració del contracte d'arrendament.

Certament, la pròrroga legal dels contractes d'arrendament té un impacte directe en el mercat de l'habitatge i permet estabilitzar els preus del lloguer dels contractes vigents, però també genera efectes negatius sobre el mercat, com pot ser la manca d'interès del sector privat per destinar els habitatges al lloguer, les pràctiques abusives o la discriminació en l'accés a l'habitatge a les persones i famílies amb rendes baixes o en risc

d'exclusió social. I és en aquest sentit que, cercant l'equilibri dels interessos entre les parts i amb la voluntat de dinamitzar el mercat de l'habitatge de lloguer, s'ha previst una desafectació de la pròrroga legal dels contractes d'arrendament que van finalitzar l'any 2019, sota diverses condicions. D'una banda, aquesta desafectació està sotmesa a una renovació contractual i, per tant, es garanteix la tinença durant un període mínim de cinc anys; d'altra banda, es permet una regularització de la renda de lloguer fins a un màxim d'un 10% i, per tant, adequar les rendes de lloguer antigues al preu de mercat, però de tal manera que es puguin evitar els abusos.

La Llei 15/2021, del 17 de juny, de creació de l'Institut Nacional de l'Habitatge defineix dos modalitats d'habitatge: l'habitatge de protecció pública i l'habitatge de preu assequible. Pel que fa a l'habitatge de preu assequible, s'ha considerat necessari avançar en la seva regulació per tal de dotar d'una unitat el sistema d'habitatge del país i evitar diferències entre les diverses actuacions de promoció pública que se'n puguin derivar.

A aquest efecte, es regula el concepte de preu assequible, que ha d'ésser aprovat pel Govern prenent com a referència les dades relatives als contractes d'arrendament d'habitatges incloses al fitxer que la Llei de l'Institut va crear. Així, d'acord amb criteris de transparència i publicitat, el Govern ha d'aprovar el procediment del càlcul del preu assequible i els criteris d'accés a l'habitatge de preu assequible.

Les disposicions legals i reglamentàries relatives als habitatges de preu assequible són de compliment obligat per a totes les administracions públiques i per al Fons d'Habitatge.

Finalment, la Llei regula l'increment de les pensions de la Caixa Andorrana de Seguretat Social fins al 3,2% si en data 31 de desembre del 2021 l'import mensual percebut per totes les pensions és inferior al salari mínim interprofessional. Es tracta, com ja es va acordar els anys 2019 i 2020, d'un increment que té caràcter no contributiu i es manté mentre la persona assegurada continuï complint els requisits establerts.

El Projecte de llei inclou una disposició transitòria i quatre disposicions finals. La disposició transitòria estableix el règim jurídic aplicable a la modificació feta a l'article 42 de la Llei d'arrendaments de finques urbanes del 30-6-1999 mitjançant la disposició final primera; la disposició final segona encomana al Govern l'increment del salari mínim en un 3,2%; la disposició final tercera encarrega al Govern l'elaboració del text consolidat de les lleis que hi són modificades, i la disposició final quarta en determina l'entrada en vigor.

II. Justificació del Projecte de llei

L'article 1 del Projecte de llei regula la pròrroga dels contractes d'arrendament d'habitatge per a la residència habitual i permanent que finalitzin durant l'any 2022, a instància de la part arrendatària en defecte d'acord entre les parts. Aquesta mesura té per objectiu garantir la possessió de l'habitatge a favor de les persones arrendatàries. Amb aquesta pròrroga, seria el quart any consecutiu en què es faculta la part arrendatària a continuar amb la relació contractual amb l'actualització exclusiva de la renda amb l'IPC.

Aquesta pròrroga recupera les tres excepcions que va introduir la Llei 23/2019, del 12 de desembre, de mesures urgents en matèria d'arrendaments d'habitatges i per millorar el

poder adquisitiu i la Llei 15/2020, del 26 de novembre, de mesures urgents en matèria d'arrendaments de finques urbanes i de millora del poder adquisitiu. Ara, s'hi introdueix una de nova relativa a la facultat de resoldre el contracte d'arrendament a la data de la seva expiració, sempre que la propietat hagi de fer obres que per la seva naturalesa impedeixin l'ocupació de la finca. Es tracta d'una excepció que atén una branca fonamental de la política d'habitatge: la rehabilitació del parc immobiliari. En aquest sentit, es requereix que les obres estiguin sotmeses a una autorització prèvia i vinculades a la seguretat, salubritat i higiene, i que la incompatibilitat de l'ocupació de l'habitatge amb l'execució de les obres s'inclouï dins de l'estudi i el projecte de seguretat i salut signat per la direcció facultativa, l'empresa contractista i l'empresa de prevenció de riscos laborals. A més, per garantir la immediatesa de l'execució de les obres i la necessitat de disposar de l'habitatge, l'inici de l'execució no pot superar els sis mesos posteriors a l'expiració del contracte d'arrendament.

L'article 2 del Projecte de llei regula la desafectació dels contractes d'arrendament d'habitatge per a la residència habitual i permanent que van quedar prorrogats en virtut de la disposició addicional tercera de la Llei 18/2019, del 15 de febrer, de pressupost per a l'exercici de l'any 2019 sotmesa a les condicions següents:

- Que la notificació de resolució del contracte vagi acompanyada de la comunicació de la voluntat de formalitzar un nou contracte d'arrendament al seu favor sobre el mateix habitatge.
- Que la renda de lloguer no comporti un increment superior al 10% de la renda vigent fins llavors.
- Que el contracte d'arrendament sigui, com a mínim, de cinc anys, d'acord amb l'article 42 de la Llei d'arrendaments de finques urbanes.
- Que hi hagi acord entre les parts.

Si no hi ha acord entre les parts o la renovació contractual no respecta aquestes condicions, la part arrendatària pot demanar la pròrroga legal establerta a l'article 1 del Projecte de llei.

Aquestes condicions no són disponibles per les parts i en el supòsit que s'hagués pactat un nou contracte que no les respectés, seria nul i la part arrendatària podria exigir el compliment d'allò que no s'ajusta a la legalitat. Fins i tot en el cas de fixar-se una renda superior a la màxima permesa, la part arrendatària podria descomptar de la mensualitat següent el crèdit per la diferència i quedar alliberada de l'obligació de pagament.

L'article 3 del Projecte de llei regula les condicions essencials dels habitatges de preu assequible. Així, es defineix el preu assequible com la renda de lloguer igual o inferior a l'aprovada amb aquesta finalitat pel Govern, a proposta del ministeri responsable de l'habitatge, prenent com a referència les dades relatives al fitxer de dades dels contractes d'arrendament d'habitatges que, en qualsevol cas, serà un 25% inferior a la del mercat.

El procediment del càlcul del preu assequible dels habitatges de lloguer, així com els requisits d'accés a aquests habitatges, s'ha de regular mitjançant un reglament.

Aquesta disposició, juntament amb el desenvolupament reglamentari corresponent, vincula l'actuació de promoció pública o la rehabilitació destinada a l'habitatge de preu assequible feta per qualsevol administració pública o pel Fons d'Habitatge.

L'article 4 del Projecte de llei regula l'increment de les pensions de la Caixa Andorrana de Seguretat Social d'un import brut inferior al salari mínim interprofessional amb efectivitat a partir de l'1 de gener del 2022. Aquest increment es fixa en un 3,2% i constitueix un complement no contributiu del Govern i es manté mentre la persona assegurada continuï complint els requisits establerts.

La disposició transitòria regula l'aplicació de la modificació de la Llei d'arrendaments de finques urbanes incorporada a la disposició final primera. D'aquesta manera, per seguretat jurídica, s'acorda l'aplicació immediata d'aquesta disposició, que modifica el paràgraf segon de l'apartat 1 de l'article 42 de la Llei d'arrendaments de finques urbanes.

La disposició final primera modifica la redacció del segon paràgraf de l'article 42 de la Llei d'arrendaments de finques urbanes amb la finalitat d'oferir un redactat més entenedor i concretar el termini en què la part arrendadora ha de comunicar la voluntat de recuperar l'habitatge per a l'ús propi o a favor d'un familiar de fins a segon grau de consanguinitat, adopció o afinitat, abans de finalitzar el termini de durada mínima.

La disposició final segona encomana al Govern, d'acord amb l'article 73 de la Llei 31/2018, del 6 de desembre, de relacions laborals, l'increment del salari mínim per a l'any 2022 en un 3,2%.

La disposició final tercera encarrega al Govern l'elaboració del Projecte de llei de text consolidat de la Llei d'arrendaments de finques urbanes, del 30-6-1999.

Finalment, la disposició final quarta en determina l'entrada en vigor. Així, s'estableix l'entrada en vigor l'1 de gener del 2022.

III. Integració de la perspectiva de gènere

La integració de la perspectiva de gènere dins de les disposicions normatives, els programes i protocols, encara que és una obligació legal derivada de la Llei 13/2019, del 15 de febrer, per a la igualtat de tracte i la no-discriminació, es fa de forma paral·lela a la creació dels instruments i recursos necessaris per poder portar-la a terme. Així, la presentació del sistema d'indicadors d'habitatge i l'alimentació successiva d'aquesta plataforma, juntament amb la creació del fitxer de dades relatives als contractes d'arrendaments d'habitatge, constitueixen dos eines fonamentals per poder analitzar amb perspectiva de gènere els impactes que un Projecte de llei com el que es presenta representa.

No obstant això, podem afirmar que, d'acord amb les dades històriques del Departament d'Afers Socials, les dones són les persones beneficiàries més nombroses de les prestacions econòmiques dels serveis socials i socio-sanitaris i, per tant, una mesura de protecció com la pròrroga dels contractes d'arrendament que actualment ens ocupa i que expira durant l'any 2022 és una mesura amb impacte de gènere positiu *a priori*, tenint en compte les dificultats que tenen les dones en l'accés a l'habitatge, el poder adquisitiu limitat derivat de la bretxa salarial i la manca d'oferta d'habitatge.

Aquesta consideració també és aplicable a la mesura de desafectació dels contractes d'arrendament en tant que cerca la seguretat de la tinença amb un increment raonable de la renda.

Finalment, les dades facilitades per la CASS no estan desagregades per sexe i, per tant, no es pot oferir una avaluació de l'impacte de gènere que pot tenir la mesura.

IV. Consideracions econòmiques

Pel que fa a la pròrroga dels contractes d'arrendament d'habitatges que finalitzin durant l'any 2022 o qualsevol de les seves pròrrogues i la desafectació dels contractes d'arrendament que van ser prorrogats l'any 2019, no han de tenir cap repercussió financera ni pressupostària per a l'Administració general.

Quant a les modificacions introduïdes per incrementar les pensions més baixes de la CASS, d'aquí sí que se'n deriva una conseqüència econòmica perquè es consideren un complement no contributiu a càrrec del Govern.

En aquest sentit, hem de tenir en compte l'article 25 *bis* de la Llei 18/2019, del 15 de febrer, per a l'exercici de l'any 2019; l'article 7 de la Llei 23/2019, del 12 de desembre, de mesures urgents en matèria d'arrendaments d'habitatge i per millorar el poder adquisitiu, i l'article 6 de la Llei 15/2020, del 26 de novembre, de mesures urgents en matèria d'arrendaments de finques urbanes i de millora el poder adquisitiu. La combinació d'aquestes tres disposicions en els primers sis mesos del 2021 ha suposat un total de 1.255.495,58 euros i afecta una mitjana mensual de 4.302 persones. S'ha fet una estimació aproximada de la despesa final per un import de 2.510.991,16 euros i això suposa un increment estimat en un 21 % de la despesa en relació amb l'any 2021.

Pel que fa a la disposició transitòria, no té cap repercussió pressupostària per a l'Administració perquè es tracta d'una mesura de tècnica legislativa per garantir la seguretat jurídica de la llei aplicable en el temps.

Quant a la disposició final primera, no té cap impacte econòmic per a l'Administració general.

Pel que fa a la disposició final segona, relativa a l'increment de l'IPC del salari mínim corresponent a l'any 2022, té un impacte econòmic per a l'Administració general, ja que el llindar econòmic de cohesió social que determina l'accés a les prestacions econòmiques dels serveis socials i socio-sanitaris està vinculat al salari mínim. En aquest sentit, i sense perjudici de les possibles variacions respecte a les persones beneficiàries, s'estima que pugui tenir una repercussió pressupostària de 306.849,07 euros, pel que fa a les pensions de solidaritat de la gent gran i de persones amb discapacitat.

Finalment, la disposició final tercera relativa a l'elaboració del Projecte de Llei de text consolidat de la Llei d'arrendaments de finques urbanes del 30-6-1999 no té cap impacte econòmic per a l'Administració general.