

**LA GESTION DE LA VIVIENDA EN SITUACION DE
EMERGENCIA HABITACIONAL
(Primera Parte)**

Jose Antonio ESPINAR AGUILERA

Jefe de Sección de Gestión de Patrimonio.

Delegación Territorial de Granada de Fomento y Vivienda. Junta de Andalucía.

SUMARIO:

1. La vivienda vacía.
 - 1.1. Datos estadísticos.
 - 1.2. La gestión de las viviendas vacías en Europa.
 - 1.3. La vivienda vacía en la legislación “española”.
 - 1.4. Ley 1/2010, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía. Ley 4/2013, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.
2. La vivienda deshabitada. Procedimiento para su declaración.
3. Medidas de fomento.
4. Régimen sancionador, procedimiento y sanciones.

1. LA VIVIENDA VACIA

1.1. Datos estadísticos.

Ya se ha comentado en otro apartado la situación a nivel estadístico del parque de viviendas existente en nuestro Estado, haciendo especial referencia a nuestra Comunidad, datos que pueden ser obtenidos a través del Estudio publicado por Nota de Prensa facilitada por el Instituto Nacional de Estadística de fecha 18/04/2013 en la que se hace un detallado y muy interesante análisis de la situación de dicho parque de viviendas.

En lo relativo a las viviendas vacías, hacer en este apartado una breve referencia a datos contenidos en dicho estudio (como se ha referido, dichos datos aparecen más detallados en la Unidad Didáctica II). En el mismo, según el uso que se da a las viviendas, éstas se clasifican en principales (las que están ocupadas la mayor parte del año), secundarias (que se corresponden con segundas residencias o viviendas que sólo están ocupadas durante las vacaciones) y vacías. El aumento más pronunciado en la última década se ha producido entre las viviendas principales, cuyo número se ha incrementado en 3,9 millones (un 27,5%); por su parte, el número de viviendas vacías ha aumentado en 336.943 (un 10,8%) hasta situarse en 3.443.365.

Si analizamos las viviendas construidas durante la década 2002-2011, el 18,5% están vacías.

En cuanto a la antigüedad de las viviendas vacías existentes actualmente, el 21,4% están en edificios construidos en los últimos diez años. El 40,4% tiene menos de 30 años y el 70,3% menos de 50 años. El 29,7% tienen, por lo tanto, 50 o más años.

Como se apunta, siempre según los datos del Instituto Nacional de Estadística, son un total de 3.443.365 las viviendas consideradas como vacías en el Estado Español. De esas, un total de 637.221 se encuentran en nuestra comunidad Autónoma, siendo especialmente reseñable el dato de que dentro de las quince provincias con mayor porcentaje de viviendas vacías (en relación con el total de las existentes) se encuentran tres de nuestra Comunidad: Almería Granada y Jaén.

Por terminar, indicar que en nuestra provincia existen un total de 93.098 viviendas vacías.

De dichos datos cabe obtener una rotunda conclusión: existe un desorbitado, por su elevado número, parque de viviendas sin uso.

1.2. La gestión de las viviendas vacías en Europa

Cabría indicar al respecto, en primer lugar, que del análisis de diversos estudios elaborados al respecto se puede obtener un primer dato muy relevante: mientras que la media de viviendas desocupadas -en relación con el total de las mismas existentes en cada Estado- se sitúa en toda la U. E. en torno al 5% (que para algunos cabe calificar como de un stock en rotación necesario para un normal funcionamiento del mercado), en nuestro Estado ese porcentaje prácticamente se triplica.

A pesar de ello, veremos como es precisamente en nuestro Estado donde, comparativamente hablando, menos medidas se adoptan para atajar esta situación mientras que en esos otros países de nuestro entorno se han puesto en marcha mecanismos para intentar poner de nuevo en el mercado esas viviendas vacías; se puede por lo tanto afirmar con rotundidad que en la mayoría de los países de la Unión Europea se han adoptado medidas para luchar contra lo que se ha llegado a considerar en muchos de tales países como una lacra urbana; en esta línea, el Comité Económico y Social Europeo, en su Dictamen de trece de diciembre de dos mil doce, reconoce expresamente que “las fuerzas de mercado no han sido capaces por sí solas de garantizar viviendas dignas a todos los ciudadanos” motivo este por el que, como veremos, muchos de los Estados miembros de la U. E. abordan esta cuestión llevando a cabo diversas y variadas medidas. En este contexto cabe considerar que la situación en el Estado Español es una excepción a esa situación generalizada, y ello pese a determinados intentos de legislar en tal sentido, intentos llevados a cabo desde las Comunidades Autónomas fundamentalmente.

Quizás uno de los motivos que dan lugar a la situación expuesta sea la preponderancia que en muchos sectores de nuestras relaciones socio-económicas se da al derecho a la propiedad, derecho que, como se indica, en muchos momentos deja de estar sometido al propio mandato Constitucional que determina que toda propiedad esta orientada (limitada) por su función social; quizás esta sea una de las causas principales de que en España exista, en relación con las viviendas, una mayoría aplastante de

tenencia de las mismas en propiedad frente al alquiler. Volveremos a hacer referencia más adelante a este tratamiento que da la Constitución Española a la función social del derecho a la propiedad (sobre viviendas) y sus posibles limitaciones y veremos como, en determinados momentos, es argumento de quienes pretende legislar en este aspecto para defender la plena constitucionalidad de normas que pretende regular esta situación.

En la práctica totalidad de los países de la U. E. que abordan este tema se comienza por llevar a efecto un amplio estudio de la situación en que se encuentra el parque de viviendas desocupadas, analizando especialmente donde se ubican las mismas (se suelen diferenciar grandes áreas urbanas y pequeños núcleos de población), las causas que motivan su no ocupación efectiva y las posibles consecuencias que de ello se deriven. Este estudio se suele llevar a cabo de manera periódica en cada uno de los países que lo pone en práctica (así, por ejemplo, anualmente en el caso de Francia y cada dos años en Suecia).

En cuanto a las medidas adoptadas para intentar atajar esta problemática situación y procurar la incorporación de las viviendas deshabitadas a un mercado inmobiliario al que puedan acceder la mayoría de los ciudadanos de cada Estado, se suelen adoptar medidas que se pueden agrupar en dos grandes tipos. El primero de estos tipos de medidas adoptadas por cada Estado para luchar contra la existencia de viviendas desocupadas podemos calificarlo como de **medidas de fomento**, medidas que pretenden incentivar la ocupación a través de ayudas públicas a los propietarios destinadas a la rehabilitación y/o alquiler de sus viviendas y ayudas directas a inquilinos para sufragar el pago de las rentas mensuales de los oportunos contratos de alquiler. De otro lado, podríamos hablar de un tipo de **medidas de carácter sancionador** que pueden conllevar, según los casos, desde el incremento (recargos) a los propietarios de viviendas desocupadas en determinados impuestos, a la obligación forzosa del alquiler, a la imposición de sanciones directas e incluso, en supuestos excepcionales, a la expropiación de las viviendas desocupadas.

A modo de resumen, algunas de las medidas existentes en la actualidad tendente a evitar la existencia de viviendas vacías puestas en marcha por países de nuestro entorno son las siguientes:

- **ALEMANIA**:

1.- En caso de viviendas desocupadas en “mal estado”, las administraciones pueden compeler a los propietarios a realizar trabajos de rehabilitación y frente al incumplimiento de esta obligación impuesta por los poderes públicos éstos pueden proceder a la imposición de sanciones así como a la gestión de tales viviendas en sustitución de la propiedad (“expropiación temporal”), llegando en determinados casos a la expropiación.

2.- En localidades con un porcentaje de viviendas desocupadas superior al 10% de la totalidad de las existentes, la administración puede proceder a la demolición de aquellas viviendas que no se puedan alquilar (hemos de suponer que se trate de viviendas en un estado de considerable deterioro).

- **DINAMARCA:**

En algunos municipios (los que podemos considerar los de mayor tamaño) se imponen, desde mediados del siglo pasado, multas para los propietarios de viviendas que las mantengan vacías más de seis semanas. De hecho, la multa se puede imponer simplemente por no informar al Ayuntamiento correspondiente de que la vivienda lleva más de seis semanas vacías.

- **FRANCIA:**

1.- Hacer referencia a un primer bloque de medidas de las que hemos denominado de fomento: Ayudas destinadas a propietarios para la realización de obras de rehabilitación; estas ayudas son gestionadas por medio de una Agencia creada con tal fin, la Agencia Nacional para la Mejora de la vivienda (Agence National d'Amélioration de l'Habitat, ANAH). Contrato de Rehabilitación, regulado en el Código de la Construcción y la Vivienda (Code de la construction et de l'habitation) por el cual un organismo público gestiona el alquiler de un inmueble desocupado a cambio de asumir el coste de obras; el plazo mínimo de tal contrato es de doce meses y durante su vigencia se puede exonerar al propietario de determinados impuestos sobre la vivienda.

2.- En cuanto a medidas de carácter sancionador: Impuesto sobre viviendas desocupadas voluntariamente (cuando se den determinados requisitos: que se trate de ciudades de mas de doscientos mil habitantes, que el porcentaje de viviendas vacías sea superior a la media, que haya menos oferta que demanda de viviendas en alquiler, que se encuentren vacías durante un tiempo determinado...); este impuesto se abona en relación con el valor catastral de la vivienda, suponiendo un diez por ciento de dicho valor el primer año, un doce y medio el segundo y un quince el tercero y sucesivos (el dinero que se recauda de esta forma pasa a ingresar las cuentas de la ANAH y es destinado por la misma a la rehabilitación de vivienda; esto es, con este dinero recaudado vía sanción se pueden poner en practica las medidas de fomento referidas con anterioridad); se considera que una vivienda esta vacía "voluntariamente" cuando no este siendo ocupada al menos durante treinta días consecutivos en un año (no se cuentan las segundas residencias), no esta en venta o alquiler a un precio ajustado al mercado o es precisa su demolición. Igualmente se puede proceder a requisar las viviendas desocupadas en casos en los que sus propietarios (sólo personas jurídicas) no hayan adoptado las medidas oportunas para poder alquilar las mismas siempre que en el municipio respectivo haya demanda de viviendas en alquiler; la requisa puede prolongarse durante un periodo de doce años y las viviendas son puestas en alquiler por un ente público, percibiendo el propietario unas determinadas cuantías en concepto de compensación (de esas cuantías se restan gastos de gestión de alquiler, mantenimiento de la viviendas,...); para poder efectuarse tal requisa es preciso además que la vivienda se encuentre vacía durante un periodo superior a dieciocho meses; producida tal requisa, y tras los trabajos de rehabilitación que sea preciso ejecutar (asumidos por la ANAH), se puede formalizar un contrato de alquiler con terceras personas necesitadas de vivienda, abonando al propietario una indemnización; esta medida se contempla en la Ley de 29 de julio de 1998, contra la exclusión (Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions).

- **HOLANDA:**

1.- La ocupación de viviendas, por terceras personas, que permanezcan vacías durante un periodo superior a un año es legal; la vivienda solo se le devuelve al propietario si demuestra que esta no volverá a estar vacía para lo cual puede ponerla en venta o en alquiler.

2.- Hay importantes ayudas públicas para que sus ciudadanos puedan pagar el alquiler. Así mismo, igualmente existen ayudas para propietarios que necesiten rehabilitar sus viviendas para poder destinarlas al alquiler.

- **IRLANDA:**

Obligación, por ley, a promotores privados de incluir en los proyectos de construcción de nuevas viviendas una reserva de las mismas destinadas a alquileres a precios bajos (alquileres sociales) para ser alquiladas en colaboración con autoridades locales.

- **ITALIA:**

Se contempla la posibilidad de que los municipios penalicen fiscalmente las viviendas vacías, estableciéndose una tasa equivalente al nueve por mil del valor catastral de la vivienda.

- **REINO UNIDO:**

1.- Comentar en primer lugar la existencia de la denominada Agencia Estatal de Vivienda Vacía (Empty Home Agency) cuyo objeto es tratar de animar a las autoridades locales a reducir el número de viviendas vacías a cuyo efecto lleva a cabo una labor de intermediación entre tales autoridades y los propietarios de viviendas vacías. Además de tratar de aprovechar el parque inmobiliario y frenar el número de las viviendas vacías procuran que ningún barrio caiga en la categoría de barrio marginal (unpopular neiboughood).

2.- Incentivos fiscales a los propietarios (personas físicas) para la compra y rehabilitación de las viviendas vacías. Existencia de un presupuesto público destinado a compra de viviendas vacías a personas físicas para su puesta en alquiler y para subvencionar la rehabilitación de viviendas vacías para su puesta en el mercado del alquiler.

3.- Penalizaciones impuestas por las autoridades locales a los propietarios que mantengan voluntariamente vacías sus viviendas. Vinculado a lo anterior, las autoridades locales deben publicar anualmente información sobre el número de viviendas privadas vacías y sobre las medidas adoptadas para paliar tal situación (es el denominado Best Value Perfomance Indicator).

4.- Alquiler o venta forzosa de viviendas privadas vacías, tanto en caso de personas jurídicas como de personas físicas. Los ayuntamientos pueden forzar el alquiler o venta de viviendas que lleven más de seis meses vacías, con determinadas excepciones (que se trate de una segunda residencia, su propietario esté enfermo o recién fallecido y se esté tramitando la herencia, esté trabajando en otra ciudad o la utilice de forma esporádica).

- SUECIA:

Los ayuntamientos ofertan vivienda en alquiler más barata y así se pretende bajar el número de viviendas vacías y sus costes presupuestarios. En casos extremos, se puede llegar a la demolición de viviendas vacías, incluso de edificios enteros si están todas sus viviendas vacías (en el año 1999 se demolieron un total de 3.600 viviendas).

Podemos comprobar, por lo expuesto, como en todos estos países, pese a que el porcentaje de viviendas desocupadas es, como se ha apuntado, bastante menor que en el nuestro, se llevan a cabo medidas distintas con objeto de, en la medida de lo posible, atajar la situación procurando la puesta a disposición de las viviendas vacías que puedan existir. Por el contrario, en nuestro Estado la aplicación de dichas medidas es prácticamente insignificante y, como igualmente se ha apuntado, los primeros pasos en tal sentido vienen fundamentalmente dados por las Comunidades Autónomas (País Vasco, Navarra, Cataluña) y en esa línea de actuación podemos enmarcar la legislación de nuestra Comunidad que pasamos a ver con más detalle; previamente, haremos una breve referencia a lo legislado por otras CC.AA.

1.3. La vivienda vacía en la legislación “española”

Podemos encontrar una primera referencia a viviendas desocupadas en la Ley 24/1977, de 1 de abril, de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas de protección oficial construidas por el Ministerio de Vivienda y los Organismos dependientes del mismo (Boletín Oficial del Estado número 80, de 4 de abril) que en su artículo 1.1 establece que “existirá causa de interés social a efectos de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad respecto de las viviendas de protección oficial ... cuando se mantenga habitualmente deshabitada la vivienda ...”. Varias cuestiones a destacar respecto a esta primera referencia normativa de vivienda deshabitada. De un lado, como se puede comprobar, el ámbito de aplicación de la norma referida es exclusivamente respecto a viviendas protegidas respecto de las cuales, ya en el año 1977, se hace alusión a la “función social” que las mismas cumplen, función que en la actualidad, como veremos más adelante, en algún momento se pretende hacer extensiva al propio derecho a la vivienda. De otro lado, esta norma (se insiste, del año 1977) contempla la posibilidad de, en cumplimiento de aquella función social, llevar a cabo la expropiación de la vivienda, medida que, en algún caso, en la actualidad puede parecer desorbitada para algunos; en todo caso, en la práctica, no se ha aplicado esta medida más que en situaciones muy excepcionales. Por último, la norma establece un presupuesto de hecho para poder adoptar la medida referida, que no es otro que el que la vivienda se “mantenga habitualmente deshabitada”, si bien no se regula expresamente cuando ha de entenderse que se produce tal situación.

Por su parte, el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, que desarrolla el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de vivienda (B. O. E. número 14, de 16 de enero de 1979) considera infracción muy grave el “desvirtuar el destino de domicilio habitual y permanente...”, concretando en que consiste esa “obligación” que en este caso, como anteriormente, hace referencia exclusivamente a

viviendas protegidas las cuales, indica la norma, deben destinarse a domicilio habitual y permanente sin que quepa que las mismas sean destinadas a segunda residencia; a tal efecto, se entiende que es domicilio permanente aquel que constituye residencia del titular; se entiende que existe esa habitualidad en la ocupación de la vivienda cuando la misma no permanezca desocupada durante más de tres meses consecutivos al año. Podemos comprobar que, como se ha apuntado, de nuevo se intenta “regular” sobre situaciones de desocupación de viviendas, aunque sea exclusivamente respecto a viviendas protegidas, y como se considera infracción de la normativa aplicable, con las consecuencias que la misma contempla (básicamente la imposición de sanciones), la no ocupación efectiva de las viviendas, pero no se llega a concretar que ha de entenderse por vivienda no ocupada.

Respecto a la no ocupación de viviendas lo que se ha producido con relativa frecuencia es la adopción de Sentencias Judiciales, fundamentalmente sobre lo que cabe entender por “justa causa” de la no ocupación efectiva. Sin embargo, la normativa que ha regulado en este tema, y que ya sí se viene a referir a viviendas tanto libres como protegidas, lo hace desde un punto de vista exclusivamente tributario. Así, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre de las Haciendas Locales (B. O. E. número 313, de 30 de diciembre) contempla la posibilidad de que los Ayuntamientos exijan un recargo (50%) de la cuota líquida del Impuesto de Bienes Inmuebles respecto de los de uso residencial que se encuentren permanentemente desocupados. Esta norma fue modificada posteriormente por la Ley 51/2002, derogada a su vez por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, que señalaba en su exposición de motivos la finalidad de facilitar a los ciudadanos el disfrute de una vivienda digna y adecuada mediante la incorporación de viviendas vacías al mercado a cuyo efecto se pretendía penalizar la desocupación de inmuebles residenciales; ahora bien, a la hora de definir el concepto de vivienda desocupada, presupuesto de hecho que serviría de base para aplicar la norma, se remitía a un posterior desarrollo reglamentario que nunca se llegó a producir por lo que, al no aprobarse esa definición de vivienda vacía los Ayuntamientos no han podido aplicar esa “penalización” a través del recargo sobre el I. B. I. y ello a pesar de que muchos de ellos, en sus respectivas Ordenanzas, ya han contemplado esta posibilidad.

Por su parte, algunas Comunidades Autónomas sí han abordado esta cuestión y han llegado a dictar normas en las que se pretende definir que ha de entenderse por viviendas deshabitadas, y ello como presupuesto previo a la puesta en práctica de medidas (de fomento y/o sancionadoras, según los casos) encaminadas a la reducción del número de viviendas que se encuentran en tal situación y, consiguientemente, a la consecución de la efectiva ocupación de las mismas. Entre las normas aludidas destacamos las siguientes:

- 1.- La Comunidad Foral de Navarra en su Ley Foral 2/1995, de Haciendas Locales de Navarra, reguló un impuesto aplicable a viviendas desocupadas. La Ley Foral 10/2010, del Derecho a la Vivienda, establece que se considera desocupada una vivienda cuando la ausencia en la misma de sus ocupantes no sea transitoria y enumera factores a tener en cuenta como medio probatorio de falta de ocupación.

2.- En el País Vasco se puso en marcha el “Programa de Vivienda Vacía” (Decreto del Gobierno Vasco 316/2002), Programa al que se pueden incorporar viviendas (“libres”) que no hayan estado ocupadas o arrendadas en los nueve meses anteriores o, lo que es lo mismo, que hubiesen estado vacías durante ese periodo.

3.- Castilla y León contempla la posibilidad de que los propietarios de viviendas vacías pongan las mismas a disposición de un ente público (Sociedad de Gestión de Infraestructuras) para su alquiler (Decreto 100/2005).

4.- La Ley 2/2007, de Vivienda, de la Comunidad Autónoma de la Rioja establece una definición de vivienda desocupada coincidente con la Ley Foral de Navarra del 2004.

5.- Cataluña, en su Ley 18/2007, del Derecho a la Vivienda, define como vacía aquella vivienda que se encuentra desocupada, sin justa causa, por un plazo superior a dos años y establece las actuaciones a desarrollar para evitar la desocupación permanente de las viviendas (ayudas para rehabilitación; cesión a entes públicos; dar garantía del cobro de alquileres; ...).

1.4. Ley 1/2010, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía. Ley 4/2013, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

En su “redacción original”, la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía (B. O. J. A. 54, de 19 de marzo) ya establecía que, conforme a lo estipulado en el Art. 47 de la C. E., todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, indicando que el contenido de tal derecho exige la actuación de los poderes públicos con competencia en la materia, actuación que debe ir encaminada a generar las condiciones necesarias que permitan el eficaz ejercicio de tal derecho. A su vez, el desarrollo estatutario de dicho derecho al que alude la Ley obliga al Parlamento Andaluz a aprobar las leyes necesarias para asegurar tal cumplimiento.

La Ley regula el conjunto de facultades y deberes que integran el derecho, así como las actuaciones que para hacerlo efectivo corresponden a la Administraciones Públicas Andaluzas, haciendo especial hincapié en las actuaciones de tales administraciones a través de lo que hemos venido denominando medidas de fomento, y todo ello con un claro objeto: “garantizar el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada” (Art. 1). Sin embargo, si analizamos el contenido de sus veinticuatro artículos no encontramos una sola medida de carácter sancionador, máxime cuando no se hace una sola alusión a la existencia de viviendas vacías y a posibles obligaciones de sus titulares.

Esto es, nos encontramos con una Ley que regula básicamente las actuaciones de las administraciones para conseguir la efectividad del derecho, pero no establece limitaciones al mismo atendiendo a la función social que dicho derecho pueda conllevar, situación esta que cambia radicalmente con la reforma introducida en el texto normativo a través de la Ley 4/2013, de 1 de octubre (B. O. J. A. 198, de 8 de octubre) de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, reforma

que, de entrada, afecta al artículo 1 que recoge un tercer párrafo que podemos considerar toda una “declaración de intenciones” del legislador a la hora de abordar esta reforma (“Forma parte del contenido esencial del derecho a la propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, ...”) y que se “complementa” con un párrafo quinto que anticipa la posibilidad de adoptar, por la administración, las llamadas “medidas sancionadoras” (“El ejercicio de las potestades de inspección y sanción en garantía legal del efectivo cumplimiento del derecho a una vivienda digna y adecuada”) recogiendo así mismo, por primera vez en nuestra legislación autonómica, una referencia a “viviendas deshabitadas” respecto de las cuales la Consejería con competencia en la materia “ejercera” (mandato legal) determinadas potestades con el fin de garantizar el derecho a la vivienda y “el efectivo uso residencial de aquellas”, potestades que desarrollaran en los artículos 25 y siguientes introducidos en la Ley 1/2010 mediante esta reforma y que serán objeto de estudio más adelante. Esta referencia al ejercicio de potestades inspectoras y sancionadoras y a viviendas deshabitadas se vuelve a recoger en la modificación introducida en el artículo 4 al que se añaden dos nuevos apartados (“e” y “f”).

He aquí la principal novedad introducida por la modificación sufrida en la Ley 1/2010 tras la reforma a la que la “somete” la Ley 4/2013: el bien sobre el que se ejerce el derecho en cuestión (la vivienda) tiene una clara función social y, por lo tanto, el ejercicio de tal derecho puede verse limitado por las actuaciones de las administraciones tendentes a asegurar tal función social, considerándose una especial “vulneración” de tal función la existencia de viviendas vacías, llevándose a cabo una “definición legal” de lo que ha de considerarse una vivienda deshabitada mediante un procedimiento declarativo al efecto que, en su caso, conllevará la adopción de medidas de fomento -en un primer momento- y sancionadoras -en último extremo- que procuren la efectiva ocupación de tales viviendas mediante su incorporación al mercado inmobiliario. En este sentido, la Abogacía General del Estado, a la hora de “fundamentar” el Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 4/2013 (R. I. 7357-2013), entre otras “motivaciones” (entre ellas las de infracción de competencias estatales y la de puesta en peligro del sistema financiero), determina que “de este modo, el artículo 1 de la Ley 4/2013, en la nueva redacción que ofrece del artículo 1.3 de la Ley 1/2010, innova el contenido esencial del derecho de propiedad de las viviendas situadas en el territorio de la C. A. de Andalucía, al integrar en él un deber hasta ahora inexistente y que consiste en destinar tales viviendas a un determinado uso a través del cual se busca satisfacer la función social que el derecho de propiedad esta llamada a tener, configurándolo constitucionalmente como elemento que determina su contenido”; parece que el legislador andaluz ya preveía esta situación al fundamentar el contenido de este “nuevo derecho de la propiedad sobre viviendas” (derecho-deber) delimitándolo en su función social ya predeterminada por la propia norma constitucional, argumento que hay que entender mantendrá ante el alto Tribunal para defender la constitucionalidad del precepto. Habrá que estar a lo que al respecto indique el referido Tribunal Constitucional

Efectivamente, la Ley 4/2013, que hace referencia a normas nacionales e internacionales que regulan el derecho a la vivienda (Declaración Universal de

Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Constitución Española, Estatuto de Autonomía), y atendiendo al contexto socio-económico actual, considera que es preciso que los poderes públicos adopten las medidas oportunas tendentes a conseguir asegurar la función social de la vivienda (de hecho, esta es la “denominación” de esta Ley) como requisito imprescindible para lograr el efectivo cumplimiento del mandato constitucional que regula el derecho a la vivienda. A tal efecto, se considera que el derecho a la propiedad (en este caso, sobre una vivienda) tiene un contenido que está delimitado por su función social y que la máxima norma de nuestro ordenamiento jurídico no tutela “usos antisociales” del derecho a la propiedad para lo cual se apoya en lo previsto en diversos preceptos de la propia Constitución (Art. 40 y 128) máxime si además, aunque a esto no alude la Ley 4/2013, la propia C. E., en su primer artículo, define el estado español como “social”.

Con todo ello, si se entiende que el fin de una vivienda es el propiciar el efectivo cumplimiento del derecho a disponer de “un techo bajo el que las personas puedan desarrollarse con normalidad dentro de la sociedad”, obviamente hay que concluir que la desocupación de una vivienda “representa el mayor exponente del incumplimiento de la finalidad del bien y, por tanto, de su función social”, situación esta que, de darse, obligara a la administración competente a adoptar las medidas precisas para corregir la misma y ello mediante la posibilidad de imponer deberes positivos a los titulares de tales viviendas. En este sentido, se considera que la función social de la vivienda no es un límite externo a su ejercicio, sino una parte integrante del mismo; utilidad individual y función social componen de forma inseparable el contenido del derecho de propiedad -sobre una vivienda- y ello sirve de base para el desarrollo de la norma legal ahora objeto de estudio (paradójicamente, el informe de la Abogacía General del Estado alude precisamente a esta misma cuestión para fundamentar la inconstitucionalidad de la norma por vulnerar el derecho de propiedad, y ello en base a Sentencias del propio T. C.: “utilidad individual y función social definen, por tanto, imprescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes”; SSTC 37/1987, 170/1989, 89/1994).

Entiende el legislador que esta defensa de la función social de la vivienda ha de acentuarse en la actualidad dada la situación de emergencia social y económica que padecemos. A tal efecto, se considera como más reprochable aún la desocupación de viviendas de titularidad de personas jurídicas que, en determinados momentos, llegan a considerar las viviendas como bienes de inversión frente al natural ejercicio del derecho a la vivienda entendido este como el deber de dar efectivo destino habitacional a las mismas. La consecución de la efectividad de ese derecho-deber es lo que justifica la acción pública de policía que se llevará a efecto mediante una labor inspectora que, en su caso, podrá dar lugar a la adopción de medidas sancionadoras. A ello se dedica el Título VII introducido en la 1/2010 (“Del ejercicio de la potestad de inspección y de la potestad sancionadora”) que es uno de los “objetos” del Recurso de Inconstitucionalidad ya referido, especialmente en cuanto al contenido del artículo 53.1.a que considera infracción grave el no dar efectiva habitación a una vivienda cuando su titular sea una persona jurídica; contrariamente al argumento mantenido por la Abogacía General del Estado, en el Informe del Defensor del Pueblo sobre Viviendas Protegidas Vacías (Madrid, Marzo de 2013), entre las recomendaciones contenidas en el mismo y dirigidas

a las Comunidades Autónomas se aconseja (bien entendido que alude “solo” a viviendas protegidas pero, a fin de cuentas, se pronuncia sobre la no ocupación efectiva de éstas) que las mismas deben implantar o mejorar la actuación contra el fraude (la no ocupación efectiva de las viviendas) mediante la inspección llevando a cabo una actuación planificada con la implantación, donde no exista, de un Servicio de Inspección dotado de medios técnicos y materiales suficientes que, incluso, debe actuar de oficio. Trataremos igualmente esta labor inspectora y las posibles sanciones que se deriven de la misma más adelante.

En definitiva, la conclusión a la que llega el legislador es la ya apuntada: existe un desorbitado parque de viviendas sin uso y una demanda insatisfecha con una oferta insuficiente y a precios desorbitados, todo lo cual da lugar a la puesta en marcha de las medidas contempladas en la norma.

2. LA VIVIENDA DESHABITADA. PROCEDIMIENTO PARA SU DECLARACIÓN.

Vamos a ver en este apartado como la Ley 4/2013, con la modificación que introduce en la 1/2010, establece un procedimiento para declarar una vivienda como deshabitada a cuyo efecto, en primer lugar, determina que debe entenderse por tal vivienda deshabitada. Para ello, lleva a cabo una profunda modificación en la 1/2010 a la que se le añaden, en la materia que nos ocupa, dos nuevos Títulos (VI y VII; artículos 25 al 68). Apuntar, desde un principio, que, con objeto de procurar la incorporación de esas viviendas deshabitadas al mercado mediante su efectiva ocupación (procurando de este modo la plena efectividad del contenido del derecho a la vivienda delimitado por su función social), no sólo se contemplan medidas sancionadoras sino que igualmente se regulan toda un batería de medidas de fomento.

Efectivamente, como apuntábamos con anterioridad, entre las novedades introducidas por esta Ley cabe destacar de manera muy especial que procede a definir qué ha de entenderse, a los efectos de esta Ley, por vivienda deshabitada. Así, el artículo 25 de la “nueva” Ley 1/2010 establece una definición de vivienda deshabitada (veremos más adelante como una vez efectuada tal declaración se podrá llevar a cabo un procedimiento sancionador al tipificarse tal situación como infracción) de modo que, a los efectos de la Ley “se presumirá que la vivienda no está habitada cuando no se destine efectivamente al uso residencial previsto por el ordenamiento jurídico o el planeamiento urbanístico durante más de seis meses consecutivos ...” (Art. 25.2); igualmente se produce tal presunción cuando la vivienda “no cuente con un contrato de suministro” (25.3). Antes de comentar lo que suponen estas “presunciones”, indicar que en todo caso se establecen, a los efectos de esa definición de vivienda deshabitada, varias exclusiones (25.4): viviendas destinadas a uso regulado en la legislación turística (siempre que se cumplan determinados requisitos en cuanto a licencias, autorizaciones sectoriales,...), viviendas de recreo (segundas residencias), arrendamientos de temporada ...En todo caso, como veremos igualmente más adelante, las viviendas deshabitadas (esto es, las que hayan sido ya declaradas como tales) de titularidad de personas físicas no serán objeto de la potestad sancionadora (25.5). Como se apunta en este mismo artículo (25.7), para considerar una vivienda como deshabitada a los efectos

de la Ley debe llevarse a efecto una resolución administrativa, que culminará un procedimiento contradictorio, ajustado al procedimiento administrativo (Ley 30/92, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Hacíamos referencia a las presunciones que pueden conllevar la declaración de una vivienda como deshabitada (no uso habitacional, no contratos de suministro). Es este quizás uno de los “puntos flacos” de la norma que nos ocupa dado que, como se apunta por la Abogacía General del Estado (fundamentación Recurso Inconstitucional), “la norma define que ha de entenderse por vivienda deshabitada estableciendo para ello unos criterios que se basan en presunciones y en meros indicios, contrarios al principio de presunción de inocencia que ha de regir el procedimiento administrativo sancionador” lo cual podría vulnerar el artículo 25 de la C. E. (ilícitos penales y administrativos). Por su parte, el legislador entiende que quedan salvaguardados todos los preceptos constitucionales y administrativos aludidos en tanto en cuanto la propia Ley contempla un procedimiento declarativo ampliamente desarrollado en la Sección 2ª (“Procedimiento contradictorio para la declaración de una vivienda deshabitada”) del Capítulo 1º (“De las viviendas deshabitadas. Procedimiento para su declaración”) de ese “nuevo” Título VI (“De los instrumentos administrativos para evitar la existencia de viviendas deshabitadas”), procedimiento contradictorio que ha de entenderse necesariamente con el propietario de la vivienda que, en el transcurso de las actuaciones que conformen dicho procedimiento, podrá alegar lo que en su derecho estime oportuno asegurándose de este modo la proporcionalidad de la actuación administrativa y, como no puede ser de otra forma, garantizando la seguridad jurídica de cualquier ciudadano, bien entendido que todo ello sin que se produzca merma de la capacidad de intervención de la Administración encaminada, en este caso, a la consecución del fin que inspira la propia norma: asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda o, lo que viene a ser para el legislador lo mismo, conseguir la plena efectividad de lo que entiende por el derecho a la vivienda (plena ocupación). En este caso habrá que estar igualmente a lo que estime el Tribunal Constitucional al respecto.

Hemos visto que la Ley hace una definición de vivienda deshabitada, con las consecuencias que de ello puedan derivarse. Pero para que tal situación produzca efectos jurídicos la propia norma estable que ha de procederse, por la administración competente, ha adoptar un acuerdo (resolución administrativa) que debe culminar todo un procedimiento regulado al efecto, procedimiento que pasamos a analizar.

Como se ha apuntado, el **procedimiento declarativo** se regula en la Sección del Capítulo I del Título VI, Sección que se denomina “Procedimiento contradictorio para la declaración de una vivienda deshabitada” y que abarca desde el artículo 27 al 40, ambos inclusive. A su vez, esta Sección 2ª se subdivide en tres Subsecciones dedicadas cada una de ellas a actuaciones previas, la instrucción en sí de dicho procedimiento y a la resolución del mismo.

En cuanto a las denominadas **actuaciones previas** (Subsección 1ª), se establece la posibilidad de que la administración competente requiera a cualquier persona física o jurídica, pública o privada (no hace referencia exclusivamente a los propietarios de las viviendas sobre las que se lleve a cabo esta labor inspectora) los datos oportunos que

puedan afectar a situaciones de no habitación de una vivienda, quedando aquellos obligados a atender dicho requerimiento que, en todo caso, será “adecuado, pertinente y no excesivo” y contendrá una motivación (se debe especificar en dicho requerimiento cual es la necesidad del mismo para llevar a cabo las potestades de la administración e igualmente se deben recoger las disposiciones legales que lo fundamenten). En caso de Compañías Suministradoras, las mismas deben atender el requerimiento efectuado sin necesidad del consentimiento de las personas afectadas; de un modo similar, los Ayuntamientos, sin necesidad de contar con el consentimiento de los afectados, vienen obligados a remitir a la Consejería competente, igualmente previo requerimiento de la misma, información respecto de las viviendas en las que no conste inscrita persona alguna; en los mismos términos (solicitud previa), y respecto de las viviendas de su titularidad que se encuentren deshabitadas, las entidades financieras y sus sociedades inmobiliarias, las entidades de gestión de archivos y las entidades inmobiliarias, vienen obligadas a facilitar información sobre tales viviendas, especificando expresamente en su caso si se trata de viviendas protegidas. En todo caso, el plazo para presentar ante la administración (Consejería competente) las comunicaciones solicitadas es de treinta días a contar desde aquel en el que se produce la recepción de tal petición.

Por lo que se refiere a la **instrucción** del procedimiento contradictorio (Subsección 2ª), indicar en primer lugar que el inicio, la tramitación y la resolución de dicho procedimiento, así como la posible imposición de sanciones que de aquel se deriven, es competencia de la Consejería con competencia en materia de Vivienda (actualmente Consejería de Fomento y Vivienda). Dicha tramitación estará sujeta a las normas contenidas en la ya aludida Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC y se entenderá (procedimiento contradictorio) con la persona propietaria de la vivienda considerándose como tal al titular registral (Registro de la Propiedad) o, en su defecto, con el titular catastral; en todo caso, tendrá consideración de persona interesada en el procedimiento cualquier titular de un derecho real y/o de situaciones jurídicas inscritas en el Registro de la Propiedad (ver concepto de interesado Art. 31 Ley 30/92). El acuerdo de inicio se adoptará por la Consejería y del mismo se dará traslado a las personas interesadas y al Registro de Viviendas Deshabitadas (haremos una breve referencia al mismo más adelante) haciéndose constar en el mismo los motivos que dan lugar a su incoación (indicios de no habitación). Notificado a las partes el acuerdo de inicio se les concede a las mismas un trámite de audiencia (para que aleguen lo que consideren oportuno y aporten o propongan los medios de prueba que en su derecho estimen conveniente) por un periodo de diez días a contar desde la recepción del indicado acuerdo; si en dicho trámite de audiencia los interesados demuestran que los motivos que han dado lugar a la incoación del procedimiento son inexistentes (“se acredita la inexistencia de los indicios de no habitación”), se dictará Resolución que pone fin al Procedimiento ordenando el archivo del mismo, Resolución que se trasladará al ya referido Registro de Viviendas Deshabitadas y, obviamente, a los interesados; si transcurre ese plazo de diez días (fin trámite de audiencia) sin que se presenten alegaciones, o presentadas éstas no desvirtúan aquellos indicios que motivaron la incoación del procedimiento, se continuará la tramitación del mismo con el ofrecimiento de medidas de fomento a los interesados mediante la notificación de Acuerdo al respecto concediéndose a los mismos un plazo de un mes, a contar desde la notificación

de dicho Acuerdo y durante el cual se suspende la tramitación del procedimiento, para que se pronuncien sobre la Aceptación del ofrecimiento efectuado por la Administración (las medidas de fomento indicadas serán objeto de un estudio más detallado en un apartado siguiente); esquemáticamente, las situaciones que se contemplan en relación con la posibilidad o no de que tales medidas sean aceptadas, y la consecuencias derivada de ello, se podrían resumir del siguiente modo:

1. El particular no acepta: se reanuda el procedimiento;
2. Se aceptan las medidas: se suspende el procedimiento; el particular cuenta con un plazo de dos meses para comunicar la efectiva ocupación (objetivo último del legislador, como hemos apuntado en reiteradas ocasiones) y si no lo hace en dicho plazo se levanta la suspensión y se continúa el procedimiento; en el caso de haberse notificado la efectiva ocupación en el plazo anteriormente aludido, si se acredita dicha ocupación durante un plazo de seis meses de manera interrumpida, se dictará Resolución de terminación del procedimiento con el archivo de las actuaciones;
3. En todo caso, aún no aceptando el particular las medidas de fomento propuestas, si por éste se acredita la ocupación de la vivienda (“se la ha dado destino habitacional”), se dictará Resolución de suspensión del procedimiento; dicha suspensión se levantará -con la reanudación del procedimiento- si no se acredita que dicha ocupación se mantiene durante seis meses o se elevará a definitiva mediante la oportuna Resolución de terminación del procedimiento – con archivo de actuaciones- si demuestra el extremo referido de haber permanecido la vivienda efectivamente ocupada durante ese periodo de seis meses.

Para finalizar con esta fase de instrucción, indicar que en la misma los particulares pueden solicitar la apertura de un periodo de prueba proponiendo las que consideren oportunas, solicitud sobre la que la Consejería puede acordar su procedencia mediante el oportuno Acuerdo (debe ser trasladado a las partes) o su rechazo de forma motivada. La carga de dicha prueba corresponde a quién la proponga y será practicada por el mismo o a su costa.

Por último, y poniendo fin a este procedimiento declarativo, se adoptara la oportuna **Resolución** (Subsección 3^a). Una vez finalizado el plazo de alegaciones y habiéndose practicado las pruebas que se hayan considerado pertinentes, se efectuará propuesta de Resolución (firmada por inspector o inspectora o personal funcionario habilitado al efecto); sólo debe darse traslado de dicha propuesta a las partes en el caso de que la misma tenga en cuenta hechos, alegaciones, pruebas o documentos no conocidos por las mismas. Vista aquella propuesta, se dictará la oportuna Resolución (habrá que estar a un posterior desarrollo reglamentario para determinan la autoridad competente en cada caso) declarativa de vivienda deshabitada que, obviamente, ha de ser trasladada al titular de la vivienda en cuestión y a cuantos interesados resulten en el procedimiento y que, como cualquier resolución administrativa, deberá recoger los posibles recursos que contra la misma puedan interponerse. El plazo máximo para dictar la referida Resolución y practicar su oportuna notificaciones de un año a contar desde el

inicio del procedimiento (acuerdo de incoación); si no se dicta en el plazo referido Resolución alguna, se producirá la caducidad de las actuaciones.

En este punto, es necesario hacer una referencia a otras de las “novedades” introducidas por la 4/2013: el Registro de Viviendas Deshabitadas. Efectivamente, se dedica a dicho Registro el Capítulo II de ese Título VI (éste capítulo únicamente se compone de un artículo, el 41), Registro que se crea como instrumento básico para el control y seguimiento de tales viviendas deshabitadas, considerándose como elemento esencial para poder dotar a la acción de las administraciones de la necesaria seguridad jurídica que ha de regir en la misma. En el indicado Registro, residenciado en la Consejería con competencia en materia de vivienda, se recogerán todas las resoluciones declarativas de vivienda deshabitada (tras el procedimiento anteriormente visto) y cualesquiera otras que recojan actuaciones o circunstancias con incidencia en la no habitación de tales viviendas. Tal y como determina la propia Ley, mediante el oportuno desarrollo reglamentario se determinarán qué tipo de asientos, resoluciones y actos son inscribibles, así como los plazos y causas de cancelación o anulación de tales asientos y las hojas registrales.

3. MEDIDAS DE FOMENTO

Hemos comentado como los poderes públicos, para la consecución del objetivo que se han podido marcar de evitar la existencia de viviendas desocupadas (para el legislador andaluz ello viene a ser lo mismo que lograr la plena efectividad del derecho a la vivienda), pueden poner en marcha diversas medidas, entre ellas las denominadas de fomento. Así, pese a que “mediáticamente” tienen más repercusión las denominadas sancionadoras (inspección, tipificación de infracciones, imposición de multas), la Ley 4/2013 pretende introducir en la 1/2010 toda una batería de medidas destinadas a fomentar la incorporación de viviendas al mercado inmobiliario en condiciones de que puedan acceder a las mismas la mayor parte de la ciudadanía de modo que ello suponga un elemento dinamizador de dicho sector económico asegurando la puesta en el mismo de miles de viviendas vacías existentes, facilitando el arrendamiento de las mismas como medio eficaz para lograr la efectividad del derecho a la vivienda de quienes no tienen medios económicos para conseguir tal objetivo por medio de la adquisición de una vivienda en propiedad .

Estas medidas de fomento, atendiendo a los recursos públicos existentes, se limitan exclusivamente a personas físicas y a ellas se dedica, dentro del título VI, el Capítulo III (“De las actuaciones de fomento para evitar la existencia de viviendas vacías”) en el que, de principio, se encomienda a la Consejería competente en materia de vivienda, en coordinación con las administraciones locales, el impulso de este tipo de medidas con el objetivo de asegurar ese cumplimiento efectivo del uso habitacional (como destino de la misma legalmente establecido) incentivando su incorporación al mercado, velando para evitar situaciones de no habitación y aprobando el correspondiente programa de actuación. Entre otras actuaciones en tal sentido, y siempre con la oportuna limitación determinada por las disponibilidades presupuestarias existentes, se contemplan:

- Medidas de intermediación en el mercado de alquiler.
- Aseguramiento de riesgos por impagos de renta y/o desperfectos y defensa jurídica.
- Medidas fiscales y ayudas directas (subvenciones) a propietarios, inquilinos y agentes intermediarios.

Estas medidas pretenden facilitar a las personas propietarias de viviendas deshabitadas soluciones para su efectiva ocupación a la vez que se pretende facilitar a quién lo demande el acceso a una vivienda a precios razonables, dando de este modo respuesta a la actual situación que precisa, en opinión del legislador, “de medidas urgentes e inaplazables”.

Respecto de estas medidas, como hemos visto en el apartado anterior (y al margen de que cualquier interesado pueda solicitar las mismas), hacer mención expresa a que deben ser ofertadas al particular (propietario de la vivienda, persona física) en el seno del procedimiento contradictorio iniciado para declarar una vivienda como deshabitada. Esto es, no cabe concluir ese procedimiento (por lo tanto no se podría declarar como deshabitada una vivienda y no se derivarían consecuencias disciplinarias-sancionadoras) si no se hace este ofrecimiento por parte de la Administración; esto es, previo a la imposición de sanciones, la Administración viene obligada a plantear una alternativa al propietario de la vivienda deshabitada para conseguir su efectiva ocupación.

En esta línea de adopción de este tipo de medidas, el ya referido Informe del Defensor del Pueblo sobre Viviendas Protegidas Vacías del pasado año (se hace hincapié en que alude sólo a viviendas protegidas pero que cabe entender perfectamente puede hacerse extensivo a toda vivienda no habitada), entre las “recomendaciones” contenidas en el mismo se hace alusión a la necesidad de contemplar ayudas públicas al alquiler dirigidas a las capas de población más necesitadas y a la de intermediar en el alquiler de viviendas desocupadas avalando a los inquilinos, asumiendo (por parte de la administración) seguros de impago y desperfectos, ...

Concretando las actuaciones apuntadas, y en virtud de lo establecido en la Disposición Final Segunda de la Ley 4/2013, que determina que el establecimiento de esas medidas de fomento a las que hemos aludido “debe efectuarse en el plazo de un mes a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley ... a fin de regular un programa de bolsas de viviendas en alquiler destinado a asegurar la efectiva ocupación”, se aprueba la Orden (de la Consejería de Fomento y Vivienda) de 17 de octubre de dos mil trece, por la que se regula el Programa de Intermediación en el Mercado de Alquiler de Viviendas y el Programa de Cesión de Viviendas para el alquiler a Entes Públicos, se establecen las normas reguladoras para la concesión de pólizas de seguro que de cobertura a los contratos de arrendamiento que se concierten dentro de dichos programas, y se efectúa su convocatoria (B. O. J. A. número 210, de 24 de octubre). Se aprueba, por lo tanto, esta Orden para instrumentar el mandato legalmente referido a cuyo efecto establece las condiciones que deben reunir las viviendas, quienes pueden ser las personas que demandan el arrendamiento y las arrendatarias, así como las normas que regularán la concesión de las ayudas contempladas en la misma. A destacar,

que para que una persona pueda ser destinataria de este P. I. M. A. como arrendataria debe estar inscrita en un Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida por lo que ha de reunir los requisitos exigidos para ello, entre otros, el tener determinados ingresos y no poseer vivienda (Decreto 1/2010, de 10 de enero por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida y se modifica el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, B. O. J. A. número 19, de 30 de enero); así mismo, la renta inicial del alquiler no puede superar lo 7.200€/año Por su parte, el Programa de Cesión de viviendas a Entes Públicos para el alquiler tiene por objeto captar viviendas deshabitadas para incrementar los parques públicos de viviendas con alquileres sociales; serán objeto de cesión las viviendas deshabitadas ubicadas en zonas en las que exista demanda de vivienda en alquiler y la persona propietaria puede percibir una contraprestación por ceder tal vivienda.

Al margen de lo apuntado, habrá que estar a lo que en relación con estas medias de fomento regule el inminente Plan de Vivienda a aprobar por nuestra Comunidad. En este sentido, desde la Consejería de Fomento y Vivienda ya se están elaborando diversos “proyectos” de Orden que, en ejecución de lo contenido en dicho Plan, concretarán las líneas de actuación de los Programas destinados al fomento del alquiler.

4. RÉGIMEN SANCIONADOR, PROCEDIMIENTO Y SANCIONES.

Llevado a cabo el procedimiento declarativo ya visto, y con objeto de conseguir la finalidad última que se marca la reforma de la Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía que, como hemos comprobado, cabe entender que no es otro que el lograr la efectividad de dicho derecho consiguiendo la puesta a disposición de tales bienes a quienes lo precisen, si de dicho procedimiento se concluye (se declara) la existencia de una vivienda desocupada, que suponga la “desviación” del derecho aludido, consecuentemente la Administración competente viene obligada a ejercer sus competencias con objeto de intentar atajar dicha desviación y procurar la consecución del fin referido. En este sentido, como ya hemos comentado, se introduce todo un “nuevo” Título en la 1/2010 dedicado a esta cuestión, **Título VII** que en su misma denominación concreta lo referido: **“Del ejercicio de la potestad de inspección y de la potestad sancionadora”** y que abarca los artículos 48 a 68, esto es, prácticamente una tercera parte del total del articulado de la Ley lo que deja bien claro, de principio, la importancia que a esta cuestión concede el legislador.

Veremos como en el Título al que aludimos se procede a regular el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración para conseguir el cumplimiento de los fines que se marca la propia Ley; para ello se lleva a cabo además una tipificación de las infracciones y una cuantificación de las sanciones aplicables (“medidas sancionadoras”) atribuyendo las competencias a los diversos órganos que intervendrán en tales procedimientos, y todo ello atendiendo a la necesidad de regulación de tales potestades, vistas las circunstancias en las que actualmente nos encontramos en la sociedad en que vivimos, y con el objeto de que el ejercicio de tales potestades sea “real y con capacidad suficiente para la efectiva corrección de los graves fenómenos de no habitación

detectados”. A modo de “justificación”, el propio legislador indica que “debe comprenderse que la adopción de medidas de fomento del alquiler necesariamente ha de ir acompañada de la actividad de policía que permita, en primer lugar, el conocimiento del cumplimiento de la legalidad y, en segundo lugar, la actuación del principio de prevención general como elemento esencial en la universalización de dicho cumplimiento, razón que justifica la integración en esta Ley de tales preceptos” (Exposición de Motivos Ley 4/2013). Vemos por lo tanto, como el legislador se decide por lo que podríamos llamar un “sistema mixto” a la hora de dar plena efectividad al derecho a la vivienda procurando la efectiva ocupación de viviendas deshabitadas dado que opta por la aplicación de los dos tipos de medidas a las que hemos venido aludiendo desde un principio: de fomento y sancionadoras. Ya hemos aludido a aquellas; pasamos ahora hacer referencia a éstas últimas.

Ya hemos comentado lo “amplio” que es este Título VII, que está compuesto por dos Capítulos (el segundo de ellos se divide a su vez en cinco Secciones) dedicados, el primero de ellos, a las potestades de inspección (como actividad de policía destinada a obtener el conocimiento del cumplimiento –o, por mejor decirlo, el incumplimiento- de la legalidad) y a la potestad sancionadora, el segundo.

Ese **Capítulo I** al que aludimos se denomina “De las **potestades de inspección**” y comienza haciendo de nuevo alusión al objetivo que inspira esta reforma: “A los efectos de asegurar el efectivo derecho a la vivienda...y, en particular, evitar la situación de viviendas deshabitadas...” (48.1); este es el motivo que justifica el ejercicio de las funciones (competencias) inspectoras que corresponden a la Administración que, en este caso, residen en la Consejería con competencia en materia de vivienda, aunque, paradójicamente, se atribuyen tales funciones inspectoras al Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda (Cuerpo creado por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 13/2005, de 11 de Noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo,) que desarrollará sus funciones en los términos establecidos en el Decreto 225/2006, de 26 de Diciembre (B. O. J. A. número 11, de 16 de enero de dos mil siete) por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda; y digo “paradójicamente” porque el Cuerpo de Inspectores regulado en tal Decreto, si bien en su momento estaban adscritos a la Consejería con competencias en materia de vivienda (la entonces Consejería de Obras Públicas y Transportes), en la actualidad dependen de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; en relación con esto, la Disposición Adicional Sexta establece que tales actuaciones de inspección, además de por Inspectores o Inspectoras del Cuerpo Superior de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, pueden ser desarrolladas por funcionarios y funcionarias que desempeñen puestos con funciones de inspección en la materia (vivienda) y, excepcionalmente, por personal funcionario expresamente habilitado para ello, añadiendo al respecto que, en el ejercicio de estas labores de inspección la persona que las lleve a cabo tendrá la consideración de “agente de la autoridad”.

Encomienda la Ley a la Inspección la planificación y programación de su actuación, estableciendo a tal efecto unos criterios generales para la elaboración del

oportuno Plan y su aplicación, criterios entre los que podemos destacar la repercusión de las infracciones en la demanda habitacional, la potencial incidencia de prácticas inmobiliarias que supongan restricción en la existencia de viviendas con especial alusión a las prácticas de “retención” de viviendas, beneficio económico obtenido por las posibles infracciones que se cometan, acumulación de un stock de viviendas deshabitadas que impida su uso,... Así mismo, se establece que las actuaciones inspectora se adecuarán a un Plan de Inspección, aprobado por la Consejería con competencia en vivienda, Plan que contendrá un orden de prioridades a la hora de determinar los ámbitos, objetivos, inmuebles y viviendas objeto de las actuaciones inspectoras, así como un determinación del tipo y número de tales actuaciones a desarrollar, por lo que habrá que estar a la aprobación de dicho Plan para poder conocer con exactitud qué actuaciones inspectoras se llevarán a efecto.; en todo caso, el Plan tendrá una vigencia máxima de dos años, prorrogable uno más, y debe tener un contenido mínimo (memoria justificativa de las necesidades que lo impulsan, directrices generales y estratégicas, criterios que prioricen la actuación inspectora, delimitación de ámbito geográfico y objetivos,...; artículo 51.5).

Una vez efectuada esa labor de inspección, que permitirá a la Administración conocer el grado de cumplimiento de la legalidad vigente, y en aplicación de lo que el propio legislador denomina -como ya hemos comentado- aplicación del principio de prevención general, y en caso de detectarse posibles infracciones a la normativa referida, se faculta a esa Administración actuante a llevar a efecto cuantas medidas sancionadoras sean precisas para la consecución del fin perseguido. Estas facultades se desarrollan en el **Capítulo II (“De la potestad Sancionadora”)**. Como referimos con anterioridad, esta Capítulo se divide en cinco Secciones que pasamos a analizar brevemente.

- Sección 1ª (“Tipificación de sanciones”). Se considera infracción en materia de vivienda cuantas acciones u omisiones sean tipificadas como tales en la propia Ley, y se lleva a cabo una clasificación de las mismas en:

1.- Muy graves, tales como el no dar efectiva habitación a una vivienda cuando su titular sea una persona jurídica; arrendar, transmitir o ceder viviendas sin cumplir condiciones de seguridad;... Vemos como el legislador da un “trato diferente” a la situación de vivienda deshabitada (según la define el Art. 25, y tras el oportuno procedimiento declarativo) según que su titular sea una persona jurídica o una persona física; de hecho, ya en el párrafo 5 de este artículo 25 se indicaba, como “adelanto” a lo que recoge este precepto (el 53.1,a), que “las viviendas deshabitadas de titularidad de personas físicas no serán objeto del ejercicio de la potestad sancionadora en los términos establecidos en el artículo 53.1 a”. Quiero ello decir que no cabe aplicar sanción alguna de las previstas en esta Ley a una persona física por el hecho de que posea una (o varias) viviendas deshabitadas dado que dicha situación no está tipificada como infracción en materia de vivienda (Art. 129 Ley 30/92: “Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones en una Ley...”).

2.- Graves, como por ejemplo ceder o arrendar inmuebles para su destino a vivienda incumpliendo condiciones de habitabilidad; incumplir el deber de

conservación y rehabilitación; no comunicar la variación de circunstancias personales que fueran tenidas en cuenta para ser destinatario de medidas de fomento;...

3.- Leves, como por ejemplo negarse a suministrar datos u obstruir funciones de control e inspección.

- Sección 2ª (“Responsabilidad”). Se determina quienes son los sujetos responsables de la comisión de hechos constitutivos de infracción, personas que por lo tanto pueden ser sancionadas por ello. Así mismo, se establecen exenciones de tal responsabilidad en supuestos determinados (fuerza mayor, falta de capacidad de obrar) y se determina la posible responsabilidad solidaria (varios sujetos infractores) y subsidiaria.

- Sección 3ª (De las diferentes medidas aplicables”). En todo caso, aplicando el principio de seguridad jurídica, se determina que ante cualquier conducta que pueda suponer una vulneración de las normas que contiene la ley y pueda derivarse de ello la imposición de una sanción se iniciaran unas diligencias previas cuyo objeto será determinar la identidad de los posibles responsables y analizar los hechos y circunstancias concretas para determinar si son constitutivos de infracción administrativa; en virtud de lo averiguado, se podrá resolver el archivo de las actuaciones o la incoación del oportuno procedimiento sancionador (en este caso, si fuera preciso, se pueden adoptar medidas provisionales). Dentro de las medidas aplicables, se distingue en entre las sancionadoras (sanciones, inhabilitaciones) y no sancionadoras. Así mismo se establecen unos criterios para graduar la imposición de sanciones procurando en todo caso una adecuación entre la sanción a aplicar y la gravedad del hecho constitutivo de la infracción que da lugar a aquella; entre tales criterios podemos destacar si hay o no intencionalidad en el hecho infractor, la trascendencia de los perjuicios causados, una posible reincidencia, repercusión social de la actuación sancionable, beneficios económicos que el infractor pueda obtener de la misma,...). Por lo que respecta a la cuantía de las sanciones, éstas dependerán de la calificación que dicha sanción haya obtenido, así las muy graves se pueden sancionar con multa de hasta 9.000€ las graves hasta 6.000€ y las leves hasta 3.000€ bien entendido que en el caso de que una infracción afecte a varias viviendas se pueden imponer tantas sanciones como infracciones se hayan cometido respecto de cada vivienda cuando la conducta infractora quede claramente individualizada en relación con cada una de las viviendas afectadas; estas cuantías pueden verse reducidas si la persona responsable de la comisión del hecho infractor procede a la restitución del bien jurídico protegido; en todo caso, el destino de las cantidades obtenidas por la aplicación de las multas indicadas tienen un marcado carácter finalista: se ingresarán en el patrimonio público de suelo de la administración actuante para su destino a la financiación de políticas que fomenten la efectividad del derecho a la vivienda (algo similar a lo que viene haciendo la Agence Nacional d’Amélioration de l’Habitat en Francia, tal y como vimos); cabe imponer igualmente sanciones accesorias (inhabilitaciones para participar en políticas públicas, pérdida de condición de Agente Colaborador), pero sólo para casos de infracciones graves o muy graves.

- Sección 4ª (“Prescripciones y caducidad”). Los plazos fijados para la prescripción de las infracciones empiezan a contar desde la comisión de las mismas, y

se fijan en cuatro años para las muy graves, tres para las graves y dos para las leves; los mismos plazos (cuatro, tres y dos años) se fijan para la prescripción de las sanciones que en este caso comienzan a contar desde que la sanción administrativa adquiere firmeza; como tal prescripción, dichos plazos se pueden interrumpir en determinados supuestos (actuaciones de la Administración, interposición de reclamaciones o recurso de los particulares). En todo caso, el procedimiento sancionador debe finalizar (ha de practicarse la notificación de la resolución oportuna) en un plazo no superior al año a contar desde la notificación del oportuno acuerdo de inicio del mismo; transcurrido tal plazo sin que se produzca resolución expresa, el procedimiento se considera caducado a cuyo efecto puede procederse a la oportuna declaración (de oficio o a instancia de parte) que conllevará el archivo de actuaciones.

- Sección 5ª (“Competencias en el procedimiento sancionador”). El inicio, tramitación y, en su caso, imposición de sanciones en los oportunos procedimientos sancionadores corresponde a los entes locales y la Administración de la Junta de Andalucía (Consejería competente en materia de vivienda). Respecto a los órganos competentes para ello, en el caso de entes locales se estará a lo dispuesto en su normativa específica, mientras que en el caso de la Junta de Andalucía dependerá de la cuantía de la multa (si supera los seis mil euros, será competencia de la Secretaría General; si se encuentra entre los tres mil y los seis mil euros, la Dirección General de Vivienda; si no supera los tres mil, será competencia del titular de la respectiva Delegación Territorial de la Consejería competente).