Centro de Estudios de Consumo

www.uclm.es/centro/cesco

DECRETO LEY 7/2013, DE 9 DE ABRIL, PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA DE ANDALUCÍA: UNA NOTA DE URGENCIA

Ángel Carrasco
Catedrático de Derecho Civil
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha

Blanca Lozano
Catedrática de Derecho Administrativo
Universidad del País Vasco

La presente nota extrae la regulación sustancial que se contiene en el Decreto Ley andaluz 6/2013, de 9 abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda (sic, con mayúsculas). Se prescinde de reseñar las declaraciones demagógicas y los compromisos programáticos que en la norma se contienen. En el presente documento no discutiremos sobre la suficiencia de soporte constitucional para esta norma.

1. Forma parte del contenido esencial del "derecho" (sic) de propiedad de la vivienda" el "deber" (sic) de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional.

2. Sólo las viviendas deshabitadas que sean titularidad de personas jurídicas (fundamentalmente, entidades bancarias y entidades de gestión de activos, incluida la SAREB), estarán sujetas a la potestad sancionatoria de la Administración por incumplimiento del deber de "dar efectiva habitabilidad a la vivienda". Por titularidad se entiende aquella que recaiga tanto sobre el pleno dominio de la vivienda como sobre una participación mayoritaria en un condominio sobre la misma.

3. Se crea un registro público de viviendas deshabitadas de carácter autonómico, como "instrumento de control y seguimiento"

4. Para la investigación de las viviendas que puedan estar deshabitadas, cuya inspección se encomienda a la Consejería de Vivienda, el Decreto Ley establece unos deberes de información/delación inusitados:

- Cualquier persona, física o jurídica, queda obligada a proporcionar a la Administración toda la información que se le exija (datos, informes, antecedentes y justificantes, etc.) que pudiera ser relevante "en la indagación de las situaciones de no habitación o de las personas o entidades responsables de tales situaciones" (sic), en el plazo de treinta días desde que la información les haya sido requerida.

- Este deber comprende también a las compañías suministradoras de servicios, y se extenderá a la información relativa a los consumos medios de las viviendas, "sin necesidad de contar con el consentimiento de las personas afectadas, en los términos dispuestos en la normativa de protección de datos" (sic). El incumplimiento de este deber de información se tipifica como infracción leve, que se convierte en grave si se produce una reiteración de la negativa de suministrar datos a la Administración.

- Los notarios y registradores deberán informar a la Administración de "cualesquiera actos, escrituras o documentos con transcendencia a efectos del ejercicio de las competencias inspectoras o sancionadoras" recogidas en la Ley. En este caso, el Decreto Ley no sanciona el incumplimiento

- Las entidades financieras y filiales deben comunicar a la consejería la adquisición por cualquier título de viviendas protegidas, en el plazo de un mes desde la misma, con indicación de su ubicación, precio, fecha de adquisición y situación administrativa. La omisión de este deber es sancionable.

- Si se trata de vivienda protegida, las entidades financieras, sus filiales inmobiliarias y las entidades de gestión de activos -incluidos "los procedentes de la reestructuración bancaria" (SAREB)- deben comunicar a la Consejería de vivienda, sin necesidad de requerimiento, en el plazo de un mes desde la entrada en vigor del Decreto Ley un inventario de las que integran su balance radicadas en la Comunidad Autónoma, con indicación de "su ubicación, precio y fecha de adquisición y situación administrativa". La infracción de este deber es asimismo sancionable.

- El Decreto Ley prevé con carácter general, y con independencia de la acción sancionadora, la posibilidad de que la Administración imponga hasta tres multas coercitivas -calculadas en función de la "multa sancionadora" (sic.) establecida para la infracción cometida-, para compeler a cumplir "las obligaciones de información y colaboración reguladas en esta Ley" cuando transcurran los plazos señalados para hacerlo.

5. La resolución que declare que una vivienda está deshabitada debe hacerse mediante el procedimiento administrativo contradictorio regulado por el Decreto Ley. El procedimiento se entenderá con la persona titular registral o, en su defecto, con la persona titular catastral de la vivienda o grupo de viviendas, considerándose personas interesadas, en su caso, a las titulares de derechos reales y situaciones jurídicas, inscritos y anotados en el Registro de la Propiedad.

6. El Decreto Ley establece una serie de "indicios de vivienda deshabitada", entre los que reconoce especial relevancia al "nulo o escaso consumo de suministros" de agua o electricidad, que se considera como una presunción de no habitabilidad, fijando además directamente la norma en Anexo los consumos por debajo de los cuales opera tal presunción.

7. En el procedimiento contradictorio meritado, una vez transcurrido el plazo de audiencia, se dictará acuerdo por el que se especifiquen "las medidas de fomento que se hayan ofrecido o se ofrezcan a la propiedad destinadas a facilitarle el arrendamiento de la vivienda y concediendo a este efecto el plazo de un mes para que se manifieste sobre su aceptación". Pero este acuerdo no se adoptará si la vivienda es propiedad de una persona jurídica. Es decir, en tales casos no habrá medidas de fomento que deba ofrecer la Administración.

8. Si el titular de la vivienda acepta las medidas de fomento o acredita que ha dado un uso habitacional a la vivienda, se dictará resolución acordando la suspensión del procedimiento hasta que se justifique que la situación de "efectiva habitación" se mantiene durante, al menos, seis meses consecutivos, en cuyo caso se dictará resolución de terminación del procedimiento acordando el archivo de las actuaciones.

9. Si el procedimiento termina con una resolución declarativa de vivienda deshabitada, se procederá a su inscripción en el Registro de Viviendas Deshabitadas y se notificará al Ayuntamiento en cuyo término radique para

que proceda, en su caso, a la aplicación del recargo del Impuesto de Bienes Inmuebles "conforme a la legislación reguladora de este tributo". Con ello, el Decreto Ley está facultando a los Ayuntamientos para que apliquen a estas viviendas declaradas deshabitadas el "recargo por inmuebles urbanos de uso residencial desocupados con carácter permanente" previsto en el artículo 72 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que puede llegar hasta el 50% de la cuota liquida de este impuesto.

10. La resolución declarativa de vivienda deshabitada podrá dar lugar, además, a la apertura del procedimiento sancionador previsto en el Decreto Ley por "no dar efectiva habitación a la vivienda" siempre que el titular de la vivienda sea una persona jurídica. Pero, además, "pueden ser consideradas responsables" por la misma infracción –sin especificar el Decreto Ley el título de imputación- las personas que ejerzan la administración de hecho o de derecho y las personas físicas que integran los correspondientes organismos rectores o de dirección de las entidades incursas en infracción. Esta infracción se tipifica como infracción muy grave, sancionable con multa de hasta 9.000 euros y que puede conllevar la aplicación de medidas accesorias de inhabilitación (para promover o participar en promociones de viviendas protegidas, entre otras). Entre las circunstancias agravantes de la sanción, interesa señalar la "titularidad de 3 o más viviendas deshabitadas", que determinará "la imposición de la sanción en su cuantía máxima por cada una de aquellas viviendas".

11. La regulación de la responsabilidad que hace el Decreto Ley prescinde por completo de la concurrencia de culpabilidad en la conducta, hasta el punto de que se enuncian, como únicos supuestos en los que no habrá lugar a responsabilidad: la "fuerza mayor" (sic.); el haber salvado el voto en una decisión colectiva o el "carecer de capacidad de obrar". Así lo confirma el que uno de los criterios a los que hay que atender sea el de "si hay intencionalidad".

12. Constituye infracción en el régimen de Vivienda Protegida que las entidades bancarias y filiales "no pongan viviendas protegidas a disposición de los registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida" en los supuestos de adquisición de tales viviendas por procedimientos de ejecución. También, cuando el (banco) adjudicatario deje de cumplir la obligación de poner en venta o a disposición la vivienda en los supuestos y plazos previstos en el art. 5.3 del reglamento de Viviendas Protegidas.

13. La Disposición Adicional Segunda del Decreto Ley declara "de interés social a efectos expropiatorios, "la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en las especiales circunstancias de emergencia social (que cumplan los requisitos económicos que se precisan) incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, a efectos de expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto del mismo por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente".

14. Esta expropiación del uso se aplicará únicamente a las viviendas adjudicadas a los bancos o sus entidades filiales, pues se requiere "que el procedimiento de ejecución hipotecaria sea consecuencia del impago de un préstamo concedido para poder hacer efectivo el derecho a la vivienda por la persona". Esta expropiación se declara urgente a los efectos del artículo 52 de la Ley Expropiación Forzosa (lo que permite anticipar la ocupación de los bienes a la fijación definitiva y el pago del justiprecio). Es la Administración, no el beneficiario de la medida, quien paga el justiprecio, si bien el desahuciado estará obligado a pagar a la Administración el 25% de los ingresos de su unidad familiar. La falta de ejercicio de la competencia expropiatoria del uso no limitará el resto de obligaciones que graven a las entidades adjudicatarias conforme al Real Decreto Ley. No se explican las condiciones de este derecho de uso expropiado, ni quién pagará los impuestos ordinarios por el uso, los gastos de comunidad, etc. Tampoco se determina en qué relación jurídica se encontrarán con la entidad adjudicataria los desahuciados que recuperan el uso expropiado.

15. El Decreto Ley declara que "el procedimiento de expropiación forzosa deberá ajustarse a la legislación de expropiación forzosa". Sin embargo, en la Ley de Expropiación Forzosa la "expropiación del uso" que regula el Decreto Ley no se contempla en el régimen general, sino que, con la denominación de "ocupación temporal", recibe una regulación específica en los artículos 108 y siguientes. Difícilmente puede, sin embargo, remitirse el Decreto Ley a esta regulación de la Ley de Expropiación Forzosa, dado que su artículo 108 es taxativo al afirmar que "las viviendas quedan exceptuadas de la ocupación temporal e imposición de servidumbres".

16. La llamada "expropiación del derecho de uso (temporal)" no es otra cosa que la reserva competencial que se arroga la Administración andaluza para

imponer de hecho un contrato forzoso de alquiler, con la particularidad de que el poder de disposición dominical pasa a la Administración, que asume una especie de usufructo temporal de la vivienda y, con él, el derecho a imponer arrendamientos sobre la misma por el tiempo de duración del usufructo. Pero el arrendador ha de ser la propia Administración, y también el deudor de las cargas extraordinarias que graven el inmueble, como los deberes de conservación y realización de obras necesarias en la vivienda arrendada. Será también la Administración expropiante la deudora de los gastos de comunidad.

17. Siendo ello así, no se entiende bien cómo se justificará ante los contribuyentes andaluces que la Administración haya de pagar para la adquisición de un usufructo temporal, cuando puede perfectamente arrendar viviendas sociales o protegidas de que sea titular pleno o cuya titularidad pueda adquirir mediante la promoción pública o privada de vivienda protegida. Además, el usufructo temporal deberá pagarse en todo caso, se ocupen o no las viviendas en cuestión.