

Eva Gallego Caurel

**ANÁLISIS DE LA DETECCIÓN Y EL ABORDAJE DEL
USO ANÓMALO DE LA VIVIENDA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL.**

TRABAJO DE FIN DE POSTGRADO

dirigido por el Dr. Héctor Simón Moreno Aznar

Postgrado en Políticas de Vivienda



Terrassa,

2024

ÍNDICE

ABREVIATURAS	3
INTRODUCCIÓN	4
1. CONCEPTUALIZACIÓN DEL USO ANÓMALO	7
1.1 Evolución histórica	8
1.2 Contexto lingüístico	16
1.3 Contexto sistemático	21
1.4 Contexto funcional	30
2. LA DETECCIÓN Y EL ABORDAJE DE LAS SITUACIONES DE USO ANÓMALO DE LA VIVIENDA	32
2.1 Líneas generales.....	32
2.2. Actuaciones para evitar la desocupación permanente de las viviendas.....	35
2.3. Actuaciones para evitar la sobreocupación y la infravivienda.....	47
2.4. Acciones para actuar frente a ocupaciones sin título habilitante	48
3. CONCLUSIONES Y PROPUESTA	55
3.1. Conclusiones.....	55
3.2. Propuesta.....	57
BIBLIOGRAFIA	60
ANEXOS	61 a 71

ABREVIATURAS

ACPD	Autoritat Catalana de Protecció de Dades
AHC	Agència de l'Habitatge de Catalunya
CENDOJ	Centro de Documentación Judicial (base de datos)
CC	Código Civil
D	Decreto
DIBA	Diputación de Barcelona
DL	Decreto Ley
FJ	Fundamento Jurídico
IBI	Impuesto de Bienes Inmuebles
IRSC	Índice de Renta de Suficiencia de Cataluña
INE	Instituto Nacional de Estadística
L	Ley
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil
L18/2017	Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda
NÚM.	Número
PP.	Páginas
STC	Sentencia Tribunal Constitucional
RAE	Real Academia Española
TC	Tribunal Constitucional
TSJC	Tribunal Superior de Justicia de Cataluña
VPO	Vivienda de Protección Oficial

INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene como objetivo analizar el concepto de uso anómalo previsto en la ley autonómica catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda¹ (en adelante L18/2007) y su forma de detección, acotado a la esfera municipal. Abordaremos las dificultades técnicas y de gestión con que se encuentran las entidades locales para poder aplicar dicha normativa.

La detección de la utilización y situación anómala de la vivienda implica a múltiples áreas y servicios municipales, y ello, unido a la caótica redacción normativa y a la poca literatura científica sobre la materia, dificulta enormemente su implementación. Resulta harto difícil coordinar a los diferentes departamentos municipales que deben intervenir, ya que en ocasiones su lenguaje y su ámbito de actuación son incluso antagónicos. Para la detección se precisa de la participación de profesionales de la disciplina urbanística, de padrón, de medio ambiente, de actividades, de protección al consumidor, de servicios sociales e incluso de policía municipal. Unos trabajan sobre edificaciones, otros sobre actividades y otros sobre personas. Unos lo abordan desde la perspectiva administrativa, otros desde el servicio a las personas y otros desde la seguridad ciudadana. Por ello, en el programa de detección es preciso contar con profesionales polivalentes, con formación pluridisciplinar y sobre todo con capacidad de hacerse entender y de interpretar lo que dicen los demás. Sólo así se evita la frustración, y el juego de pasarse la pelota unos a los otros.

La elección de este tema es por motivos profesionales. Desde el año 2020, además de en otras funciones, estoy trabajando en la comisión de coordinación de uso anómalo de vivienda del Ayuntamiento de Terrassa. Esta comisión interdepartamental aborda principalmente la detección del uso anómalo en relación con “la ocupación sin título habilitante en supuestos que alteren la convivencia o el orden público o que pongan en peligro la seguridad o la integridad del inmueble”.²

¹ La detección de utilizations y situaciones anómalas de la vivienda se recoge en el capítulo III de la L18/2007.

² Artículo 41.1.c) L18/2007

Terrassa es un municipio de la provincia de Barcelona, con un alto índice de ocupaciones sin título habilitante, como consecuencia de la grave crisis económica del 2008 que motivó un aumento significativo de las viviendas vacías³.

Por ello, ya en el año 2013 el Ayuntamiento de Terrassa fue uno de los municipios pioneros en sancionar la desocupación permanente e injustificada, declarando su utilización anómala en base al artículo 41.1 a) L18/2007. Finalmente, se abortó de forma abrupta esta línea sancionadora, al considerar el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que la entidad local no era competente en la materia.

Así, en la sentencia del TSJC de 21/11/2017, núm. resolución 788/2017⁴, se considera que la administración competente conforme al artículo 42.1 de la L18/2007, es la Generalitat de Cataluña y afirma en dicho artículo “(...); pero que en cualquier caso atribuye a la Generalitat de Catalunya la función o el cometido de enfrentarse al problema de las viviendas desocupadas. Llama a la Generalitat, eso sí, a coordinarse con las entidades locales; pero a éstas no las hace copartícipes de la misma potestad. Dicho de otra manera: no diseña una atribución compartida o indistinta de la misión pública que el mismo precepto pretende configurar.” A partir de esta sentencia, el resto se fallaron en el mismo sentido.⁵

³ Según los datos proporcionados por la concejal de Seguridad y vía pública del Ayuntamiento de Terrassa a la prensa el 24/05/2024, la Policía Municipal evita cada día en Terrassa, entre 5 y 7 ocupaciones ilegales. Concreta que durante el año 2023 la Policía Municipal hizo 637 intervenciones en relación con supuestas ocupaciones. De estas, 254 finalmente resultaron no ser ocupaciones, 253 se frustraron, 115 se trataba de ocupaciones ya consolidadas y 24 se hizo cargo Mossos d'Esquadra. En el primer trimestre del año 2024, Policía Municipal hizo 85 intervenciones. <https://is.gd/tQryvL>
En la ficha el programa de gobierno 2019-2023 del Ayuntamiento de Terrassa sobre ocupaciones, se concreta que durante el año 2020 se abrieron en el servicio de intermediación en ocupaciones sin título habilitante un total de 228 expedientes, quedando en trámite a diciembre del mismo año 762 expedientes. En el año 2021 se abrieron un total de 332 expedientes nuevos, y al finalizar el año quedaron en trámite 956 expedientes. En el año 2022 se abrieron 162 expedientes nuevos y el 31 de julio de ese año quedaban en trámite 1.108 expedientes. <https://is.gd/cAjz77>
En relación con la vivienda vacía, en el Plan Local de vivienda de Terrassa 2019-2025 se explica que la estimación de vivienda vacía en el año 2014 fue del 15,56% del parque de vivienda, en el año 2015 del 14,97%, en el 2016 del 14,84% y en el año 2017 del 13,91%. En el año 2018, la sociedad municipal de vivienda contrató un estudio de la vivienda vacía en Terrassa. La metodología consistió en, según los datos registrados en las diferentes bases de datos, realizar inspección en la vivienda que se consideraba vacía. Este estudio arrojó una estimación de la vivienda vacía situándola alrededor del 3-5% del parque total de vivienda del municipio, cifra significativamente inferior a las anteriores estimaciones. En todo caso, se hace patente que elaborar un censo de vivienda vacía no es tarea sencilla, ya que se encuentran con muchas variables, el factor temporal, la alta presencia en el municipio de vivienda bifamiliar distorsionaba el resultado, la existencia de viviendas clasificadas como vacía y en realidad eran viviendas con otros usos, principalmente el de oficina... <https://is.gd/hIvDFe> Pp. 42 a 44

⁴ CENDOJ: Roj: STSJ CAT 10532/2017 - ECLI:ES:TSJCAT:2017:1053.

⁵ CENDOJ: Roj: STSJ CAT 469/2018 - ECLI:ES:TSJCAT:2018:469 ; Roj: STSJ CAT 2114/2018 - ECLI:ES:TSJCAT:2018:2114 ; Roj: STSJ CAT 9776/2018 - ECLI:ES:TSJCAT:2018:9776 ; Roj: STSJ CAT 10597/2018 - ECLI:ES:TSJCAT:2018:10597; Roj: STSJ CAT 2652/2018 - ECLI:ES:TSJCAT:2018:2652

Aunque posteriormente, el DL 17/2019, de 23 de diciembre, modificó el art. 41.3 L18/2007 clarificando que las entidades locales también tenían competencia en la detección y sanción del uso anómalo⁶, el varapalo judicial provocó cierta reticencia en su aplicación y una huida hacia a la más estable normativa urbanística. Se percibe la L18/2007 como una norma poco segura jurídicamente.

Por ello, el objetivo de este trabajo es analizar con un enfoque cualitativo el concepto de utilización o situación anómala de la vivienda y su normativa, así como la forma de detectarlo y corregirlo en el ámbito municipal. Intentaremos demostrar que su detección se debe hacer de forma pluridisciplinar, ya que la complejidad de la materia conlleva la necesidad de aplicar normativa específica de vivienda, de urbanismo, de consumo, de actividades, de medio ambiente y de seguridad ciudadana. También propondremos, una metodología de trabajo y como medida preventiva la introducción en las ordenanzas municipales de convivencia y civismo de obligaciones accesorias a las titulares de bienes inmuebles vacíos, para asegurar correctamente los inmuebles y evitar las ocupaciones sin título habilitante.

En el primer apartado del trabajo se analiza la conceptualización del uso anómalo. Este análisis de la norma se realiza de su contexto histórico, lingüístico, sistemático y funcional. En el segundo apartado, se aborda la detección de las utilidades y situaciones de uso anómalo de las viviendas y su abordaje. Se analizan las fases de detección y las actuaciones para erradicar la desocupación permanente de la vivienda, la sobreocupación, la infravivienda y por último las acciones para actuar frente a ocupaciones conflictivas. También se examinarán las medidas que van adoptando las administraciones competentes para detectarlas. Y, por último, de lo analizado se extraen las conclusiones y se propone un modelo para abordar el uso anómalo de la vivienda.

⁶Artículo 41.3 L18/2007: “3. El departamento competente en materia de vivienda y los municipios son competentes para:”

1. CONCEPTUALIZACIÓN DEL USO ANÓMALO

“In claris non fit interpretatio”⁷

“En las cosas claras no se hace interpretación” proclama este aforismo latino. No entraremos a debatir sobre si para poder discernir si una cosa es clara o no, primero hay que interpretarla, pero si es cierto que cuando la redacción de una norma es clara, se facilita enormemente el trabajo a los operadores jurídicos, su aplicación y la seguridad jurídica. No es el caso de los artículos que regulan el uso anómalo. Como veremos, la técnica legislativa es muy deficiente, resultan poco claros y su ambigüedad puede dar lugar a aplicaciones distintas en situaciones parecidas. Por ello, es necesario proceder primero a su conceptualización.

La RAE define conceptualización como “la acción de conceptualizar” y conceptualizar como “reducir algo a un concepto o representación”⁸, se trata pues de un ejercicio de identificar, definir y comprender los aspectos claves relacionados con un tema o ámbito. Ya en el artículo 3.1 del CC se establece que “Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas.”⁹ Se trataría de interpretar la norma según su contexto literal, sistemático, histórico, sociológico y teleológico.

En este trabajo, para poder llegar a esta conceptualización realizaremos un análisis de la norma en su contexto histórico, lingüístico, sistemático y funcional, en la línea del método interpretativo jurídico propuesto por Friedrich Karl von Savigny¹⁰. Analizando los cuatro contextos intentaremos obtener una interpretación más precisa del concepto objeto del presente estudio.

Por eso primero veremos la evolución histórica de la norma desde su aprobación.

⁷ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario Panhispánico del español jurídico: <https://is.gd/MbKJqQ>

⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., [versión 23.7 en línea]. <https://dle.rae.es/conceptualizar?m=form>

⁹ B.O.E.: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763&p=20230301&tn=1#art3>

¹⁰ FRIEDRICH KARL VON SAVIGNY, (1779-1861) jurista alemán del siglo XIX, conocido por sus aportes clave en el campo del derecho y por su teoría del derecho romano. Fue de los primeros en intentar dotar de metodología al derecho.

1.1 Evolución histórica de la norma.

La utilización y la situación anómala de la vivienda se recoge en el Título III, capítulo III de la L18/2007. En origen estaba formado por 4 artículos, del 41 al 44, hasta que la L 1/2023, del 15 de febrero introdujo un quinto artículo, el 44 bis. Desde su entrada en vigor el 09/04/2008 ha sufrido diversas modificaciones.

La L18/2007 es una ley con más de 16 años de antigüedad que ha sufrido múltiples modificaciones. De acuerdo con la información del Portal Jurídico de Catalunya, tiene 212 afectaciones pasivas.¹¹

Hasta el año 2011, con la conocida como Ley “ómnibus”, la Ley 9/2011, del 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica¹², no se produce una primera modificación de la norma. Fue una reforma de enorme calado, que llegó a dejar vacío de contenido algunos de sus artículos. Entre ellos, el art. 42, ya que al derogar sus apartados 6 y 7 eliminó la posibilidad que tenía la administración competente de acordar la expropiación temporal del usufructo de la vivienda para destinarlo al alquiler. Curiosamente, en el año 2019 el mismo partido político que los derogó los recuperó en parte, aunque ahora con otras siglas políticas.

Después de esta reforma importante, se da un intervalo de tiempo de 8 años en que únicamente se hacen correcciones en unos pocos artículos de la ley, pero es a raíz de la aprobación del malogrado DL 5/2019, de 5 de marzo, cuando se produce una cascada de modificaciones. En el año 2019 se modifica dos veces la norma, en el año 2020, en plena pandemia, cuatro veces, en el 2021 la STC 16/2021 deja sin efecto parte de los artículos aprobados por el DL 17/2019, de 23 de diciembre, en el año 2022 dos modificaciones y de nuevo, otra sentencia del TC, la 37/2022, deja sin efecto parte del articulado de la L11/2020, del 18 de septiembre, en el año 2023 otras dos reformas y finalmente en el año 2024 una última reforma. Cabe presuponer que no se han producido más reformas en este año 2024 porque ha habido elecciones en mayo y hasta agosto no se ha formado nuevo gobierno.

Todo este devenir de modificaciones, adiciones y derogaciones en este texto normativo no parece responder a la intención de ajustarlo a una realidad cambiante.

¹¹ Ver anexo Cuadro modificaciones L18/2007

¹² B.O.E. <https://www.boe.es/eli/es-ct/1/2011/12/29/9>

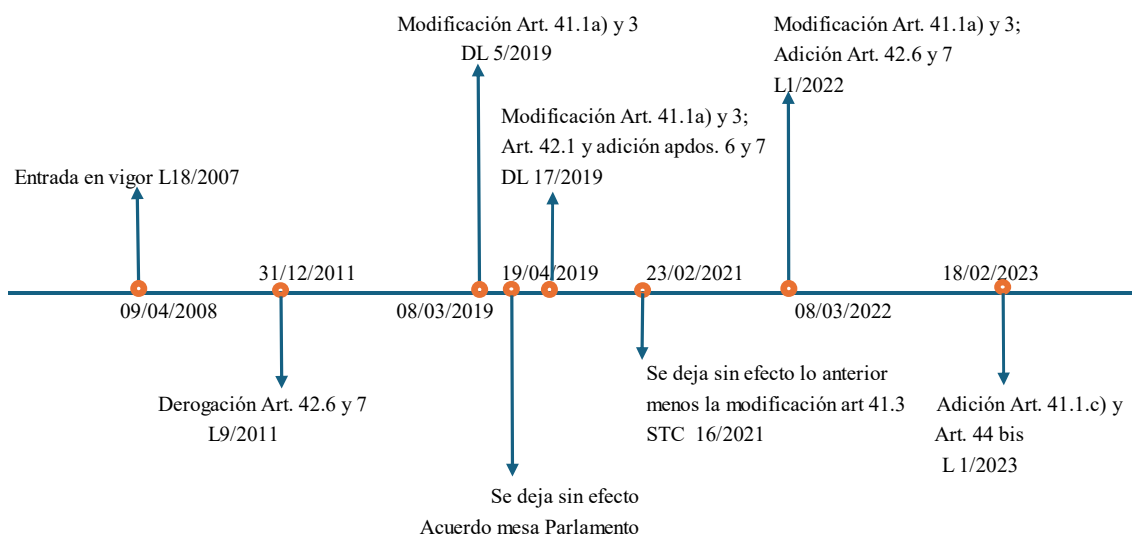
Incluso cabría pensar que lo que ocurre es que el legislador catalán carece de una hoja de ruta, y estamos en un escenario de ensayo y error.

En cualquier caso, resulta sorprendente que su respuesta, ante las sentencias del TC que han fallado en su contra declarando la nulidad de varios de los preceptos de la ley, sea la de seguir en la misma línea, en una suerte de “*ius necessitas constituit*”¹³.

Lo cierto, es que, a fecha de hoy, todavía están pendientes de resolver el recurso de inconstitucionalidad número 3955/2022 presentado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, y el recurso de inconstitucionalidad 8118/2022 promovido por el presidente del Gobierno, contra diversos artículos de la ley 1/2022, de 3 de marzo.

En conclusión, toda esta panoplia de cambios constantes acaba desprovocando a la norma de seguridad jurídica, y creando desconcierto, tanto en los obligados a respetarla como en los que la deben aplicar.

Dicho esto, centrémonos ahora, en la evolución histórica del capítulo III:



Escala del tiempo de elaboración propia en base a la información contenida en Portal Jurídico de Catalunya <https://is.gd/0Q2m6F>

Partiendo del redactado primigenio de los artículos objeto de este trabajo, veremos cómo se han ido modificando, recordando que el art. 44bis se introdujo más tarde, y no ha sufrido modificaciones.¹⁴

¹³ Aforismo latino: “La necesidad establece el derecho” REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario Panhispánico del español jurídico: <https://dpej.rae.es/lema/ius-necessitas-constituit>

¹⁴ Ver cuadro anexo

- a) Como ya hemos comentado anteriormente, la primera modificación se produce con la Ley 9/2011, de 29 de diciembre¹⁵, una de las denominadas “Llei Òmnibus” (ley ómnibus)¹⁶.

La modificación de la L18/2007 la sitúa dentro del ámbito del Territorio, en su título IV, capítulo II. En el preámbulo se concreta que la finalidad principal de esta reforma “es el impulso del sector inmobiliario, con medidas como la facilitación del acceso a las viviendas de protección oficial, la flexibilización de los requisitos en los edificios de nueva construcción, la eliminación de determinadas reservas urbanísticas y la supresión del informe preceptivo sobre las determinaciones del plan urbanístico, entre otras medidas.” Ahora bien, no parece que derogar los apartados 6 y 7 del artículo 42 respondiese a la finalidad descrita. Con la eliminación de estos dos párrafos, se desposeyó a la administración competente de poder contar con una importante medida disuasoria como era la expropiación temporal del usufructo de la vivienda, si, por causas imputables al propietario, una vez declarado el incumplimiento de la función social de la misma se mantuviese la desocupación.

La modificación parece responder más a motivos ideológicos del nuevo gobierno. No hay que olvidar que esta ley fue promulgada durante la época de gobierno del conocido como tripartito, coalición formada por el grupo parlamentario Partido Socialista de Catalunya, Iniciativa Els Verds y Esquerra Republicana de Catalunya que gobernó durante dos legislaturas (2006-2009 y 2006-20210). En cambio, esta ley ómnibus fue impulsada por el partido entonces denominado *Convergència i Unió*.

Durante más de 7 años el redactado del capítulo III se mantiene estable y es a partir del año 2019 cuando se produce la vorágine legislativa que se observa en la escala del tiempo.

¹⁵ B.O.E.: <https://www.boe.es/eli/es-ct/l/2011/12/29/9>

¹⁶ GRAN ENCICLOPÈDIA CATALANA: <https://is.gd/0fDUDS> ”Nombre con el que se designan las modificaciones legislativas que afectan diversos textos legislativos y que tienen su causa en la reforma estructural de una materia o en el desarrollo de una decisión política que afecta diversos sectores.

Han sido conocidas, por ejemplo, las reformas legislativas impulsadas por el Gobierno de la Generalitat que preside Artur Mas y aprobadas por el Parlamento de Catalunya en el diciembre del 2011, derivadas de la política de austeridad y de reducción del déficit público de la Generalitat a través de la reestructuración del sector público y de la adopción de medidas de dinamización de la economía. Estas llamadas leyes ómnibus integran la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica; la Ley 10/2011, de 29 de diciembre, de simplificación y mejora de la regulación normativa y la Ley 11/2011, de 29 de diciembre, de reestructuración del servicio público para agilizar la actividad administrativa.” Traducción propia catalán-español. Se trató, por tanto, de una ley donde se modificaban diversos textos legislativos y que afectaban a diferentes ámbitos.

- b) En marzo de 2019 se aprueba el DL 5/2019, de 03 de marzo, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda. En este DL se modificó, entre otros, el art. 41.1 apartado a), el art. 41.3 y se añadieron dos apartados al art. 42, el 6 y 7. Se amplía el supuesto de utilización anómala por desocupación permanente, considerando que también se produce en los inmuebles inacabados con más del 80% de las obras finalizadas, después de transcurridos dos años desde que concluye el plazo para acabarlos. Se considera que son los municipios, y subsidiariamente el departamento competente en vivienda, los competentes en la detección y en la declaración de uso anómalo. Además, se prevé, en el caso de viviendas de titularidad de personas jurídicas privadas, excluyendo por tanto a las públicas, que se puedan imponer multas coercitivas como forma de ejecución forzosa, así como la posibilidad de declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad, al efecto de iniciar su expropiación forzosa.

En el preámbulo de este decreto-ley ya se advierte que uno de los motivos de la modificación es reforzar “las potestades de reacción administrativa mediante la regulación expresa de la posibilidad de imponer multas coercitivas ante la situación anómala de desocupación permanente de los parques inmobiliarios de las personas jurídicas privadas, la utilización de las cuales por parte de los ayuntamientos ha sido cuestionada jurisdiccionalmente al considerar insuficiente la regulación establecida.” Por tanto, indica claramente que la modificación viene motivada porque los juzgados habían cuestionado la competencia de los ayuntamientos para imponer multas coercitivas en estos casos.¹⁷

Dicho esto, lo cierto es que este decreto-ley tuvo una vigencia efímera ya que no se llegó a validar en el Parlamento de Cataluña por falta de acuerdo en el gobierno catalán, y finalmente fue derogado en fecha 18 de abril de 2019 sin llegar a tener relevancia práctica.

- c) En diciembre del mismo año, se aprueba y esta vez sí se ratifica por el Parlamento, el DL 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda. Se modifica de nuevo el art. 41.1 párrafo a) y el 41.3. El art. 41.1.a) se redacta de forma similar al del anterior DL, pero con una matización.

¹⁷ B.O.E.: <https://is.gd/ONvJNc>

En el DL 17/2019 se habla de desocupación permanente e injustificada a que hace referencia el art. 5.2.b) de la L18/2007, en el 5/2019 solo hablaba de desocupación permanente, y en referencia al art. 3.d). En el art. 3.d) se define lo que se entiende como vivienda vacía, y en el 5.2.b) se especifica que supone un incumplimiento del fin social de la vivienda la desocupación permanente e injustificada.

En el apartado tercero, a diferencia de la modificación del DL 5/2019 donde se consideraba el departamento competente en vivienda era competente de forma subsidiaria a los municipios en la detección y en la declaración de uso anómalo, ahora establece que ambos son competentes. En el art. 42 se modifica su apartado 1 y se añaden los apartados 6, 7 y 8. Modifica su apartado 1 introduciendo la posibilidad de que la Generalitat de Catalunya pueda impulsar políticas de fomento sin necesidad de coordinarse con las administraciones locales, ya que incorpora en el redactado el término “si procede”. La redacción de los otros apartados añadidos sería similar al del DL 5/2019, pero ahora añade un apartado más, el 8. En este apartado se dispone que, en el caso de transmisión del inmueble, el nuevo propietario se subroga en la posición del anterior. Con la inclusión de este nuevo apartado se quiere evitar que la transmisión del inmueble suponga la finalización del expediente de declaración de incumplimiento del fin social de la vivienda, al producirse la subrogación.

En su preámbulo, como ocurría en el anterior decreto-ley, se indica que uno de los motivos de la modificación es reforzar las potestades de reacción administrativa, pero además añade que “Se regulan las competencias para declarar la utilización o la situación anómala de las viviendas y para requerir a las personas responsables que adopten las medidas necesarias para corregirlas, así como para ordenar su ejecución forzosa en caso de incumplimiento del requerimiento y, si procede, para sancionar la utilización o la situación anómala cuando sea constitutiva de una infracción administrativa en la materia.”¹⁸

En esta modificación, por tanto, se regula la competencia para declarar la utilización o la situación anómala de la vivienda, su corrección y ejecución forzosa, así como la potestad sancionadora. Se corrige el problema surgido en la vía jurisdiccional que interpretó que los ayuntamientos carecían de competencia, y ahora se les otorga de forma expresa.

¹⁸ B.O.E.: <https://is.gd/lIgLrT>

- d) En enero del 2021 se produce la sentencia del TC 16/2021, del recurso de inconstitucionalidad 2577-2020, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso respecto de los Decretos-leyes del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, y 1/2020, de 21 de enero, por el que se modifica el anterior, y el acuerdo del Parlamento Cataluña de convalidación del Decreto-ley 1/2020. En esta STC, entre otros se deja sin efecto la modificación del art. 41.1.a), y la adición de los apartados 6, 7 y 8 del art. 42 de la L18/2007 introducida por el DL 17/2019. El motivo principal de la declaración de inconstitucionalidad fue por “afectar” al derecho a la propiedad (art. 33 CE). El TC consideró que “f) Si proyectamos la precedente doctrina sobre los preceptos impugnados en esta parte del recurso, se comprueba que estos exceden del marco permitido a los decretos-leyes por la STC 93/2015. Los artículos objeto de este motivo, con las excepciones que se dirán, van más allá de «delimitar un concreto sistema urbanístico o una determinada política de vivienda», «disciplinar un sector material en el que dicho derecho constitucional [el de propiedad] pueda incidir», o de «ceñirse a precisar los usos posibles de las edificaciones según el lugar en que se ubiquen dentro de la ciudad o a disciplinar el sector de la vivienda», como permite la doctrina de la STC 93/2015, y se enderezan más bien a establecer «el único uso posible de un determinado tipo de bienes» mediante una «regulación directa y con vocación de generalidad de las vertientes individual e institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda» que «se dirige a precisar el haz de facultades que integra este tipo de derecho de propiedad privada y, al mismo tiempo, a definir la función social del mismo». Y, sobre todo, van más allá de la regulación de las «medidas de fomento» que contenía el Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013.”¹⁹
- e) En marzo de 2022, la L1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda²⁰, modifica los artículos que anteriormente declaró inconstitucionales el TC. Se recupera, de forma muy similar, la redacción del art. 41.1a). En la anterior redacción se hablaba de plazo máximo para acabarlas y ahora se dice solo plazo para acabarlas, y se añaden de nuevo los apartados 6 y 7.

¹⁹ B.O.E.: <https://is.gd/X9RWJ6>

²⁰ B.O.E.: <https://is.gd/dX6row>

Su enunciado también es igual al anterior, con la salvedad que en el apartado 6 ya no se concreta el importe de las multas coercitivas ni su tope máximo como se establecía en el DL 17/2019.

En el preámbulo de esta ley se dice que “Según los datos de la Agencia de la Vivienda de Cataluña, más de tres mil unidades familiares no pudieron firmar sus correspondientes alquileres sociales a causa de los efectos de la Sentencia 16/2021 del Tribunal Constitucional en respuesta a la impugnación del Decreto ley 17/2019 promovida por ochenta y seis diputados del Grupo Parlamentario Popular en 2019. Estas unidades familiares se ven abocadas a procesos de desalojo, a los que está previsto que se sumen los procesos que se detuvieron con el estado de alarma.” Ahora bien, examinadas las memorias de la Agencia del año 2021 y 2022 no se encuentran recogidos estos datos ni su forma de obtención.²¹

Más adelante, se indica que “El capítulo I modifica algunos preceptos de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en cuanto a las medidas ante la desocupación permanente de viviendas, para regular esta situación constitutiva de un incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda. En este sentido, ajusta los supuestos de vivienda vacía y regula las competencias para declarar la utilización o situación anómala de las viviendas y para requerir a las personas responsables para que adopten las medidas necesarias para corregirlas y ordenar su ejecución forzosa en caso de incumplimiento del requerimiento y, en su caso, para sancionar la utilización o la situación anómala si es constitutiva de una infracción administrativa en la materia.”

Vuelve el legislador a regular aquellos aspectos que la sentencia declaró inconstitucionales por exceder del marco de los decretos-leyes.

- f) Finalmente, en febrero de 2023 se aprueba la L1/2023, de 15 de febrero, del derecho a la vivienda, y del libro quinto del Código civil de Cataluña, relativo a los derechos reales, en relación con la adopción de medidas urgentes para afrontar la inactividad de los propietarios en los casos de ocupación ilegal de viviendas con alteración de la convivencia vecinal²².

²¹ Memorias AHC años 2021/2022 <https://is.gd/p7eP9a> ; <https://is.gd/C9D9bc>

²² B.O.E.: <https://is.gd/CkveFo>

Esta ley considera que, la inacción de algunos propietarios grandes tenedores ante situaciones que provocan una alteración de la convivencia o desórdenes públicos implica negligencia y por ello establece mecanismos que permitan a los ayuntamientos y a las comunidades de propietarios actuar para reestablecer la convivencia. Introduce la letra c) en el art. 41.1, y un nuevo artículo, el 44bis. Con la letra c), se incluye la ocupación sin título habilitante en supuestos de alteración de la convivencia o del orden público o que pongan en peligro la seguridad o la integridad del inmueble como utilización anómala. Y en el 44 bis se describen las posibles acciones para actuar ante dichas ocupaciones.

En septiembre del 2022 el gobierno de Cataluña anuncia cambios legislativos para luchar contra las ocupaciones delincuenciales y destinarlos a vivienda social. A partir de ese anuncio se suceden las quejas de algunos ayuntamientos sobre este tema.²³ Finalmente en febrero de 2023 nace la ley. No obstante, como se verá más adelante cuando analicemos esta modificación en profundidad, resulta un instrumento insuficiente y poco claro. No se concretan los conceptos, sólo se puede iniciar cuando se trate de inmuebles de grandes tenedores, y no resuelve el problema cuando el propietario es persona física, o se trata de herencias yacentes o de bienes mostrencos.²⁴ Sostiene SIMON MORENO²⁵ que la L1/2023 “Más allá de habilitar al Ayuntamiento a inmiscuirse en una cuestión de naturaleza privada sin preverse una fiscalización de su actuación, nótese que la norma no aclara qué procedimiento va a seguir la administración para concretar la adquisición temporal ni menciona en ningún momento el inicio de un procedimiento expropiatorio (como sí tiene lugar en el art. 42.7 Ley 18/2007, al que podía haberse remitido). De este modo el legislador catalán está regulando una expropiación encubierta de las facultades de uso y disfrute del propietario sin compensación que es, por tanto, inconstitucional.”

A modo de conclusión, hay que tener en cuenta que las leyes nacen con vocación de permanencia y estabilidad.

²³ <https://is.gd/YNhAXR>; <https://is.gd/5kmG81>; <https://is.gd/B2gqht>; <https://is.gd/XeYXkH>; <https://is.gd/JBg9XQ>

²⁴ Bienes mostrencos: “Se consideran como tales los bienes abandonados y que carecen de dueño conocido.” <https://is.gd/Zs1qHj>

²⁵ SIMON MORENO (2023). La evolución constitucional de la función social de la propiedad y el nuevo régimen del derecho de propiedad sobre una vivienda en la Ley por el derecho a la vivienda. *Derecho Privado y Constitución*, 42, 139-177. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.42.04>

Cuando una norma se ve afectada por múltiples modificaciones, como es el caso de la L18/2007 y por ende su capítulo III, se puede comprometer seriamente el principio de seguridad jurídica.

Los cambios que se han ido produciendo en la norma, no parecen obedecer a una voluntad en el legislador por mejorar el texto normativo y ajustarlo a una realidad cambiante, o por corregir aquellos errores que durante su aplicación se han ido detectando. Más bien, como hemos visto, responden a sentencias judiciales adversas o a noticias en la prensa. No resulta fácil para el operador jurídico ni para el administrado conocer el significado ni el alcance de la norma, cuando esta se ve continuamente sometida a cambios. Tampoco contribuye a que se consoliden y se apliquen las medidas previstas, ya que su inestabilidad acaba provocando recelo en su aplicación.

1.2. Contexto lingüístico.

El derecho y el lenguaje están íntimamente unidos. Un buen derecho no es concebible sin un buen lenguaje. La redacción de la ley es la forma de articular los enunciados del derecho en formulaciones lingüísticas aptas para poder conocer el contenido de las normas que expresan.²⁶ Dos son las notas principales que, según las reglas de técnica normativa, debe reunir el lenguaje de las leyes: claridad y economía. Las leyes deben redactarse de manera clara, sencilla, precisa y coherente.²⁷ La falta de claridad en las normas puede afectar de forma negativa por un lado a la ciudadanía, que acaba por no entender las garantías y obligaciones que les imponen, y por otro, a los operadores jurídicos que las deben aplicar.

Por ello examinaremos el texto del título III, capítulo III, de la L18/2007 bajo un único parámetro: la claridad (lenguaje claro).

Claridad:

El título III de la L18/2007 se titula “de la calidad del parque inmobiliario”. Se estructura en tres capítulos:

- I. Calidad del parque inmobiliario y requisitos exigibles a las viviendas.
- II. Conservación y rehabilitación del parque inmobiliario residencial.
- III. Utilización anómala de las viviendas.

²⁶ LAPORTA SAN MIGUEL, «El lenguaje y la ley», Revista española de la función consultiva, núm. 6, 2006, pp. 97 y ss <https://www.cjccv.es/pdfs/pub/refc-n6.pdf>

²⁷ GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ (2010). Objetivo: mejorar la calidad de las leyes: cinco propuestas de técnica legislativa. *Revista De Las Cortes Generales*, (80), 59-105. <https://doi.org/10.33426/rcg/2010/80/271>

Este capítulo lo conforman 5 artículos del 41 al 44 bis. La conclusión tras la lectura de los artículos es que son poco claros, vagos, imprecisos y ambiguos.

El artículo 41 se estructura en seis apartados. En el primero y segundo intenta definir qué se entiende por utilización y situación anómala. Y aquí ya encontramos los primeros conceptos poco claros.

Considera utilización anómala de la vivienda:

- La desocupación permanente e injustificada.
- La sobreocupación.
- La ocupación sin título habilitante en supuestos que alteren la convivencia o el orden público o que pongan en peligro la seguridad o la integridad del inmueble.

Para definir estos términos, en todos los casos, excepto en el de la ocupación sin título, se remite a otros artículos de la misma Ley, cosa que dificulta su lectura, ya que obliga a saltar entre el texto de la norma.

Definición de **desocupación permanente e injustificada** de acuerdo con el art. 5.2.b) de la L18/2007:

“2. Existe incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas en el supuesto de que: (...)

b) La vivienda o el edificio de viviendas estén desocupados de forma permanente e injustificada durante un período de más de dos años. Ni la ocupación de estas viviendas sin título habilitante ni la transmisión de su titularidad a favor de una persona jurídica alteran la situación de incumplimiento de la función social de la propiedad.”

En la primera frase habla de desocupación de forma permanente e injustificada durante un período de más de dos años, por tanto, establece un plazo a partir del cual se produciría la utilización anómala de la vivienda o del edificio de viviendas. Ahora bien, no define que se entiende por permanente ni enumera que causas justificarían dicha desocupación. Ni concreta cuando se inicia el cómputo de los dos años.

Para poder responder a estas cuestiones hay que acudir a otra ley, la Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012²⁸ (en adelante L14/2015).

En su art. 7 indica cuando se inicia el cómputo, la forma de interrumpirlo y establece que la transmisión de la vivienda no comporta su reinicio. Las causas justificadas de desocupación de una vivienda se enumeran en su art. 8. Aquí se observa una evidente contradicción entre las dos leyes. Según el art. 5.2.b) de la L18/2007 la ocupación sin título habilitante no altera la situación de incumplimiento de la función social de la vivienda. En cambio, en el art. 8.d) de la L14/2015 establece que es causa de justificación de desocupación “d) Que la vivienda esté ocupada ilegalmente y el propietario lo tenga documentalmente acreditado”. Por tanto, en la L18/2007 el hecho de que la vivienda esté ocupada no evitaría el incumplimiento de su función social, mientras que en la L14/2015 se considera que la ocupación sin título es causa justificada de desocupación a efectos del impuesto de viviendas vacías.

No obstante, además de la llamativa contradicción entre ambas normas, así mismo resulta confusa la definición que ofrece la L18/2007. Por un lado, habla de desocupación permanente e injustificada y por el otro dice que si existe una ocupación sin título igualmente se considera desocupado. Parece un oxímoron, un inmueble no puede estar ocupado, pero aun así considerarse desocupado y por ello ser motivo de sanción. Se trataría de una ficción legal, equiparando la vivienda desocupada y la ocupada sin título habilitante a efectos de incumplimiento. Esta doble posibilidad también dificulta, como veremos más adelante, su detección.

Definición de la **sobreocupación** según el art. 3.e) de la L18/2007:

“e) Vivienda sobreocupada: la vivienda en la que se alojan un número excesivo de personas, en consideración a los servicios de la vivienda y a los estándares de superficie por persona fijados en Cataluña como condiciones de habitabilidad. Se exceptúan las unidades de convivencia vinculadas por lazos de parentesco, si el exceso de ocupación no supone incumplimientos manifiestos de las condiciones exigibles de salubridad e higiene ni genera problemas graves de convivencia con el entorno”.

²⁸ B.O.E.: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-9206>

En la definición, no se precisa que se entiende por “incumplimiento manifiesto de las condiciones exigibles de salubridad e higiene”, ni por “problemas graves de convivencia con el entorno”. Los niveles de exigencia de salubridad e higiene pueden variar dependiendo de la zona o del colectivo, así como la graduación de los problemas de convivencia. Los términos exigible y gravedad resultan vagos, imprecisos y subjetivos.

Esta indefinición la encontramos también en la **ocupación sin título habilitante**, tampoco concreta la norma que se entiende por “supuestos que alteren la convivencia o el orden público”. El término alterar resulta indeterminado.

La definición de **infravivienda** contenida en el art. 3.f) a priori parece más clara, ya que establece que únicamente aquellos inmuebles que se destinan a vivienda careciendo de cédula de habitabilidad y no cumpliendo las condiciones para obtenerla. Se deben por tanto cumplir las dos condiciones, no tener cédula y no poder obtenerla.

Ahora bien, ¿qué entendemos por vivienda? En el art. 3.a) encontramos su definición a efectos de esta ley y establece que se trataría de toda edificación fija destinada a que residan en ella personas físicas si acredita que cumple las condiciones de habitabilidad que fija la normativa y la cumple su función social. Cuando establece que es una edificación fija deja al margen de la definición de vivienda la construcción modular o prefabricada móvil. Este tipo de construcciones quedarían entonces fuera del amparo de esta ley.

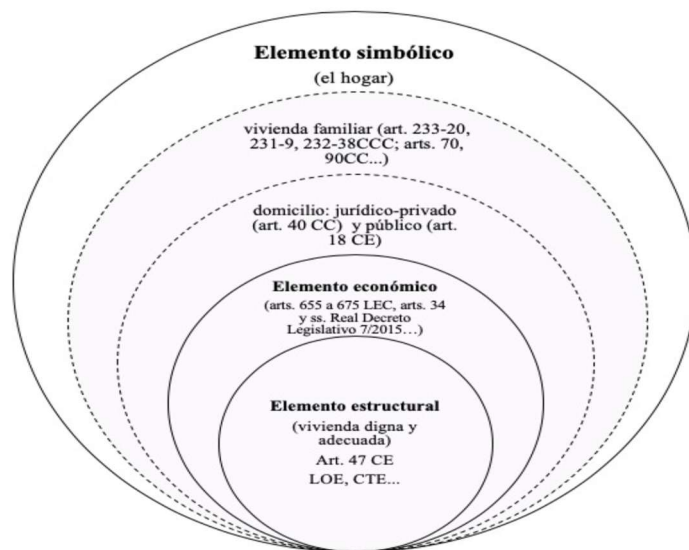
En cambio, en la definición que ofrece la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda²⁹, se establece que vivienda sería el “edificio o parte de un edificio de carácter privativo y con destino a residencia y habitación de las personas, que reúne las condiciones mínimas de habitabilidad exigidas legalmente, pudiendo disponer de acceso a espacios y servicios comunes del edificio en el que se ubica, todo ello de conformidad con la legislación aplicable y con la ordenación urbanística y territorial.” Aquí ya no se habla de edificación fija, sino de edificio. Y según la RAE edificio se trata de una “construcción estable, hecha con materiales resistentes, para ser habitada o para otros usos”³⁰.

La vivienda se trataría por tanto de un concepto jurídico indeterminado, conformado por diversos elementos o dimensiones.³¹

²⁹ B.O.E.: <https://is.gd/zhSDzF>

³⁰ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., [versión 23.7 en línea]. <https://dle.rae.es/edificio>

³¹ CABALLE FABRA (2020) La intermediación inmobiliaria ante los nuevos retos de la vivienda <http://hdl.handle.net/10803/668959>



Fuente: Caballé Fabra, Gemma (2021)

Esta complejidad en el concepto vivienda, hace que se puedan surgir dudas y conflictos a la hora de determinar el ámbito de protección y de actuación de la norma analizada.

En los siguientes párrafos del art. 41 se regula la competencia y la instrucción de los expedientes de declaración de utilización o situación anómala de la vivienda.

Establece que tanto el departamento competente en vivienda de la administración autonómica, como los ayuntamientos son competentes en la instrucción de los expedientes, en la ejecución forzosa y en el procedimiento sancionatorio.

Determina que, excepto que los ayuntamientos manifiesten su voluntad de ejercer las competencias descritas anteriormente, el ejercicio de dichas competencias se debe concretar y coordinar entre ambas administraciones, pero no determina, en ningún apartado, de qué forma se debe concretar y cómo realizar dicha coordinación.

Lo mismo ocurre en el art. 42 que prevé que la Generalitat, en coordinación, si procede, con las administraciones locales deben impulsar políticas para evitar la desocupación permanente de las viviendas, pero no concreta tampoco cómo y en qué circunstancias se deben coordinar ambas administraciones. Recoge impulsar una serie de medidas dirigidas a la rehabilitación de las viviendas en mal estado para ser alquiladas, de forma que el estado de la vivienda no justificaría su desocupación. Cuando tratemos la detección veremos cómo se aborda en la práctica la coordinación.

En el art. 43 se dispone que la Generalitat y las administraciones locales deben impulsar políticas para erradicar la sobreocupación, a diferencia del anterior artículo no

establece que deben coordinarse ambas administraciones, pero tampoco concreta las políticas o las medidas a las que alude. Lo mismo ocurre en el art. 44, que establece que las administraciones competentes, sin precisar a que administraciones se refiere, deben impulsar políticas para erradicar las situaciones de infravivienda sin tampoco concretarlas.

Finalmente, el art. 44 bis regula las acciones para actuar frente a ocupaciones sin título habilitante en dos supuestos:

1. Alteración de la convivencia o del orden público.
2. Que pongan en peligro la seguridad o la integridad del edificio.

Como ocurría en los artículos anteriores, tampoco se concretan ni se definen ambos supuestos. Establece un procedimiento para que los ayuntamientos puedan subrogarse en la posición del propietario, ante su inacción en los supuestos descritos si se trata de un gran tenedor. La definición de gran tenedor no resulta un concepto pacífico, ya que hay diferencias entre la definición que recoge la ley autonómica y la estatal. Además, en el artículo se habla de inmueble, no de vivienda y esto genera dudas. Es un procedimiento de bastante dudosa aplicación, como veremos cuando tratemos la detección.

Tal y como adelantábamos en el inicio, la conclusión sobre la claridad de los artículos analizados es que resultan en su mayoría confusos, vagos, ambiguos e indeterminados.

1.3. Contexto sistemático.

En la estructura de la interpretación del contexto sistemático se analiza la coherencia del articulado, su incoherencia y las posibles lagunas de este, en la línea que propone Alfredo López de Sosoaga López de Robles, en su análisis de la legislación educativa.³²

a) Coherencias:

Las normas raramente se encuentran aisladas; suelen estar integradas dentro de un conjunto de disposiciones o relacionadas entre sí con coherencia interna. Por ello, y tal como establece el art. 3.1 CC, se deben analizar “en relación con el contexto”.

La L18/2007 forma parte del ordenamiento jurídico que regula la vivienda y debe tener coherencia con el resto de normativa. Sobre todo, y principalmente, debe existir coherencia con la norma estatal que regula el derecho a la vivienda, la L 12/2023.

³² LOPEZ DE SOSOAGA LOPEZ DE ROBLES, A. (2014). El método interpretativo de Von Savigny en el análisis de la legislación educativa: un estudio de casos sobre el currículo de Primaria. *Revista De Educación Y Derecho*, (9). <https://doi.org/10.1344/re&d.v0i9.10503>

Ahora bien, nos encontramos con la particularidad de que la norma estatal, que se configura en su preámbulo como la norma marco que debe fijar “aquellas condiciones básicas y de igualdad que garanticen un tratamiento uniforme del derecho a la vivienda que reconoce la Constitución” se aprueba en el año 2023 tras la aprobación de un gran número de normas autonómicas. De las diecisiete comunidades autónomas, doce cuentan con ley de vivienda propia, aprobada antes de la estatal. (ver cuadro Comunidades Autónomas y Ley de vivienda propia en el anexo). Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla carecen de ley propia.

Esta peculiaridad explicaría por qué en estos momentos la L12/2023 es objeto de 8 recursos de inconstitucionalidad ante el TC interpuestos por: a) 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados; b) Parlamento de Cataluña; c) Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía; d) Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid; e) Gobierno vasco; f) Gobierno de la Generalitat de Cataluña y g) Xunta de Galicia. Todos los recurrentes impugnan diversos artículos de la ley, alegando que podría vulnerar la distribución competencial y además el recurso de inconstitucionalidad del Grupo Parlamentario Popular también plantea la posible vulneración del derecho de propiedad, del derecho a la tutela judicial efectiva y de la autonomía local.³³

De estos recursos, el TC ha resuelto el interpuesto por el Gobierno de Andalucía que ha estimado parcialmente al declarar la inconstitucionalidad del art. 16, del art. 19.3, segundo inciso, y, por último, los apartados 1, párrafo tercero, y 3 del art. 27.³⁴ El resto se encuentran a la espera de resolución del TC.

Examinaremos ahora la coherencia en torno a la función social de la vivienda entre la ley autonómica, la estatal, la constitución española y legislación de la Unión Europea.

³³ TC nota informativa núm. 74-2023; 26-2024 y 33-2024: <https://is.gd/RkAKvY>; <https://is.gd/BiB1K3> ; <https://is.gd/sz9Gvd>

³⁴ TC nota informativa núm. 52-2024: <https://is.gd/ztw7ev>

L 18/2007	L 12/2023	Otras leyes
<p>Función social de la vivienda: Art.5.1 El ejercicio del derecho de propiedad debe cumplir su función social. Art. 5.2 existe incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda si: a) Se incumple el deber de conservación b): Se trata de una vivienda vacía c): Se trata de una vivienda sobreocupada g) Si el gran tenedor no insta desalojo ante las ocupaciones conflictivas</p>	<p>Art. 11.1 el derecho de propiedad de la vivienda queda delimitado por su función social y comprende los siguientes deberes: a) Uso y disfrute propios y efectivos de la vivienda garantizando la función social de la propiedad. b) Mantenimiento, conservación y, en su caso, rehabilitación de la vivienda. c) Evitar la sobreocupación o el arrendamiento para usos y actividades que incumplan los requisitos y condiciones de habitabilidad legalmente exigidos.</p>	<p>Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: Art. 17 « Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de sus bienes adquiridos legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida que resulte necesario para el interés general. » Constitución española: Art.33.2 La función social del derecho a la propiedad privada y a la herencia delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.</p>

Cuadro de elaboración propia

Tanto en la ley estatal como en la autonómica, se recoge que el derecho de la propiedad de la vivienda queda delimitado por su función social, sin entrar a definir qué se entiende por función social. La carta magna también establece esta limitación en el derecho de propiedad de la vivienda y en el de la herencia, y que se debe delimitar de acuerdo con las leyes. En la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, aunque no reconoce expresamente su función social, si recoge la posibilidad de limitar su uso para el interés general. A la hora de acotar la función social del derecho de propiedad de la vivienda, ambas normas acuden a enumerar los deberes del titular de la vivienda o en que supuestos se produce el incumplimiento de dicha función. Se trata por tanto de una definición negativa del concepto, que resulta poco clara.

Por ello, la L18/2007 mantendría coherencia con la L12/2023 en lo relativo a la función social del derecho de propiedad de la vivienda, aunque en el caso de la ley catalana se incluye también como supuesto de incumplimiento de dicha función, la inacción del gran tenedor ante las ocupaciones sin título conflictivas, que no recoge la estatal. Pero esta diferencia entre las dos normas no supone una incoherencia, ya que la estatal es una norma marco que establece condiciones básicas para asegurar la igualdad en el acceso a una vivienda digna y adecuada y por ello cabe que la norma autonómica amplie el ámbito de protección.

Ahora bien, tal y como afirma SIMON MORENO “La Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda pretende convertir al derecho de propiedad privada sobre una vivienda en una tenencia tutelada por el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que significa en la práctica la regulación de un nuevo régimen especial de la propiedad para este bien, como

sucede con el suelo urbano, las minas o las aguas”.³⁵ Esta línea iría también en consonancia con lo que se recoge en la L18/2007.

- Incoherencias:

En los artículos analizados de la L18/2007 podemos encontrar incoherencias en el mismo cuerpo legal y en otras normas con la misma temática. En el análisis del contexto lingüístico de la norma ya apuntamos que se observaban antinomias³⁶ en la ley con otras disposiciones legales.

NORBERTO BOBBIO, dentro de su obra *Teoría General del Derecho*³⁷, define la antinomia como aquella situación en la que se encuentran dos normas, cuando una de ellas obliga y la otra prohíbe, o cuando una obliga y la otra permite, o cuando una prohíbe y la otra permite un mismo comportamiento. Asimismo, las dos normas deben pertenecer a un mismo ordenamiento y deben tener el mismo ámbito de validez. Al tratarse de dos proposiciones incompatibles, inevitablemente una de ellas se deberá eliminar.

Durante el análisis sistemático de los artículos se han encontrado las siguientes incoherencias:

1. Incoherencia en las causas justificadas de desocupación:

En el art. 5.2b) de la L18/2007 se establece que: “b) La vivienda o el edificio de viviendas estén desocupados de forma permanente e injustificada durante un período de más de dos años. Ni la ocupación de estas viviendas sin título habilitante ni la transmisión de su titularidad a favor de una persona jurídica alteran la situación de incumplimiento de la función social de la propiedad.”

Asimismo, su art. 3d) define la vivienda vacía como “la vivienda que permanece desocupada permanentemente, sin causa justificada, por un plazo de más de dos años. A este efecto, son causas justificadas el traslado por razones laborales, el cambio de domicilio por una situación de dependencia y el hecho de que la propiedad de la vivienda sea objeto de un litigio judicial pendiente de resolución. La ocupación sin título legítimo no impide que se pueda considerar vacía una vivienda.”

³⁵ SIMON MORENO (2023). La evolución constitucional de la función social de la propiedad y el nuevo régimen del derecho de propiedad sobre una vivienda en la Ley por el derecho a la vivienda. *Derecho Privado y Constitución*, 42, 139-177. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.42.04>

³⁶ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: “Contradicción real o aparente entre dos principios o leyes, o entre dos pasajes de una misma ley”. *Diccionario Panhispánico del español jurídico*: <https://dpej.rae.es/lema/antinomia>

³⁷ NORBERTO BOBBIO, *Teoría General del Derecho*, Edit. Temis, 5a edición, Bogotá 2019. P 188

De acuerdo con ambas definiciones, se entiende que una vivienda está desocupada, aunque se encuentre ocupada sin título habilitante. Ahora bien, como ya vimos en el análisis sintáctico, en el artículo 8.d) de la L14/2015 se establece que es causa de justificación de desocupación la ocupación ilegal si se acredita documentalmente. Por tanto, a efectos de devengo del impuesto de viviendas vacías la ocupación ilegal sería causa justificada de la desocupación y por tanto no comportaría un incumplimiento de la función social de la vivienda gravada por este impuesto. Ambas normas, con el mismo rango legal, gravan el incumplimiento de la función social de la vivienda por el hecho de permanecer desocupadas de forma permanente. Una lo hace desde la vía de la sanción administrativa y la otra desde la impositiva.

Es importante destacar, que la L 14/2015 fue objeto de análisis por el TC a raíz del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, contra sus artículos 1, 4, 9.1, 11 y 12. Alegaba la abogacía del estado que el hecho imponible de este impuesto era coincidente con el recargo previsto en el IBI.

En su sentencia 4/2019, de 17 de enero de 2019,³⁸ desestimó este recurso al considerar que no se producía duplicidad. Entre otros motivos, consideraba que “La desocupación de la vivienda –y no su mera titularidad– se convierte así en la verdadera razón del gravamen autonómico, concebido como un instrumento para que aumente la oferta de viviendas en alquiler, de modo que no se grava la propiedad *per se*, sino «por el hecho de permanecer desocupadas de forma permanente»”(FJ 5 a)). También consideró que “(...) los impuestos contrastados no tienen la misma finalidad, ya que el impuesto sobre las viviendas vacías es fundamentalmente extrafiscal; en concreto, pretende incentivar la puesta en alquiler de viviendas desocupadas. En cambio, el IBI es principalmente fiscal (...).”(FJ 5 f)).

Cabría pensar que las dos leyes no hablan del mismo tipo de ocupación, al indicar una que es sin título habilitante y la otra ilegal. Pero no encuentro diferencia substantiva entre una y otra, ya que ambas se tratarían de ocupaciones sin consentimiento del titular de la vivienda. También, cabría interpretar que la L18/2007 se refiere a que, si la vivienda estaba desocupada de forma permanente, ya que llevaba más de dos años desocupada, y se ha producido una ocupación, este hecho no impide que se la pueda declarar vacía.

³⁸ B.O.E.: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-2030

El problema de este planteamiento es que, para ser efectivo, debería haberse producido la declaración de vivienda desocupada antes de la posterior ocupación, ya que a posteriori se complicaría mucho la función probatoria.

En relación con este asunto, el Consejo de Garantías Estatutarias en su dictamen 2/2020, de 17 de febrero sobre el Decreto Ley 1/2020, de 21 de enero, por el cual se modifica el Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, se pronunció sobre su constitucionalidad.

Considera esta institución consultiva que la redacción del art. 3 d) de la L18/2018 "es inconstitucional porque vulnera los artículos 9.3 y 33 CE, en lo relativo a la supresión como causa justificada de la desocupación permanente de la vivienda la ocupación de esta sin título legítimo cuando la persona propietaria acredite haber iniciado las acciones judiciales adecuadas para la recuperación efectiva de la posesión, antes de cumplirse el plazo de dos años para considerarse la vivienda como vacía."³⁹

Ante la disyuntiva de aplicar una u otra norma, la precaución aconsejaría adoptar la interpretación de la L14/2015, que resulta más garantista y segura.

Un titular que tiene una vivienda ocupada sin título habilitante y que ha adoptado las medidas necesarias para poder recuperar la posesión, no resulta de recibo que además sea sancionado por incumplimiento de la función social. La intención del legislador es evitar la vivienda vacía y poder aumentar el mercado de vivienda de alquiler, sancionar la vivienda ocupada sin título como vacía no parece cumplir esa función. Se acaba pervirtiendo la función social de la misma.

2. Incoherencia en el concepto de gran tenedor.

En varios de los artículos de la L18/2007 se menciona el término gran tenedor, pero enlaza su definición a la contenida en el artículo 5 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, en adelante L24/2015. Así lo recoge su disposición adicional vigésima séptima cuando prevé la creación del registro de grandes tenedores de vivienda (hasta la fecha de redacción de este trabajo no se ha creado el registro).

³⁹ CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES Dictamen 2/2020 <https://is.gd/snxavM>

En el artículo 5.9 de la L24/2015 se establece que: “A efectos de la presente ley, se entiende que son grandes tenedores de viviendas:

a) Las entidades financieras, las filiales inmobiliarias de estas entidades, los fondos de inversión y las entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, de acuerdo con la legislación mercantil.

b) Las personas jurídicas que, por sí solas o a través de un grupo de empresas, sean titulares de más de diez viviendas ubicadas en territorio del Estado, con las siguientes excepciones:

1.º Los promotores sociales a los que se refieren las letras a y b del artículo 51.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

2.º Las personas jurídicas que tengan más de un 15% de la superficie habitable de la propiedad calificado como viviendas de protección oficial destinadas a alquiler.

3.º Las entidades privadas sin ánimo de lucro que proveen de vivienda a personas y familias en situación de vulnerabilidad residencial.

c) Los fondos de capital riesgo y de titulización de activos.

d) Las personas físicas que sean propietarias de más de quince viviendas, o copropietarias si su cuota de participación en la comunidad representa más de 1.500 metros cuadrados de suelo destinado a vivienda, con referencia en ambos casos a viviendas situadas en territorio del Estado, con las mismas excepciones que establecen para las personas jurídicas los puntos 1.º y 2.º de la letra b).”

Ahora bien, en la L12/2023 estatal se define el gran tenedor en su artículo 3 k) como “Gran tenedor: a los efectos de lo establecido en esta ley, la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m² de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros. Esta definición podrá ser particularizada en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado hasta aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa.”

A priori, parecería que la definición contenida en la norma estatal es mucho más sencilla que la autonómica. Habla únicamente de personas físicas y jurídicas y la supedita a ser titular de más de diez o cinco inmuebles, dependiendo de la declaración de área de

mercado residencial tensionada. Pero al limitar el concepto únicamente a personas físicas y jurídicas, dejan al margen de la definición a un importante sector de grandes tenedores de vivienda que no tienen personalidad jurídica como serían por ejemplo los fondos de inversiones, fondos de capital-riesgo o los fondos de titulización de activos. La normativa autonómica salva este escollo, al hacer mención expresa de este tipo de entidades. Otra deficiencia de la definición estatal es que, a diferencia de la autonómica, considera grandes tenedores también a los operadores públicos y del tercer sector. Esto no es una cuestión menor, ya que aplica las mismas obligaciones al sector privado y al público a la hora de aplicar las medidas contenidas en la ley.

Ante esta incoherencia entre normativas, el 09 de febrero de 2024 se adoptó un Acuerdo de Unificación de Criterios de las Secciones Civiles de la Audiencia Provincial de Barcelona que consideraba que el concepto de gran tenedor se debe determinar por la legislación catalana, al entender que " En cuanto a todas las definiciones de los distintos apartados del artículo 3, el párrafo inicial concede preferencia a las establecidas “por las administraciones competentes en materia de vivienda” o, hay que entender, por los poderes legislativos de las comunidades autónomas con competencia en la materia. Por eso la preferencia alcanza también al concepto de “gran tenedora”.⁴⁰

A raíz de este acuerdo, se dicta el primer precedente jurisprudencial sobre la materia, el auto núm. 40/2024, de 29 de febrero⁴¹, dictado por la Audiencia Provincial de Barcelona, sección 13ª, que considera que el concepto de gran tenedor de vivienda debe ser el determinado por la ley catalana. Posteriormente se suceden las sentencias y autos de distintas audiencias provinciales en ese sentido.⁴²

Al recoger la norma estatal, de forma expresa, que en caso de conflicto prevalece la autonómica en materia de vivienda, en Cataluña se debe aplicar, por tanto, el concepto de gran tenedor que establece la L 24/2015.

⁴⁰ Acuerdo de Unificación de Criterios fecha 09/02/2024 <https://is.gd/LvDFgJ>

⁴¹ CENDOJ: Roj: AAP B 194/2024 - ECLI:ES:APB:2024:194ª

⁴² CENDOJ: Roj: AAP B 2603/2024 - ECLI:ES:APB:2024:2603A ; Roj: AAP B 3926/2024 - ECLI:ES:APB:2024:3926A; Roj: AAP B 4084/2024 - ECLI:ES:APB:2024:4084A; Roj: AAP B 4162/2024 - ECLI:ES:APB:2024:4162A; Roj: AAP GI 626/2024 - ECLI:ES:APGI:2024:626A; Roj: AAP GI 636/2024 - ECLI:ES:APGI:2024:636A; Roj: AAP GI 639/2024 - ECLI:ES:APGI:2024:639A; Roj: AAP GI 742/2024 - ECLI:ES:APGI:2024:742A; Roj: AAP GI 745/2024 - ECLI:ES:APGI:2024:745A; Roj: SAP B 3118/2024 - ECLI:ES:APB:2024:3118; Roj: SAP B 5562/2024 - ECLI:ES:APB:2024:5562

En esta línea también está FUENTES-LOJO y considera que en síntesis “y de conformidad con la tesis jurisprudencial expuesta, para determinar si un propietario tiene la condición de gran tenedor de viviendas habrá que estar a la definición prevista por la normativa autonómica correspondiente en materia de vivienda, y en su defecto, por el art. 3 k) de la L12/2023”.⁴³

3. Incoherencia en las actuaciones para evitar la desocupación:

En el artículo 42.2 de la L18/2007 se prevé que “Deben darse garantías a los propietarios de las viviendas vacías o permanentemente desocupadas sobre el cobro de las rentas y la reparación de desperfectos.” Pero resulta poco claro cómo se pueden dar garantías de cobro de rentas si la vivienda está desocupada. La redacción resulta harto confusa. Quizás lo que quiere decir es que, si se obliga a poner en alquiler la vivienda desocupada, la administración deben establecer medidas para garantizar el cobro de las rentas y la reparación de desperfectos que se originen durante la permanencia del residente. Pero no queda claro si el legislador iba en esta línea.

a) Lagunas:

La RAE define laguna normativa, como “Inexistencia de regulación para un supuesto de hecho, que no ha sido contemplado por el ordenamiento”⁴⁴ En los artículos analizados observamos omisiones en la definición de ciertos términos que no se resuelven a lo largo del resto del cuerpo normativo, y que pueden crear confusión y ser fuente de litigios.

- Laguna con relación al incumplimiento manifiesto de las condiciones exigibles de salubridad e higiene y a la generación de problemas graves de convivencia con el entorno.

Cuando se define en el art. 3e) de la L18/2007 la vivienda sobreocupada, exceptúa que se dé una situación de sobreocupación cuando exista relación de parentesco siempre que no se generen problemas de salubridad e higiene ni que se generen problemas graves de convivencia con el entorno. A lo largo del texto normativo no se concreta cuáles son las condiciones exigibles de salubridad e higiene ni de qué manera se puede acreditar que su incumplimiento sea debido a la situación de sobreocupación o hacinamiento.

⁴³ Alejandro Fuentes-Lojo Rius, Diario LA LEY, N° 10486, Sección Tribuna, 16 de abril de 2024, LA LEY <https://is.gd/d7Dasc>

⁴⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario Panhispánico del español jurídico: <https://is.gd/4IOxMV>

Tampoco se concreta en ningún artículo que se entienda por problemas graves de convivencia con el entorno.

- Laguna con relación a supuestos que alteren la convivencia o el orden público.

Lo mismo explicado anteriormente, sería aplicable a este supuesto recogido art. 44bis cuando aborda las ocupaciones sin título habilitante. No se definen ni se enumeran en que supuestos se vería alterada la convivencia o el orden público. Esta indefinición provocaría inseguridad jurídica.

- Laguna con relación a la coordinación entre Generalitat y administración local para impulsar políticas para evitar la desocupación permanente de las viviendas.

Cuando la norma aborda la forma de actuar para evitar la desocupación permanente de las viviendas establece que la Generalitat en coordinación, si procede, con las Administraciones locales deben impulsar políticas para evitarla. Ahora bien, a lo largo de la norma no se describe cuando ni que de forma se deben coordinar ambas administraciones, la autonómica y la local. El “si procede” genera incertidumbre.

- Laguna con relación a las políticas orientadas a erradicar la sobreocupación y la infravivienda.

Se anuncia que se deben adoptar políticas orientadas para erradicar la sobreocupación y la infravivienda pero no se concreta ninguna.

- Laguna con relación a las ocupaciones sin título habilitante conflictivas.

No se recoge en la norma el deber de las administraciones competentes a impulsar políticas dirigidas a evitar este tipo de ocupación. Solo se recogen actuaciones correctoras, una vez producida.

1.4. Contexto funcional.

En el contexto funcional analizaremos lo que se conoce como el espíritu de la ley. Según se define en la RAE, se trata del “Criterio interpretativo de las normas jurídicas que atiende principalmente a la intención del legislador o finalidad que inspiró su adopción.”⁴⁵ Para conocer la intención del legislador o la finalidad de esta, se debe acudir a su preámbulo.⁴⁶

⁴⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario Panhispánico del español jurídico: <https://is.gd/Ubb9rQ>

⁴⁶ “El capítulo III dota a las administraciones actuantes de instrumentos para conseguir que las viviendas desocupadas injustificadamente, en ámbitos de acreditada necesidad de viviendas, se incorporen al mercado inmobiliario mediante técnicas de fomento, y también mediante técnicas de intervención administrativa. Asimismo, regula la sobreocupación de las viviendas y la infravivienda y sienta las bases para luchar contra la actividad empresarial y lucrativa de convertir ilegalmente las viviendas en alojamientos turísticos, precarios, sobreocupados y sometidos a precios abusivos.”

Según este, la intención del legislador es dotar de instrumentos a las administraciones competentes para incorporar en el mercado inmobiliario las viviendas desocupadas injustificadamente. Ahora bien, en el preámbulo se dice que se trataría de “ámbitos de acreditada necesidad de vivienda”, pero esta puntualización en su artículo 41 no se recoge. Refiere que se tratarán de instrumentos de fomento y de intervención administrativa. ¿Cuáles serían estas medidas de fomento? El fomento puede consistir en tres tipos de medidas: honoríficas, jurídicas y económicas. Las medidas que prevé la norma para evitar la desocupación, sobreocupación e infravivienda serían del último tipo. Ahora bien, se limita a anunciar que se deben llevar a cabo actuaciones para erradicarlas, pero sin entrar en detalle de qué medidas se trata. Únicamente, en el caso de las viviendas vacías, describe con más detalle las medidas de fomento: subvenciones directas a los propietarios, oferta de subrogación de la Administración en la ejecución de las obras y apoyo público a contratos de masovería urbana⁴⁷. Pero estas medidas irían dirigidas a las viviendas vacías en mal estado. Para el resto se prevé únicamente la cesión a la administración pública, dejando, eso sí, abierta la posibilidad de adoptar otras medidas a las previstas en la ley para incentivar la ocupación de las viviendas. Cuando en el siguiente apartado analicemos la forma de detección, veremos qué medidas o actuaciones se prevén en los distintos planes de vivienda locales para abordarlas.

¿Cumplirían los artículos analizados con la intención del legislador? La indefinición de los conceptos recogidos, las contradicciones detectadas con otras normas, la incertidumbre en el tipo de medidas de fomento y la dificultad en la detección y en la coordinación entre las administraciones competentes hace que sean de difícil aplicación en la práctica y no parece que cumplan su finalidad.

En todo caso, y tal y como indica GARCIA TERUEL, R.M. y NASARRE AZNAR, S en su estudio “Quince años sin solución para la vivienda. La innovación legal y la ciencia de datos en política de vivienda.”⁴⁸, “en la elaboración de algunas normas clave sobre vivienda no se han planteado (y, en su caso, descartado) alternativas legislativas a la adoptada y que, en la mayoría de los casos, no aportan datos sobre la necesidad de la medida.” Ello es clave para entender el caos que impera en la regulación.

⁴⁷ DIBA: “La masovería urbana es el acuerdo mediante el cual una persona propietaria de una vivienda en mal estado y desocupado, cede el uso por un tiempo determinado a una persona masovera a cambio que asuma las obras de rehabilitación y mantenimiento.” <https://www.diba.cat/es/web/hua/masoveria>

⁴⁸ GARCIA TERUEL, R.M. y NASARRE AZNAR, S “Quince años sin solución para la vivienda. La innovación legal y la ciencia de datos en política de vivienda.” <https://is.gd/UjCH58>

2. LA DETECCIÓN Y EL ABORDAJE DE LAS SITUACIONES DE USO ANÓMALO DE LA VIVIENDA

*“Onus probandi incumbit actori.”*⁴⁹

“La carga de la prueba incumbe al actor” proclama este aforismo latino. Resulta conveniente recordar que la administración tiene el deber de motivar los actos administrativos, y así se recoge el art. 35 de la Ley 39/2015, “con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho”. Por ello, es necesario motivar mínimamente las razones que llevan a iniciar un procedimiento de detección y posterior sancionador, para evitar arbitrariedades.

En este apartado analizaremos la forma de detectar y probar las utilizaciones y situaciones anómalas de las viviendas, incumpliendo su función social.

2.1 Líneas generales.

En el artículo 41 apartados 3), 4), 5) y 6) de la L18/2007 se recoge de forma sucinta el modo de detectar las utilizaciones y situaciones anómalas.

Establece que la competencia para la detección, ordenación de ejecución forzosa de medidas de corrección y sancionador corresponde al Departamento competente en materia de vivienda de la Generalitat y en los municipios. Como vimos en la evolución histórica de la norma, en un inicio no quedaba clara la competencia en la materia de los municipios y ello motivó que se modificara el artículo recogiendo expresamente la competencia municipal.

Para evitar duplicidades, ya que hay dos administraciones competentes, se prevé en el citado artículo que “A menos que un municipio manifieste su voluntad de ejercer, con carácter general y preferente, las competencias mencionadas, el ejercicio de la competencia por parte de las Administraciones mencionadas se concreta y coordina de manera concertada”.

La Agencia de la vivienda de Cataluña (en adelante AHC) tiene aprobado un procedimiento relativo a las denuncias y expedientes sancionadores donde se describe la forma de tramitar las denuncias y el desarrollo del régimen sancionador sobre vivienda por parte de esta entidad.⁵⁰

⁴⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario Panhispánico del español jurídico: <https://is.gd/NRnvAu>

⁵⁰ AGÈNCIA DE L'HABITATGE DE CATALUNYA: “Procediment Denúncies i sancions” <https://is.gd/ml7EkU>

En este procedimiento, se dispone que la AHC debe trasladar la denuncia o posible infracción a la administración local, y solicitarle que indique si procederá a sancionar. Si éste no asume la competencia o no responde, la ejercerá ella de forma subsidiaria. De esta forma se evita que se produzca una doble sanción por el mismo hecho. Tal y como indica el artículo 41.3, si un municipio manifiesta expresamente su voluntad de ejercer las competencias, ya no es precisa la coordinación entre ambas administraciones.

Sintetizando, la manera de coordinarse entre ambas administraciones, si el ayuntamiento no asume de forma exclusiva su ejercicio, es, una vez detectado el incumplimiento, coordinar quien lo sanciona. No se prevé la creación de comisiones para establecer procedimientos de detección similares con los ayuntamientos afectados e impulsar la persecución de este tipo de incumplimientos.

Por otro lado, este artículo dispone que el plazo que tiene la administración competente para resolver es de seis meses. Ahora bien, este plazo puede verse interrumpido en los supuestos recogidos en la legislación de procedimiento administrativo común (art. 22 Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC)), y por el tiempo necesario si se notifica por edictos. Este plazo de seis meses para resolver el procedimiento y notificar la resolución, a un siendo el máximo que prevé el art. 21.2 LPAC, en la práctica resulta corto y obliga a la administración actuante a estar muy encima del expediente para evitar su caducidad.

Se establecen dos fases en el proceso:

1. Una fase de detección.
2. Una fase de comprobación.

Cabe subrayar que, sólo una vez detectada la utilización o situación anómala, a efectos de comprobación, la administración competente puede solicitar información de:

- Los datos de padrón y de otros registros públicos de residentes u ocupantes.
- Los consumos anormales de suministros.

Por tanto, según este redactado, los datos del padrón o de los consumos de los suministros de energía y agua no podrían ser utilizados para la detección, sino únicamente a efectos de la comprobación. Es decir, solo se podrán consultar estos datos una vez se tengan otros indicios de la posible utilización o situación anómala.

No obstante, es importante tener en cuenta el dictamen de la Autoridad Catalana de Protección de Datos (en adelante ACPD) en relación con la consulta formulada por un

Ayuntamiento sobre la utilización de los datos del padrón, del catastro y de empresas de suministros para la detección de viviendas vacías.⁵¹

Sobre las consultas a las empresas concesionarias, concluye la ACPD que solo cuando el ayuntamiento detecta la existencia de determinadas viviendas desocupadas en el municipio, y no antes, podría resultar habilitada la comunicación de los datos de consumo por parte de la suministradora correspondiente, únicamente para constatar o confirmar la situación de desocupación de la vivienda.

En relación con las consultas al padrón y/o catastro, considera que una consulta al padrón para determinar las viviendas sin nadie empadronado no ofrece información personal sobre los ocupantes del inmueble, ya que no hay. Por tanto, concluye que la administración competente podría consultar el padrón municipal de habitantes, a los efectos de detectar si en una vivienda determinada no hay personas empadronadas. Esta conclusión, iría en consonancia con la que se recoge en el dictamen CNS2/2014⁵², referido en este caso a consultas sobre personas jurídicas.

Finalmente, concluye que no resulta contrario a la normativa de protección de datos que el Ayuntamiento se dirija a las personas propietarias, con posterioridad a la detección de la situación anómala de las viviendas.

Por tanto, aunque se desprendería otra interpretación del redactado, a criterio de la ACPD cabe la consulta del padrón y del catastro también en la fase de detección. Pero, si tenemos en cuenta que una vivienda ocupada sin título habilitante también puede ser considerada vivienda desocupada, la comprobación en el padrón ya no resultaría efectiva.

Siguiendo con la detección, el art. 41.4 concreta que se deben tener en cuenta especialmente:

- Las declaraciones o actos propios del titular o la titular de la vivienda o del inmueble.

⁵¹ AUTORITAT CATALANA DE PROTECCIÓ DE DADES: Dictamen CNS-19/2017 <https://is.gd/bJVshE> En concreto se consulta a la ACPD lo siguiente:

1. Si el ayuntamiento puede pedir directamente a las concesionarias de agua, luz, gas, etc. de forma genérica un listado de consumos que se puedan considerar anormalmente bajos sin consentimiento expreso de las personas afectadas.
2. Si el ayuntamiento puede tratar y cruzar los datos municipales del padrón de habitantes y/o del catastro, al objeto de identificar las viviendas donde no consta nadie empadronado y sus propietarios.
3. Si el ayuntamiento puede dirigirse a las personas propietarias, con posterioridad, con la finalidad de ofrecer las medidas para fomentar la ocupación de la vivienda vacía o de advertir de posibles sanciones.

⁵² AUTORITAT CATALANA DE PROTECCIÓ DE DADES: Dictamen CNS-2/2014 <https://is.gd/VxgANS>

- Las declaraciones y comprobaciones del personal al servicio de las administraciones públicas que tiene atribuidas las funciones de inspección en dicha materia y de los agentes de la autoridad en general.
- La negativa injustificada del titular o la titular de la vivienda o del inmueble a facilitar las comprobaciones de la Administración si no existe causa verosímil que la fundamente y si, además, constan otros indicios de falta de ocupación.
- Los anuncios publicitarios.

Al identificarse un listado de medios para poder detectar la utilización o situación anómala y decir que se deben tener en cuenta estos especialmente, parece que no descarta que se puedan utilizar otros medios. Además, hay que tener en cuenta que en el art. 12.6 de la L18/2007 se dispone que, en las áreas de demanda residencial fuerte y acreditada, deben establecerse programas de inspección de los edificios residenciales para detectar la existencia de viviendas desocupadas y para establecer censos de propiedades susceptibles de ser afectadas por las medidas establecidas por el art. 42 de la misma norma. Estos programas de inspección pueden ser otro sistema de detección de utilización o situación anómala.

También, otra vía de detección podría ser a través de información de la propia ciudadanía u otros servicios municipales, como puede ser servicios sociales.

A colación con los programas de inspección previstos en el citado art. 12.6, a lo largo de los años se han ido sucediendo este tipo de instrumentos para poder detectar principalmente la vivienda desocupada. Se encuentra a faltar, que también se aborde a nivel municipal el resto de las utilizaciones o situaciones de uso anómalo. Estos procedimientos de detección se han aprobado mayoritariamente como ordenanzas, pero algunos lo han hecho como reglamentos o programas.

2.2. Actuaciones para evitar la desocupación permanente de las viviendas.

Como hemos visto hasta ahora, de las utilizaciones y situaciones de uso anómalo de viviendas previstas en la norma, abordar la desocupación permanente de las viviendas ha sido en la que se han dedicado más esfuerzos tanto desde la administración autonómica como local. De acuerdo con la doctrina del TC, es constitucional definir la vivienda vacía a los efectos de promover políticas públicas de vivienda. Y, también es constitucional imponer al propietario o propietaria «el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico» como sostiene SIMON MORENO en el texto anteriormente citado.

Analizaremos ahora la forma de detección y de comprobación de la desocupación permanente, tomando como referencia el excelente documento elaborado en el año 2017 por la Diputación de Barcelona (en adelante DIBA) “Protocol d’intervenció municipal en la desocupació permanent d’habitatges”⁵³.

2.2.1 Temporalidad

Como se indica en el documento de la DIBA, el elemento definidor de una vivienda vacía o permanentemente desocupada es el temporal, de manera que solo puede considerarse así la vivienda cuando lleva, como mínimo 2 años sin estar habitado por causas que no están justificadas.

La norma configura dos elementos para definir la vivienda vacía: la desocupación por un plazo de 2 años y la ausencia de una causa justificada de no utilización.⁵⁴

A colación con el cómputo del plazo de dos años, hay que destacar en una sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo de Barcelona, sección 9, de fecha 16/01/2016 considera que es “desde la entrada en vigor de la ley 18/2007 que la actora resultaba obligada a realizar actuaciones tendentes a lograr la ocupación de sus viviendas deshabitadas, sin que la firma de un convenio suponga la realización de ningún tipo de actuación tendente a lograr tal ocupación.”⁵⁵

También es importante resaltar que, tal y como especifica el art. 5.2 b) de la L18/2007 “Ni la ocupación de estas viviendas sin título habilitante ni la transmisión de su titularidad a favor de una persona jurídica alteran la situación de incumplimiento de la función social de la propiedad.” Por este motivo, se puede declarar la vivienda como vacía, aunque se haya transmitido la titularidad. Ahora bien, siempre y cuando se transmita a favor de una persona jurídica. De entrada, cabe suponer que, si se transmite a una persona física, quedaría interrumpido el plazo y volvería a comenzar su cómputo desde que ésta adquiere la titularidad.

Pero si nos atenemos al redactado del art. 7.4 de la L14/2015 ya no se podría sostener tal afirmación porque establece que “La transmisión de una vivienda vacía no comporta reiniciar el cómputo de los dos años para el nuevo propietario.

⁵³ DIBA Càpsules d’Habitatge número 4 Observatori Local d’Habitatge Protocol d’intervenció municipal en la desocupació permanent d’habitatges <https://is.gd/7n10Fh>

⁵⁴ Consell Comarcal del Vallès Occidental. Dictamen sobre el règim legal dels habitatges buits i les mesures que poden prendre les administracions locals. Juny 2017 <https://is.gd/WknjON>

⁵⁵ CENDOJ Roj: SJCA 257/2016 - ECLI:ES:JCA:2016:257

La transmisión de una vivienda desocupada que aún no ha alcanzado este período de dos años no interrumpe el cómputo de dicho período para el nuevo titular.” Habla de propietario, sin distinguir si es persona física o jurídica, habría, por tanto, de nuevo contradicción entre ambas normas. Además, este mismo artículo, en su párrafo primero, fija como se inicia el cómputo del período de dos años y establece que “se inicia a partir de la fecha en que la vivienda está a disposición del propietario para ser ocupada o para ceder su uso a un tercero, y no existe ninguna causa que justifique su desocupación.”

Respecto a la vivienda de nueva construcción, en su párrafo segundo, concreta que existe disponibilidad a partir de tres meses a contar desde la fecha del certificado de obra. También aclara que sería causa de interrupción del cómputo que la vivienda se ocupase durante un período de, al menos, seis meses continuados.

2.2.2. Causas justificadas

Serían causas que justificarían la desocupación, de acuerdo con el art. 3.d) L18/2007: el traslado por razones laborales, el cambio de domicilio por una situación de dependencia y el hecho de que la propiedad de la vivienda sea objeto de un litigio judicial pendiente de resolución. Y, al igual que el art. 5.2b), se insiste en que la ocupación sin título legítimo no impide que se pueda considerar vacía una vivienda.

Esta previsión de que una vivienda okupada pueda ser considerada vacía a efectos de incumplimiento de su función social resulta confusa. Si la vivienda había permanecido vacía durante más de dos años, y a consecuencia de este abandono resulta ocupada sin título, es sostenible que se considere que esta ocupación sin título no interrumpe el plazo. Ahora bien, en los casos en que el propietario adquiere una vivienda vacía, y antes del transcurso del plazo se la okupan ya no es tan defendible. Y más, si una vez producida la ocupación, el titular ha adoptado todas las medidas necesarias para recuperar la posesión.

Es la línea que sigue, como ya vimos cuando hicimos el análisis del contexto sintáctico, el art. 8.d) de la L14/2015. Si la vivienda está ocupada ilegalmente y el propietario lo tiene acreditado documentalmente, sería causa justificada de desocupación y por tanto no sujeta al impuesto de viviendas vacías. Sería por tanto prudente, no realizar la declaración de vivienda desocupada en una vivienda okupada sin título habilitante, si no se puede acreditar que dicha ocupación se produjo cuando se había cumplido el plazo de dos años desocupada. Sobre todo, si tenemos en cuenta, como ya vimos en el contexto sistemático, el dictamen 2/2020 del Consejo de Garantías Estatutarias, que consideró que podría ser inconstitucional.

2.2.3. Ofrecimiento de medidas de fomento.

Es importante subrayar que, para poder sancionar la desocupación, una vez detectada, se debe dar la oportunidad al titular de revertir esta situación. Por ello, la administración competente viene obligada a ofrecer medidas de fomento al propietario y puede sancionar en el caso que este las rechace o haga caso omiso.

La L18/2007 tipifica como infracción muy grave en su art. 123.h) “Incumplir un requerimiento para que se ocupe legal y efectivamente una vivienda para que constituya la residencia de personas.” Por ello, lo que motiva la sanción no es la desocupación en sí, si no incumplir el requerimiento a que se ocupe la vivienda y que se destine a residencia de personas. No sólo se requiere para que cese la desocupación, sino también a que destine a un uso determinado. En consecuencia, se produce una doble limitación al derecho de propiedad, a no poder tener vacía una propiedad y además a tener que destinarla a un fin concreto: la residencia de personas. Por esta causa, el propietario no podría cesar la desocupación de la vivienda, si la destina, por ejemplo, a oficina o a apartamento turístico, aunque el uso sea permitido.

Las medidas de fomento de la ocupación de las viviendas se recogen expresamente en el art. 42 de la L18/2007, y serían, según el documento de la DIBA:

- a) En el caso que la vivienda esté en un estado de conservación deficiente:
 - El establecimiento de ayudas o subvenciones a la rehabilitación para ser alquiladas.
 - Oferta de subrogación de la Administración en la ejecución de las obras
 - Apoyo público a contratos de masovería urbana.
- b) En el caso que la vivienda esté en adecuado estado de conservación:
 - La oferta de cesión a la administración de la vivienda para su alquiler.

Además, prevé que la administración puede adoptar medidas distintas a las enumeradas, entre ellas de carácter fiscal para incentivar la ocupación de viviendas y penalizar su desocupación injustificada.

Estas medidas se deben adecuar a la situación de la vivienda y del propietario, no siendo necesario el ofrecimiento de la todas y cada una de las medidas previstas en este artículo. En cuanto al ofrecimiento de subvenciones, no es necesario que sean expresas para el propietario, sino que será suficiente que se indique la existencia de ellas.

Sobre la cesión a la administración de la vivienda para su alquiler, actualmente se dan dos posibilidades:

- a) La cesión a la bolsa de mediación del ayuntamiento donde se ubica la vivienda.

Dentro de las actuaciones relativas a los programas sociales de vivienda, la Generalitat, a través de la AHC, ofrece el programa de mediación para el alquiler social con el nombre de «Xarxa de mediació per al lloguer social».⁵⁶ De acuerdo con la información ofrecida en su web, se trata de un sistema de mediación en el mercado inmobiliario que quiere aumentar la oferta de alquiler a precios moderados y al mismo tiempo movilizar el parque de pisos desocupados. Se dirige a personas y unidades de convivencia con ingresos de hasta 4 veces el IRSC (Indicador de renta de suficiencia de Cataluña). Se nutre de viviendas nuevas o de segunda mano, que están vacías y se ponen en el mercado mediante la gestión de las bolsas de vivienda. Las bolsas gestionan los programas sociales de vivienda en el territorio y dependiente de los ayuntamientos, los consejos municipales y las agrupaciones de municipios. La evolución de esta red de bolsas de mediación, según las memorias de la AHC sería:

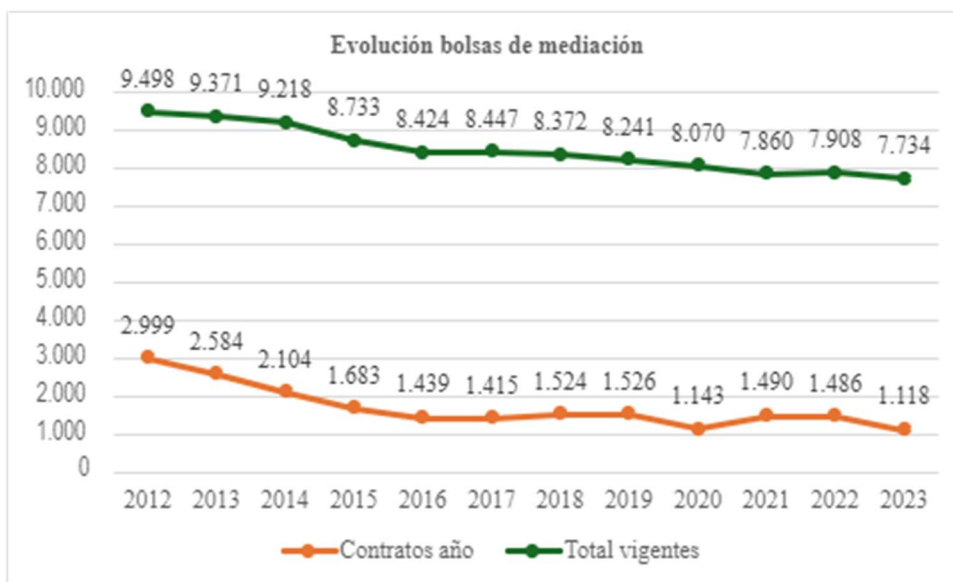


Gráfico de elaboración propia información contenida en las memorias de la AHC.⁵⁷

Según el registro de convenios de colaboración y cooperación, en el año 2024 hay en vigor 102 convenios de colaboración entre la AHC y entes locales relativos al programa de mediación para el alquiler social de viviendas, con una aportación total prevista de la AHC de 1.828.425€.⁵⁸ Las aportaciones que ofrece la AHC para financiar el servicio de mediación serían 450€ por vivienda captada durante el año 2024, y 200€ por las actuaciones de seguimiento y gestión de los contratos de alquiler anteriores al 2024.

⁵⁶ AHC. Xarxa de mediació per al lloguer social <https://is.gd/YrAR8H>

⁵⁷ Memorias de la AHC <https://is.gd/vhYZn2>

⁵⁸ Dades obertes de Catalunya. Registro de convenios de colaboración y cooperación <https://is.gd/pot0Xf>

Estas aportaciones, teniendo en cuenta el coste del personal necesario para las gestiones de captación y seguimiento, resultan claramente insuficiente. Lo cierto es que la tendencia que se observa en la gráfica es descendente. Conviene resaltar que en el año 2023 había en vigor un total de 7.734 contratos, muy por debajo de los 9.498 del año 2012. Los motivos que pueden explicar esta bajada significativa serían:

- La reducción de las aportaciones de la AHC al programa. No parece motivada por la bajada de contratos gestionados. A modo de ejemplo podemos ver las aportaciones previstas en los convenios de la AHC con el Ayuntamiento de Terrassa a la bolsa de alquiler y el número de viviendas alquiladas a través de este servicio de mediación⁵⁹:

TERRASSA	2019	2020	2022	2023
Aportación	139.600	124.600	102.450	95.100
Núm. Vivienda	650	650	524	524

Cuadro de elaboración propia información del registro de convenios de colaboración y cooperación y de los presupuestos de la sociedad municipal Habitatge Terrassa SA

Al disminuirse las aportaciones, los ayuntamientos disponen de menos recursos para gestionar el programa y afecta a su seguimiento y a su calidad.

- Falta de publicidad del programa. Ni los ayuntamientos ni la AHC están dedicando recursos suficientes en campañas de publicidad para darlo a conocer. Esto dificulta la captación de nuevos propietarios.

- La estigmatización de las personas arrendatarias: aunque las personas que acceden a la bolsa de mediación proceden del registro de solicitantes de VPO, se tiene la falsa creencia de que provienen de servicios sociales, y esto genera desconfianza en el posible arrendador.

- La evolución al alza de las rentas de alquiler: en el portal idealista se puede ver como los precios de las rentas de alquiler no han parado de subir desde el año 2014⁶⁰. Esta subida desincentiva la adhesión al programa, ya que las rentas pactadas son más moderadas que las del mercado libre.

b) La adhesión al programa de la AHC Reallotgem.cat.

Por resolución de fecha 1 de diciembre de 2020 del presidente de la AHC se aprobó el desarrollo del programa Reallotgem.cat.⁶¹

⁵⁹ Presupuestos Sociedad municipal Habitatge Terrassa SA <https://is.gd/TbYVVS>

⁶⁰ Portal Idealista “Evolución del precio de la vivienda en España” <https://is.gd/Ahgutl>

⁶¹ Resolución por la que se desarrolla el programa Reallotgem.cat <https://is.gd/IGOM3d>

Los objetivos de este programa son tres: destinar a alquiler social viviendas de propiedad privada o apartamentos; incrementar la dotación de vivienda social para poner a disposición de las Mesas de emergencias y facilitar el realojo de las personas en situación de emergencia económica y social procedentes de las Mesas de emergencias.

Los destinatarios de este programa son los propietarios de vivienda ubicada en municipios donde haya casos de personas en situación de emergencia pendientes de realojo por parte de la Mesa de emergencia de Cataluña y municipal.

Los municipios que tienen mesa propia son 11: Badalona, Barcelona, Cornellà del Llobregat, L'Hospitalet de Llobregat, Lleida, Martorell, Sabadell, Sant Adrià del Besòs, Sant Cugat del Vallès, Terrassa y Vic.

En un inicio este programa estaba dirigido a captar únicamente vivienda vacía, posteriormente por resolución del presidente de la AHC en fecha 27/07/2021, se amplió el programa con el objetivo de reforzarlo añadiendo la gestión de casos de personas o unidades familiares con fecha de desahucio inminente, para que puedan permanecer en la vivienda en que residen.⁶²

En el caso de que la vivienda esté vacía, la AHC asume el papel de arrendatario firmando un contrato de alquiler con la propiedad, y pagando mensualmente la totalidad de la renta acordada, que no superará la definida por el Índice de Referencia aplicada a la vivienda. Si se trata de una vivienda con fecha de desahucio inminente, los residentes cumplen los criterios de vulnerabilidad y la propiedad está de acuerdo con la propuesta, la AHC paga la deuda hasta un máximo de 6 meses y como en el caso de la vivienda vacía asume el papel de arrendatario. Ahora bien, esta medida está prevista sólo cuando la propiedad no venga obligada a ofrecer alquiler social obligatorio previsto en la L24/2015. Con esta ampliación, se perseguía evitar desahucios y garantizar que las familias vulnerables puedan permanecer en la vivienda donde están, y, en consecuencia, impedir que las mesas de emergencias vean incrementada la presión que ya tienen.

Por último, la resolución TER/3596/2022, de 21 de octubre⁶³, aprueba las normas reguladoras del procedimiento de selección de viviendas para su arrendamiento por parte de la AHC, en beneficio de las personas en situación de emergencia económica y social, y riesgo de exclusión residencial, mediante concurrencia pública no competitiva.

⁶² Resolución por la que se amplía el programa Reallotgem.cat <https://is.gd/LyOhFd>

⁶³ DOGC <https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=942807>

Se varía el programa, y ahora se regula el procedimiento por el cual la AHC selecciona vivienda del mercado privado para su arrendamiento. Se mantienen las dos finalidades del programa, y se amplían incluyendo la captación de vivienda para destinar a casos de sinhogarismo. Este programa es de adhesión voluntaria de la propiedad de la vivienda, y el inmueble debe cumplir una serie de requisitos (superficie, tipología...)

Según la memoria 2023 de la AHC en el 2021 se formalizaron 71 contratos, en el 2022 248 y en el 2023 169. A la vista de estas cifras no parece que esté funcionando el programa, y más si tenemos en cuenta que arranca con un presupuesto de 21 millones de euros (ver nota 61).

Los motivos del poco éxito pueden responder a:

- Los continuos cambios en el programa, se ha modificado 3 veces en dos años, lo que dificulta su seguimiento.

- No se compensa a los ayuntamientos por la captación de vivienda para el programa. Cuando se aprobó, se ofrecía una compensación de 450€ por vivienda captada e incorporada al programa, cuando se modifica en el año 2021 la compensación decae.

- Como en el caso de las bolsas de mediación, reticencia a que los residentes sean usuarios de servicios sociales, y como se gestionará su salida cuando finalice el contrato.

- La poca agilidad de la AHC en su gestión. El negocio inmobiliario es muy dinámico, y las ofertas de alquiler se deben formalizar de forma rápida, ya que hay un exceso de demanda y poca oferta. El programa no es nada ágil. Los propietarios deben solicitar su adhesión al programa vía sede electrónica aportando la documentación requerida. Una vez la solicita, la AHC programa una visita de inspección. Una vez se considera apto, se prepara el contrato y se formaliza. Este proceso a veces se alarga si se detectan deficiencias en la vivienda, o si carece de algún documento administrativo. Además, el precio se referencia al índice de referencia de precios de alquiler, y este varía en el tiempo. Se toma como referencia el índice vigente en el momento de formalización del contrato. La lentitud en la gestión, el exceso de burocracia y la incertidumbre en el precio final, pueden explicar también los bajos números del programa.

2.2.4 Mecanismos de detección.

Para poder declarar la desocupación permanente de la vivienda, hay que acreditar que esta se produce con diferentes elementos de prueba, que deben constituir una presunción suficiente como para poder adoptar las medidas necesarias para erradicar la desocupación, tal y como señala el documento de la DIBA.

La inspección:

Se habla de actividad, función o potestad de inspección, para identificar unas actuaciones, más o menos genéricamente previstas en el ordenamiento jurídico, que habilitan a las Administraciones públicas para llevar a cabo funciones de comprobación o constatación del cumplimiento de la normativa vigente, en su sentido más amplio, esto es, incluidas muy especialmente las condiciones y requisitos de orden técnico, consecuencia inherente de la imposición que a determinadas personas, actividades, instalaciones, objetos y productos hacen ciertas normas jurídicas. El motivo principal de la dotación y ejercicio de estas funciones de inspección y control es, en cualquier plano, la seguridad.⁶⁴

En este caso, el motivo principal de la inspección sería determinar cuál es el momento a partir del cual establecer el inicio del cómputo de los 2 años que sirve para la tipificación de la infracción por desocupación.

Hasta el censo de población y viviendas del año 2011, el Instituto Nacional de Estadística (INE) utilizaba una clasificación de la clase de vivienda convencional según su grado de utilización (principal, secundaria, vacía) en base a información por parte de un agente censal. La clasificación utilizada en el censo de 2021 está basada en información y datos más objetivos, como los del consumo eléctrico que la vivienda ha realizado a lo largo de todo el año precedente al momento censal (1 de enero de 2021).⁶⁵ A partir de la distribución de las viviendas según consumo eléctrico el censo construye una primera clasificación de las viviendas según su uso considerando cuatro grupos: viviendas vacías, viviendas con muy bajo consumo, viviendas de uso esporádico y resto de viviendas. Finalmente, considera como vivienda vacía a aquella que:

- no dispone de contrato de suministro eléctrico, o
- su consumo total registrado en el año precedente ha sido menor al consumo que una vivienda media de ese mismo municipio dividido por 24 (lo que significa contar el consumo medio de 15 días en todo el año).

El propio INE concluye que sus resultados "tienen aún la consideración de provisionales dado que es preciso profundizar aún en la mejora de las fuentes y en su análisis". (Ver cuadro anexo sobre viviendas vacías según Censo 2021).

⁶⁴ Bermejo Vera, J. La administración inspectora. Revista de Administración Pública núm. 147 <https://n9.cl/mtqco>

⁶⁵ INE Metodología Censos de Población y Viviendas 2021 <https://is.gd/4iBL3C>

En el art. 12.6 de la L18/2007, se recoge que, en las áreas de demanda fuerte y acreditada, se deben establecer programas de inspección de los edificios residenciales para detectar la existencia de viviendas desocupadas y para establecer censos de propiedades susceptibles de ser afectadas por las medidas que establece el art. 42. Por tanto, en estas áreas es preceptivo aprobar un programa de inspección. Mientras no se apruebe el Plan territorial sectorial de vivienda, los municipios definidos como áreas de demanda residencial fuerte y acreditada son los 234 que figuran listados en el anexo de la ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial.⁶⁶

En el plan territorial sectorial que está en proceso de tramitación está prevista una reducción de los municipios a 163.⁶⁷ Cabe entonces entender que los municipios situados en las áreas de demanda fuerte y acreditada vienen obligados a aprobar programas de inspección.

Respecto al resto, el art. 42 indica que la Generalitat, en coordinación, si procede, de las administraciones locales deben velar por evitar situaciones de desocupación permanente de viviendas y aprobar los programas de inspección correspondiente. Ahora bien, aquí cabría interpretar que es la Generalitat la que debería aprobar programas de inspección. Pero de momento no se han impulsado.

Lo que, sí que ha impulsado la Generalitat, son convenios de cooperación entre la AHC y la administración local para el cofinanciamiento de la inspección de viviendas vacías para destinar a alquiler social.⁶⁸

En estos convenios, la AHC se compromete a cofinanciar los costes de la inspección de vivienda vacía, según las previsiones del plan de inspección que ha aprobado el ente local y que figura como anexo del propio convenio. La cantidad que aporta la AHC por cada inspección realizada es de 300 euros, una cantidad ínfima para el coste real de una inspección de esta clase.

Esta aportación tan reducida explicaría porqué de acuerdo con la información contenida en el registro de convenios de colaboración y cooperación sólo se hayan formalizado 15 convenios de este tipo desde el año 2020, con un total de 231.000 € de dinero comprometido por la AHC (que no significa que se haya abonado).

⁶⁶ B.O.E. <https://is.gd/kRoWpa>

⁶⁷ Nota de prensa 08/02/2024 Comunicación del Gobierno de la Generalitat de Cataluña <https://is.gd/z2Yiaj>

⁶⁸ Ver anexo relación de convenios entre AHC y Ayuntamientos inspección viviendas vacías

La finalidad de la concertación de este tipo de convenios es aflorar la vivienda vacía, inscribirla en el registro de viviendas vacías y de viviendas sin título habilitante y además poder gravar la desocupación a través del impuesto autonómico sobre las viviendas vacías. Como información relevante, se debe tener en cuenta que en el año 2022 se recaudaron un total de 5.207.542,49€ en concepto de impuesto sobre las viviendas vacía.⁶⁹ En el siguiente gráfico se ve como la recaudación cayó drásticamente en ese año.



Gráfico de elaboración propia en base a los datos abiertos de Catalunya Impuesto sobre las viviendas vacías⁶⁹

Quizás esta bajada exponencial en la recaudación del impuesto sea debido al incremento en las compraventas de viviendas registradas en los últimos años. Según el portal de información estadística del Consejo General del Notariado, en Cataluña se transmitieron en el año 2021 104.331 viviendas y en el año 2022 110.648⁷⁰. Es presumible que entre las viviendas transmitidas se incluyan viviendas desocupadas.

No obstante, es conveniente aprobar un plan o programa de inspección como instrumento para determinar las situaciones de vivienda vacía y su detección. No es preciso de una ordenanza, pero su aprobación dotaría de mayor transparencia y seguridad jurídica a la actuación municipal. En la inspección sería necesario detectar evidencias externas de deterioro físico del edificio y posible riesgo para las personas, acumulación de suciedad en el mismo, quejas de la vecindad, que el inmueble esté asegurado con una puerta antiokupa...

⁶⁹ Dades obertes de Catalunya. Impost sobre els habitatges buits (IHB) per import ingressat pels tenidors i exercici de meritació <https://is.gd/OW9J3R>

⁷⁰ Consejo General del Notariado Centro de información Estadística del Notariado <https://is.gd/z5KSJ3>

De la inspección habrá que levantar acta y ésta gozará de la presunción de certeza a efectos probatorios, tal y como se recoge en el art. 108 de la L18/2007.

La consulta al padrón

La consulta del padrón de habitantes puede ser indicio de la desocupación de la vivienda si no consta nadie empadronado. Habrá que, por tanto, comprobar si consta alguien empadronado en los últimos dos años. Sobre la protección de datos, hay que recordar el dictamen de la ACPD que ya revisamos anteriormente, que consideraba que existía habilitación para consultar el padrón municipal de habitantes, a los efectos de detectar si en una vivienda determinada no hay personas empadronadas.

La consulta del consumo de suministros básicos

La norma habilita a la administración a solicitar a las compañías suministradores información sobre el consumo en una vivienda, ya que su inexistencia sería indicio de desocupación.

Sobre la protección de datos, el mismo dictamen de la ACPD citado anteriormente, concluye que se puede solicitar estos datos a efectos de comprobación, cuando ya existen otros indicios de desocupación. También, se debe indicar a las compañías que umbral de consumo se considera anormalmente bajo, como para que sea indicativo de una posible desocupación. Como hemos visto, en el censo de población y vivienda del 2021 se incorporó este dato, y el INE lo consideraba no concluyente. Es un indicio más.

Una vez ya determinada la situación de desocupación, se deberá incoar expediente para declarar la situación anómala de la vivienda y la declaración del incumplimiento de la función social de la propiedad, y si, después de haber agotado el plazo ofrecido al propietario para adoptar alguna de las medidas de fomento ofrecidas, la situación se mantiene, se podrá iniciar el correspondiente procedimiento sancionador.

Una vez incoado el expediente, se debe otorgar trámite de audiencia al propietario para que formule las alegaciones que estime oportunas. Si acredita en este trámite que la vivienda ya no está desocupada, se finalizaría el procedimiento archivando las actuaciones. Si no acredita la ocupación, el expediente debe resolverse declarando, como ya indicamos, tanto la situación anómala, como el incumplimiento de la función social de la vivienda. Además, se debe requerir al propietario para que revierta la desocupación en un plazo breve, pero que debe ser razonable. La norma no indica que plazo debe ser.

También, es necesario advertir de la imposición de multas coercitivas si incumple el requerimiento y de la incoación del correspondiente procedimiento sancionador.

El art. 113 de la L18/2007 prevé la posibilidad de imponer multas coercitivas para su ejecución forzosa, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo que haya ordenado, una vez incumplido el plazo del requerimiento. Asimismo, establece que el importe máximo total de las multas coercitivas relacionadas con la ejecución forzosa de obras no puede superar el 50 por ciento del coste estimado para ejecutarlas. En otros supuestos, el importe mencionado no puede superar el 50 por ciento de la multa sancionadora establecida para el tipo de infracción cometida.

2.3 Actuaciones para evitar la sobreocupación de las viviendas y la infravivienda

Las actuaciones previstas en la L18/2007 vendrían a ser iguales en ambos supuestos. Se prevé programas de inspección, como en el caso de las viviendas desocupadas, y además que en el caso de zonas de alta concentración de ambos usos anómalos pueden delimitarlas y declarar áreas de conservación y rehabilitación y además en el caso de la sobreocupación declarar área de tanteo y retracto.

Queda por tanto a discreción de la administración competente delimitar las zonas y hacer la declaración. El efecto de la declaración de área de tanteo y retracto se recoge en el art. 15 de la misma ley, que se puedan ejercer los derechos de tanteo y retracto en favor de la Administración pública sobre edificios plurifamiliares enteros usados principalmente como vivienda y sobre viviendas concretas. Con el derecho de tanteo, la administración tiene preferencia en las transmisiones que se vayan a llevar a cabo, en las mismas condiciones que las pactadas. En el derecho de retracto, en cambio la administración tiene un derecho de adquisición preferente que puede dejar sin efecto una venta hecha a favor de otro.

De acuerdo con los datos obrantes en la memoria de la AHC del año 2023, durante ese año se iniciaron 23.415 expedientes de tanteo y retracto. Como consecuencia del ejercicio de este derecho adquirió 544 viviendas, y destinó un total de 43,8 millones de euros para la adquisición y la rehabilitación de viviendas para destinarlos a vivienda social, lo que representa una media de más de 80.500€ por vivienda adquirida.

En ambos usos anómalos, se prevé la posibilidad de concertar convenios de colaboración con las asociaciones y colegios profesionales que actúen en el mercado inmobiliario, aunque no concreta en qué sentido ni con qué finalidad.

Y finalmente, también en ambos usos se establece que las administraciones públicas deben prever las medidas adecuadas para acoger a las personas que ocupan estos inmuebles en el caso de la sobreocupación dice expresamente “en la medida en que puedan y los recursos disponibles lo permitan” y en el caso de la infravivienda, siempre y cuando dispongan de contratos de alquiler o de cesión de uso. En el caso de la sobreocupación, estas medidas serían potestativas, ahora bien, en el caso de la infravivienda, si se declara esta situación se deben prever las medidas de realojo. Resulta, llamativo, que, si un propietario alquila o cede una infravivienda, deba ser la administración quien de entrada deba asumir el coste del realojo. Es cierto, que después se puede repetir contra el propietario infractor, pero es la administración la que debe buscar la alternativa habitacional, con la dificultad que ello conlleva. La posibilidad de poder abordar estas situaciones mediante la cooperación y colaboración de los servicios sociales competentes tampoco ofrece garantías ni asegura el realojo.

Esta imposición, explicaría porqué la mayoría de los programas de inspección se centran básicamente en detectar vivienda vacía. Los planes locales de viviendas también siguen esta línea (ver cuadro anexo medidas sobreocupación e infravivienda en los planes de vivienda).

De los 7 planes locales de vivienda revisados, sólo dos prevén medidas en relación con la sobreocupación y la infravivienda, y uno sólo sobre la infravivienda. Además, las medidas que se proponen son principalmente de detección, sin que se exploren otras acciones para abordar su erradicación.

Teniendo en cuenta, las dificultades actuales al acceso a la vivienda, el elevado precio de la renta del alquiler, la subida de los tipos de interés de los créditos hipotecarios y el estado de conservación del parque de viviendas cuesta creer que no se den estas situaciones. Se podría afirmar que la erradicación de la sobreocupación y la infravivienda no está en estos momentos en la agenda de la política local de vivienda.

2.4 Acciones para actuar frente a ocupaciones sin título habilitante

En el art. 44bis de la L18/2007 se recogen las acciones para actuar frente a las ocupaciones sin título habilitante que alteren la convivencia o el orden público o que pongan en peligro la seguridad o la integridad del inmueble. Cabe destacar, que, a diferencia de la otras situaciones o utilizaciones anómalas, aquí el objetivo no es erradicar esta práctica, la ocupación sin título habilitante o ilegal, sino actuar frente a las que causen problemas de convivencia.

A su vez, en el art. 5.2.g) se recoge como nuevo supuesto de incumplimiento de la función social de una vivienda o edificio de viviendas aquellas situaciones donde:

- La vivienda se encuentra okupada.
- La ocupación haya provocado una alteración de la convivencia o del orden público o ponga en peligro la seguridad o la integridad del inmueble. No se define en el texto legal que se entiende por esta alteración.
- Los propietarios son grandes tenedores.
- Los propietarios no han iniciado las acciones de desalojo requeridas por la administración competente.

Por tanto, este incumplimiento de la función social sólo puede producirse si se trata de una vivienda. En cambio, en el art. 44Bis, habla únicamente de inmueble, no de vivienda. Lo mismo ocurre en el art. 41.1.c), y, además, a diferencia de los anteriores, en este artículo no se exige que el propietario deba ser gran tenedor ya que sólo identifica como situación de uso anómalo la ocupación, sin hacer ninguna referencia a su titular. Los problemas en la redacción de la norma, que hemos ido detectando a lo largo del trabajo, alcanzan su culmen en la configuración de este tipo de situación de anómala. En todo caso, el art. 41.3 de la L18/2007 establece que, si se detecta una situación o utilización anómala de una vivienda, se ha de tramitar previamente un expediente contradictorio para determinar, conocer y comprobar los hechos sobre los cuales se ha de dictar la resolución que constate la situación.

Por ello, es preciso instruir este procedimiento antes de iniciar un expediente sancionador por esta infracción. Aunque, primero se debe determinar que se entiende por «alteración de la convivencia o del orden público». Nos encontramos nuevamente con un concepto jurídicamente indeterminado. El propio preámbulo de la L1/2023 remite a la jurisprudencia para delimitar el concepto de alteración de la convivencia, y renuncia de facto a determinarlo a efectos de esta norma. Se afirma en el preámbulo que «El cuerpo jurisprudencial actual ha delimitado con rigor el concepto de alteración de la convivencia, propio de la acción de cesación, dotando el precepto de seguridad jurídica y evitando extralimitaciones o arbitrariedades en su ejercicio y tutela.» Esta aseveración parece alejada de la realidad, ya que la casuística sobre convivencia vecinal es múltiple y variada, obligando a tratar cada caso de forma individualizada.

Por tanto, resulta conveniente determinar, antes de la iniciación del expediente declarativo del incumplimiento de la situación de uso anómalo, en que supuestos se

considerará que existe alteración de la convivencia o del orden público.⁷¹

A la vista de la jurisprudencia, para que las actividades sean consideradas alteración grave de la convivencia habrían de concurrir los requisitos siguientes:

1. Cierta continuidad o permanencia en la realización de actos.
2. Que la actividad sea incómoda o molesta para los que habitan o tengan que permanecer en el inmueble. Tiene que haber afectación a personas determinadas.
3. Que la molestia sea notoria y ostensible, no se puede tratar de una pequeña dificultad o trastorno, se exige gravedad y afectación a la pacífica convivencia jurídica.

Es muy importante, para evitar situaciones discriminatorias, xenófobas o aporofóbicas, acreditar que se dan estos requisitos y comprobar que realmente se produce la alteración. Tras concretar que se entiende por actividad molesta, se debe iniciar un expediente declarativo cuyas fases serían:

- Inicio: determinación de los hechos.
- Instrucción: comprobación de los hechos. Se deberá de identificar a la propiedad y a los residentes y recabar información de las fuerzas policiales, vecindad, y otros

⁷¹ Roj: SAP NA 933/2024 – ECLI:ES:APNA:2024:933. Esta sentencia considera “que la ley establece tres diferentes supuestos de actividades no permitidas a los propietarios y ocupantes del piso o local: las prohibidas en los Estatutos, las que resulten dañosas para la finca y las que contravengan las disposiciones generales sobre actividades molestas, insalubres, nocivas, peligrosas o ilícitas. En todo caso se trata de un precepto que, en cuanto limitativo de derechos, va a exigir una interpretación restrictiva, siendo de aplicación únicamente en aquellos supuestos en los que se acredite sin género de duda la realización de actividades cuya intensidad y persistencia determinen un comportamiento antisocial, reprobable, perturbadora de la convivencia social, y causante de graves trastornos. Por otra parte, la jurisprudencia que lo interpreta considera necesario el cumplimiento de determinados requisitos para que prospere dicha acción: 1.) Es necesario que se dé una actividad que pueda ser calificada de incómoda, es decir molesta para terceras personas que habiten o hayan de permanecer en algún lugar del inmueble en el que se desarrolla la actividad, que sea atribuible a un sujeto pasivo determinado en este caso el propietario u ocupante del piso o local. 2.) Que la molestia sea notoria y ostensible, esto es, no basta una pequeña dificultad o trastorno, sino que exige un daño de gravedad, una afectación de entidad a la pacífica convivencia jurídica lo que obliga a la ponderación en cada caso concreto, teniendo sentado el Tribunal Supremo que la base de la notoriedad está constituida por la evidencia y permanencia en el peligro o en la incomodidad, entendiéndose asimismo, que en el concepto de actividad notoriamente incómoda debe incluirse aquella actividad cuyo funcionamiento en un orden de convivencia, excede y perturbe aquel régimen de estado de hecho que es normal y corriente en las relaciones sociales. (SAP Barcelona 25-2-1998, TS 22-12-1970 [RJ 1970\5625], 8-4-1965 [RJ 1965\2152]. Añade además la SAP de Barcelona de 9-10-2015 como requisitos a tener en cuenta que la actividad ha de darse dentro del inmueble (en cualquier parte del mismo), no en el exterior (a no ser que tenga su origen en el interior) y que la calificación de una actividad como incómoda o molesta no ha de hacerse apriorísticamente, y sólo por las características generales de la misma (ello es competencia de la autoridad administrativa correspondiente (STS 1 junio 1999), sino atendiendo al modo de realizarse en cada caso concreto (STS 16 julio 1993), o el modo de desarrollarse -situación de hecho derivada del uso de una cosa, aunque se cumplan formalidades administrativas, atendiendo a los principios que rigen las relaciones de vecindad y a la prohibición del abuso de derecho ex art. 7.2 CC-, y a la posición contumaz del agente ante las advertencias que se le hayan hecho. En todo caso insistimos en la necesidad de una prueba concluyente, plena y convincente atendida la gravedad de la sanción (SSTS 18 mayo 1994, 13 mayo 1995, etc.) y de ahí la interpretación restrictiva en orden a seguir la pauta del menor efecto para el ejercicio de la actividad en cuanto sea posible, frente al efecto drástico del cese o de la privación del uso (entre otras razones, porque las limitaciones a las facultades dominicales han de interpretarse restrictivamente). Por último, es también requisito que no exista una actitud de rectificación por parte del demandado en un plazo razonable.”

servicios municipales para obtener pruebas indiciarias de alteración grave de la convivencia o del orden público o de peligro en la seguridad o integridad del edificio.

- Audiencia: se ha de dar diez días de audiencia al administrado y justificar que los hechos probados coinciden con las situaciones descritas.
- Finalización: una vez resueltas las alegaciones, se hace una declaración conforme se está produciendo una situación o utilización anómala de la vivienda y se procede a requerir a la propiedad para que corrija esta utilización.

Una vez hecha la declaración, se deben realizar dos requerimientos:

1. Uno dirigido al propietario/a requiriendo que en el plazo de 5 días acredite documentalmente la existencia del título habilitante de la ocupación, exigirle a que, en el plazo de un mes, acredite documentalmente el cumplimiento de la obligación de ejercer la acción de desahucio correspondiente.
2. Otro dirigido al ocupante a que acredite documentalmente la existencia del título habilitante de la ocupación en el plazo de cinco días.

Por tanto, el propietario/a dispone de 5 días para acreditar que el ocupante tiene título, y de 1 mes para acreditar que se ha ejercido la acción de desahucio correspondiente.

Si finalizado el plazo, no se acredita ninguna de estas dos situaciones, o bien ha resultado infructuosa la notificación, el Ayuntamiento, como administración competente, restaría legitimada para iniciar el procedimiento de desahucio y hacer efectivo el desalojo del inmueble okupado. No se indica a través de qué acción se debe hacer, si por la vía civil o por la administrativa.

En el juicio verbal por precario, se reconoce la legitimación activa a quien tiene derecho a poseer una cosa, (art. 250.1.2º LEC)⁷¹, pero que es poseída materialmente por otra persona. La legitimidad, que parece otorgar la norma catalana a los ayuntamientos, habrá que ver si se considerará título suficiente ante los juzgados para instar la demanda de precario. Si se admitiese a trámite la demanda, la parte demandada podría alegar la falta de legitimidad activa.

⁷² Artículo 250.1.2º LEC: «2.º Las que pretendan la recuperación de la plena posesión de una finca rústica o urbana, cedida en precario, por el dueño, usufructuario o cualquier otra persona con derecho a poseer dicha finca.» En su redacción se concreta quien tiene legitimación activa para interponer una demanda por precario y este debe tener título o derecho a poseer. Habrá que ver que recorrido jurisprudencial tiene este artículo, si finalmente se interpone un desahucio en subrogación o sustitución de aquel que tiene el título para hacerlo. La cuestión que dirimir en la vía judicial será si la inacción del titular a requerimiento de la administración otorga derecho a ésta a poseer la finca.

En la vía administrativa, la administración local cuenta con el procedimiento de recuperación de oficio y el de desahucio administrativo, pero ambos procedimientos tienen la finalidad de recuperar en vía administrativa la posesión de sus bienes. Nos encontramos, por tanto, con el mismo problema que presenta la vía civil.

A pesar de que, como vimos en la evolución histórica, la introducción de este nuevo tipo de utilización anómala fue como consecuencia de las quejas de diferentes consistorios sobre las dificultades que tenían para atajar el problema de las ocupaciones conflictivas o delincuenciales. Pero, después de más de un año y medio de su inclusión ningún ayuntamiento ha anunciado que la haya aplicado. Únicamente el ayuntamiento de Tarragona comunicó que había iniciado las primeras acciones para desalojar okupas delincuenciales.⁷³ Consultado en su portal de transparencia sobre este anuncio, el Ayuntamiento de Tarragona informa que se realizaron dos requerimientos a grandes tenedores, y estos iniciaron las acciones pertinentes, con lo cual se dieron por concluidos.

Los motivos que explicarían que no se esté aplicando serían:

1. Que este tipo se circunscriba únicamente a la inacción de grandes tenedores. En la práctica, los grandes tenedores toman las acciones legales necesarias, en cuanto tienen conocimiento de la usurpación de un inmueble de su propiedad. Ahora bien, la lentitud de la administración judicial y las trabas que se van introduciendo en el ordenamiento procesal para poder desalojar a las personas en situación de vulnerabilidad económica, hace que los procedimientos se eternicen. De acuerdo con los datos estadísticos publicados por el Consejo General del Poder Judicial, relativos a la estimación de los tiempos medios de los asuntos terminados en los Juzgados de 1ª instancia y 1ª instancia e instrucción, la media en resolver un verbal posesorio por ocupación ilegal de vivienda en España en el 2023 sería de 12 meses.⁷⁴ Hay que tener en cuenta que este plazo únicamente es desde que el Juzgado admite a trámite la demanda, habría que contar también el tiempo que tarda el propietario en conocer la ocupación ilegal, si hay vulnerabilidad someterse a un procedimiento de conciliación, presentar la demanda, y que ésta se incoe.

En el siguiente cuadro, extraído del portal de estadística judicial, se observa una tendencia claramente alcista. Cada vez se tarda más en resolver este tipo de asuntos judiciales. El retraso judicial que se acumuló durante la crisis de la covid19 no sólo no se ha recuperado, sino que se ha aumentado considerablemente.

⁷³ Nota de prensa Ayuntamiento de Tarragona <https://is.gd/JYkHzM>

Verbales posesorios por ocupación ilegal de viviendas

	2023	2022	2021	2020	2019	2018
Andalucía	13,6	12,5	11,3	9,4	6,4	4,9
Aragón	6,4	5,9	6,6	4,9	3,7	4,6
Asturias	6,4	4,9	5,0	6,0	4,0	4,7
Illes Balears	12,6	13,3	10,6	8,7	6,3	5,2
Canarias	12,9	11,6	11,3	9,5	6,6	4,8
Cantabria	8,0	6,4	9,3	6,9	5,9	4,3
Castilla y León	12,8	10,4	8,7	6,5	4,3	5,3
Castilla-La Mancha	15,2	11,8	11,3	9,1	7,4	4,8
Cataluña	11,8	9,5	7,9	7,5	5,5	4,9
Comunitat Valenciana	10,3	11,8	8,0	7,3	5,5	4,8
Extremadura	12,6	11,5	9,2	8,6	7,4	5,2
Galicia	9,0	7,0	6,3	6,2	4,2	4,3
Madrid	11,2	10,4	9,9	8,0	5,9	5,2
Murcia	14,7	12,9	14,9	11,3	6,5	5,2
Navarra	9,0	6,3	4,2	3,9	3,8	3,6
País Vasco	7,4	6,6	5,0	4,2	3,7	5,0
La Rioja	9,0	6,9	7,8	6,2	3,3	4,5
España	12,0	10,9	9,6	8,1	5,8	4,9

Estadística judicial del CGPJ⁷⁴

Paradójicamente, el gran problema de inacción se encuentra con bienes de personas físicas o jurídicas no grandes tenedores. El motivo de esta inacción puede ser porqué el propietario carezca de recursos suficientes, o que se trate de herencias yacentes, o de sociedades mercantiles extinguidas por conclusión de concurso. Una finca puede aparecer inscrita en el Registro de la Propiedad a favor de una sociedad que según el Registro Mercantil esté extinguida como consecuencia de diferentes acontecimientos. Uno de ellos es que, pese a tener conocimiento de su existencia, el juzgado mercantil acuerde la conclusión del concurso por insuficiencia de bienes.⁷⁵

El art. 17 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas⁷⁶, atribuye a la Administración General del Estado la titularidad de los inmuebles que carecieren de dueño.

⁷⁴ Estadística judicial, Estimación de los tiempos medios de los asuntos terminados, <https://is.gd/nEUoJ2>

⁷⁵ MARTIN MARTIN.- Ejecución y disposición de inmuebles inscritos a favor de sociedades de capital extinguidas por conclusión de concurso.- Este registrador considera que en la Ley concursal no se ha previsto nada sobre el régimen jurídico aplicable en estos casos y afirma “que todos los que tenemos que intervenir en los actos jurídicos post conclusión del concurso de personas jurídicas extinguidas y, en particular, en los actos dispositivos sobre bienes o derechos inscritos a su favor, agradeceríamos enormemente que el legislador dicte disposiciones generales sobre la materia. Estamos hablando de una ingente cantidad de propiedades sumidas actualmente en la inseguridad, con el coste que esto supone.” <https://is.gd/ZZNs1E>

⁷⁶ B.O.E. <https://is.gd/JF3rGs>

Por ello, cuando se detecten bienes presuntamente sin dueño se puede informar a la Dirección General del Patrimonio del Estado de ello para que lo investigue. Según la búsqueda en su buscador de investigaciones, actualmente tienen 62 expedientes en curso.⁷⁷

En el art. 442-12 del Libro IV del Código Civil de Cataluña, relativo a las sucesiones, se establece que a falta de herederos sucede la Generalitat de Cataluña. En el siguiente artículo, se indica que si en el caudal relicto existen fincas urbanas las debe destinar preferentemente a vivienda social. Según la memoria del departamento de economía y hacienda de la Generalitat 2022, en ese año se subastaron 35 inmuebles por valor de 3.290.800,00 €, de los cuales se adjudicaron 12 por un importe de 1.250.065 €. Además, se transfirieron al tesoro de la Generalitat un importe de 2,5 millones de euros, Este importe se destinó en un 60% al Departamento de Derechos Sociales y en un 40% al Departamento de Cultura. Y, durante el año 2022 se inscribieron dos fincas en el Registro de la Propiedad a nombre de la Generalitat.⁷⁸

Aunque a la vista de los anteriores datos parezca efectivo, cuando se detecte una vivienda sin herederos conocidos o vacante, resulta conveniente avisar a la administración competente para que inicie el trámite de comprobación.

2. Las dudas sobre qué acción puede interponer la administración local en sustitución del propietario inactivo.

3. Las dudas procesales sobre la legitimidad activa de la administración para interponer la demanda de precario, como ya hemos analizado.

4. Aunque en la norma se prevé que la administración actuante tiene derecho al reembolso íntegro de los costes derivados del procedimiento, de entrada, los tiene que asumir la administración.

En la propuesta que realizaré más adelante, para abordar las situaciones o utilidades anómalas, se plantea un modelo de intervención pluridisciplinar y de coordinación de los distintos servicios municipales para tratar de forma individualizada cada caso concreto.

⁷⁷ Ministerio de Hacienda. Buscador investigaciones. <https://n9.cl/g89gn>

⁷⁸ Memoria 2022 Departament d'economia i hisenda. <https://is.gd/ht0rfI>

3. CONCLUSIONES Y PROPUESTA

*“De lege patere quam ipse fecisti.”*⁷⁹

Como si de una maldición bíblica se tratara, este aforismo que proclama “sufre la ley que tú mismo hiciste”, resume muy bien el panorama actual.

3.1. Conclusiones.

El objetivo principal de este trabajo es analizar de forma exhaustiva el marco normativo que define las utilidades y situaciones de uso anómalo, así como su forma de detección. Por ello, lo primero que hemos intentado es conceptualizar el uso anómalo. Para poder llegar a esta conceptualización se ha seguido el método interpretativo de Savigny, analizando la norma en su contexto histórico, lingüístico, sistemático y funcional. Las conclusiones tras el análisis serían:

1. Contexto histórico: los cambios legislativos observados no parecen obedecer a una voluntad del legislador por mejorar el texto normativo, sino más bien son debidas a un cambio de gobierno (2011), como reacción a sentencias judiciales adversas (2019 y 2022) y a noticias en la prensa (2023). Esta conclusión viene a corroborar, tal y como ya habíamos indicado, lo que demuestra GARCIA TERUEL, R.M. y NASARRE AZNAR, S en su estudio “Quince años sin solución para la vivienda. La innovación legal y la ciencia de datos en política de vivienda.”. Las modificaciones realizadas en materia de vivienda no son motivadas por un análisis ex ante de la justificación del cambio y de valoración de las alternativas existentes, sino más bien como una reacción a determinadas noticias o presiones de grupos de interés. Ambos autores afirman que “es debido a esta cadena de acontecimientos acción-reacción, desprovista de cualquier aproximación objetiva y completa al problema, por lo que nos encontramos en 2022 ante una encrucijada no resuelta en el acceso a la vivienda.” El presente trabajo llega a la misma conclusión. Las diversas modificaciones en la normativa de vivienda analizada no estaban dirigidas a corregir o a introducir mejoras en la redacción de sus artículos para ayudar a su correcta interpretación, sino más bien a dar respuesta a las sentencias y a las noticias de la prensa. Esto ha contribuido a empeorar la técnica legislativa, y a enmarañar su conceptualización.

⁷⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario Panhispánico del español jurídico: <https://is.gd/s2AICy>

2. Contexto lingüístico: El uso de conceptos jurídicos indeterminados como son el de vivienda, vivienda vacía, sobreocupación, infravivienda, convivencia, orden público... impiden la configuración de un marco normativo seguro. La ambigüedad en los términos usados, el gran número de lagunas detectadas y las contradicciones entre normas observadas en el análisis, hacen que las medidas previstas devengan ineficaces o de poca aplicación práctica.

3. Contexto sistemático: En este apartado hemos analizado la coherencia, la incoherencia y las lagunas del articulado. De acuerdo con este análisis, la L18/2007 mantendría coherencia con la L12/2023, en lo relativo a la función social del derecho de propiedad de la vivienda. Ahora bien, se han detectado incoherencias en relación con las causas justificadas de desocupación, en el concepto de gran tenedor y en las actuaciones para evitar la desocupación. También, se han hallado múltiples lagunas en relación a algunos conceptos recogidos en la norma, como sobre el incumplimiento manifiesto de las condiciones exigibles de salubridad e higiene y a la generación de problemas graves de convivencia con el entorno, los supuestos que alteran la convivencia o el orden público, con la forma de coordinación entre la Generalitat y la administración local, sobre las políticas orientadas a erradicar la sobreocupación y la infravivienda, y por último, en relación a las ocupaciones sin título habilitante conflictivas.

4. Contexto funcional: La indefinición de los conceptos recogidos, las contradicciones detectadas con otras normas, la incertidumbre en el tipo de medidas de fomento y la dificultad en la detección y en la coordinación entre las administraciones competente hace la regulación no cumpla con los objetivos marcados en la norma, ya que son de difícil aplicación.

5. Detección: En relación con la forma de detección, no mejora el diagnóstico. La dificultad en definir los conceptos se traslada también a su detección. Es cierto que tanto la administración local como la autonómica han dedicado muchos esfuerzos a detectar e intentar corregir la situación de desocupación permanente de la vivienda. Pero, las dificultades para hacerla aflorar, ha hecho que se hayan manejado cifras alejadas a la realidad. La posibilidad de declarar una vivienda vacía, aun cuando está okupada, no pone tampoco fácil su detección, y como vimos, el INE reconoce que categorizar la vivienda vacía a través del censo y de los datos de consumo de suministros no arroja cifras concluyentes. Sobre el abordaje de la sobreocupación y la infravivienda, comprobamos que no está ni siquiera previsto en la mayoría de los planes locales de vivienda analizados,

ni en los programas de inspección. Resulta harto difícil de creer que la sobreocupación y la infravivienda sean problemas residuales, sino que más bien permanecen ocultos, porqué quizás las personas afectadas no han tenido la presencia en los medios de otras problemáticas. Acaso también, porqué la administración actuante viene obligada a ofrecer realojo a los afectados. Decía el escritor Upton Sinclair, “Es difícil hacer que un hombre entienda algo, cuando su salario depende de que no lo entienda”.

Respecto a las actuaciones dirigidas a las ocupaciones sin título habilitante conflictivas, el panorama resulta todavía más desolador. Ofrece esperanzas de pronta resolución a la vecindad afectada por este tipo de ocupaciones, que se verán dolorosamente frustradas, ya que se trata de un procedimiento complicado a efectos de prueba, y de dudoso recorrido procesal en instancias civiles o administrativas. Además, se corre el riesgo de que devenga un instrumento populista, sujeto a presiones exógenas que nada tengan que ver con problemas graves y reales de convivencia.

Sobre las medidas previstas para erradicar las utilizaciones y situaciones de uso anómalo, los datos analizados arrojan que las bolsas de mediación y el programa Reallotgem.cat, no están funcionando, y están en claro retroceso. Sería necesario dotarlos de mayor presupuesto y de personal, y sobre todo mejorar y agilizar sus procesos.

Ante este panorama, sería preciso abrir un proceso de reflexión para poder analizar con calma estas problemáticas en relación con la utilización y situación de uso anómalo de la vivienda, y a la vista de las diferentes alternativas existentes acordar una legislación más sencilla y fácil de implementar. En la disposición final cuarta de la L24/2015 en su punto dos, ya se recogía que “El Gobierno, en el plazo de un año a contar de la entrada en vigor de la presente ley, debe presentar al Parlamento un proyecto de ley de refundición y mejora de las disposiciones legales vigentes en Cataluña en materia de derecho a la vivienda, del fondo social de la vivienda, de movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria, de lucha contra la pobreza energética y de garantía de suministros básicos y de las demás normas legales que incidan en el derecho a una vivienda digna.” Casi diez años después de esta previsión, seguimos esperando esta refundición.

3.2. Propuesta.

“Ad impossibilia nemo tenetur.”, “nadie está obligado a cosas imposibles”. A la vista de este aforismo latino, y de lo tratado hasta ahora, cabría renunciar a abordar el uso anómalo esperando tiempos mejores, que se clarifique la normativa y que haya más seguridad

jurídica. Pero con esta actitud no encaramos problemas de gran impacto en la vida de la ciudadanía. Una ciudad donde exista un gran número de viviendas vacías, sobreocupadas, infraviviendas y con ocupaciones de tipo delincuenciales, es una ciudad seguramente con múltiples conflictos, y no es una ciudad amable para habitar.

Por ello, nuestra propuesta es un modelo para abordar este tipo de problemática desde lo pequeño, para de manera paulatina ir escalando a retos más grandes. Es un modelo basado en las tres eses: Small, Safe y Simple. (Pequeño, seguro y sencillo), inspirado en el que propone el economista Randall Wray para reconstituir un sistema financiero dirigido al interés general⁸⁰ (ver diagrama en el anexo)

Small: Este modelo se basa principalmente en acotar el ámbito de intervención a zonas muy concretas de la ciudad. De esta forma evitamos querer abarcar mucho territorio con los pocos recursos técnicos y humanos disponibles. Una vez delimitado, se debe realizar un diagnóstico profundo de su situación residencial y social:

- Análisis del estado del parque de viviendas (antigüedad, conservación, estado del espacio público, vivienda vacía, aparcamientos subterráneos...)
- Análisis del tejido comercial y empresarial de la zona, si existe.
- Datos demográficos y de calidad de vida.
- Relación de equipamientos administrativos.
- Datos de la intervención de los distintos servicios municipales en la zona: Policía Municipal, urbanismo, medio ambiente, actividades, licencias, servicios sociales...

Una vez radiografiada la zona de actuación, actuar sobre los puntos calientes de forma transversal, coordinando los diferentes servicios municipales competentes para que no se produzcan acciones contradictorias. Esto precisa contar con un pequeño equipo que se encargue de la coordinación y del seguimiento de los compromisos acordados con cada departamento interviniente.

Safe: Es necesario aprobar instrumentos que den seguridad a la detección y erradicación de las utilidades y situaciones de uso anómalo. Por ello se debería:

- Aprobar una ordenanza de uso anómalo junto con un protocolo de coordinación entre los diferentes servicios municipales para abordarlo. En esta ordenanza se concretarán los conceptos, y se desarrollará la forma de detección y las medidas de fomento a adoptar.

⁸⁰ Entrevista a Randal Wray “Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global” <https://is.gd/xl7SaL>

- Aprobar un programa de inspección para la zona delimitada. En este programa se especificarán las razones que llevan a establecer este ámbito de actuación, la elección de un territorio y otro debe estar debidamente justificada, no puede ser discrecional. Tendrá un límite temporal, y se deberá evaluar su impacto cuando finalice.
- Modificar la ordenanza de convivencia estableciendo obligaciones accesorias de aseguramiento y ornato de los inmuebles a los propietarios que tengan previsión de mantenerlo desocupado. Se puede establecer un plazo diferente dependiendo de la tipología del inmueble, y del riesgo que exista de ocupación en el municipio.

Con esta batería de normas, se pueden fijar unos objetivos dotando de mayor seguridad a la actuación municipal, y de una mayor transparencia en la gestión.

Simple: Intentar abordar las problemáticas detectadas con los servicios municipales disponibles y desde la óptima más sencilla. Por ejemplo, si se detectan problemas de insalubridad graves motivadas por una utilización o situación de uso anómala, ver si con la intervención habitual del servicio de protección a la salud se consigue minorizar el problema, aún sin perder de vista que el uso anómalo se sigue produciendo. No se persigue la sanción, sino ordenar la zona. En vez de enfrentar el problema desde la globalidad, conviene ir desgranándolo en cuestiones más pequeñas, para poco a poco ir resolviéndolo. Si no, ante un problema de gran magnitud, corremos el riesgo de no actuar. Se trata, por tanto, de optimizar las competencias, recursos y servicios que ya dispone la administración local. Ahora bien, haría falta tener como mínimo una persona que se encargue de coordinar los servicios, seguir los acuerdos y establecer reuniones periódicas de reunión, sino este modelo no es operativo y se acabaría disolviendo hasta desaparecer. El punto débil del modelo es que no respondería de forma inmediata a los problemas que estallen fuera del ámbito de actuación delimitado. Esto va en contra de la inercia de la política actual, de acción - reacción. (Ver DAFO en el anexo).

En fecha 24/05/2024, el Ayuntamiento de Terrassa aprobó un protocolo para abordar la detección de intentos de ocupación y problemas de convivencia o conductas ilícitas generadas por personas sin título habilitante.⁸¹ Se puede ver una comparativa entre el modelo propuesto de las 3s' y el adoptado en este protocolo en el último anexo.

⁸¹ Nota de prensa Ayuntamiento de Terrassa <https://is.gd/eU8alx>

BIBLIOGRAFIA

- Barría Paredes, Manuel (2011): "El elemento de interpretación gramatical. Su origen en Savigny, algunos autores modernos y la doctrina nacional ". Revista Ars Boni et Aequi, [Vol. 7, Nº. 2, 2011](#), págs. 257-282.
- Caballé Fabra, Gemma (2020) La intermediación inmobiliaria ante los nuevos retos de la vivienda <http://hdl.handle.net/10803/668959>
- Consell Comarcal del Vallès Occidental. Dictamen sobre el règim legal dels habitatges buits i les mesures que poden prendre les administracions locals. Juny 2017 <https://is.gd/WknjON>
- Díaz Revorio, Francisco Javier: “El lenguaje de las normas, las normas del lenguaje: sobre la corrección del lenguaje normativo”. Revista Electrónica de Investigación y Asesoría Jurídica – REDIAJ Nº 12. Instituto de Estudios Constitucionales. Caracas, Junio 2017, pp. 1235-1292 <https://is.gd/2wUUyQ>
- DIBA Càpsules d’Habitatge número 4 Observatori Local d’Habitatge Protocol d’intervenció municipal en la desocupació permanente d’habitatges <https://is.gd/7n10Fh>
- Garcia Teruel, G.M. y Nasarre Aznar, S “Quince años sin solución para la vivienda. La innovación legal y la ciencia de datos en política de vivienda.” <https://is.gd/UjCH58>
- Laporta San Miguel, Rafael: “El lenguaje y la ley”. Revista española de la función consultiva, ISSN 1698-6849, Nº. 6, 2006, págs. 97-110 <https://is.gd/RYLjZj>
- López de Sosoaga López de Robles, A. (2014). “El método interpretativo de Von Savigny en el análisis de la legislación educativa: un estudio de casos sobre el currículo de Primaria”. Revista De Educación Y Derecho, (9). <https://is.gd/oPSAmH>
- Martín Martín, Álvaro.- Ejecución y disposición de inmuebles inscritos a favor de sociedades de capital extinguidas por conclusión de concurso.- <https://is.gd/ZZNs1E>
- Moreau Carbonell, Elisa: “Nuestro lenguaje: el giro lingüístico del derecho”. Revista de Derecho Público: Teoría y Método Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales Vol. 1 | 2020 pp. 313-362 Madrid, 2020. DOI:10.37417/RPD/vol_1_2020_29
- Simón Moreno, H. (2023). La evolución constitucional de la función social de la propiedad y el nuevo régimen del derecho de propiedad sobre una vivienda en la Ley por el derecho a la vivienda. Derecho Privado y Constitución, 42, 139-177. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.42.04>

ANEXOS

1. Cuadro redactado original Capítulo III L18/2007.

ARTÍCULO L18/2007	REDACCIÓN ORIGINAL Vigencia 09/04/2008 al 30/12/2011
41	<p>1. Son utilizaciones anómalas de una vivienda o de un edificio de viviendas:</p> <p>a) La desocupación permanente, definida por el artículo 3.d.</p> <p>b) La sobreocupación, definida por el artículo 3.e.</p> <p>2. La infravivienda, definida por el artículo 3.f, es una situación anómala.</p> <p>3. La administración competente, si tiene constancia de que una vivienda o un edificio de viviendas se utiliza de forma anómala o un inmueble se halla en situación anómala, debe abrir el oportuno expediente administrativo para realizar los actos de instrucción necesarios para determinar, conocer y comprobar los hechos sobre los que debe dictar la resolución.</p> <p>4. En la detección de utilizaciones y situaciones anómalas de las viviendas, deben tenerse en cuenta especialmente:</p> <p>a) Las declaraciones o actos propios del titular o la titular de la vivienda o del inmueble.</p> <p>b) Las declaraciones y comprobaciones del personal al servicio de las administraciones públicas que tiene atribuidas las funciones de inspección en dicha materia y de los agentes de la autoridad en general.</p> <p>c) La negativa injustificada del titular o la titular de la vivienda o del inmueble a facilitar las comprobaciones de la Administración si no existe causa verosímil que la fundamente y si, además, constan otros indicios de falta de ocupación.</p> <p>d) Los anuncios publicitarios.</p> <p>5. Una vez detectada la utilización o situación anómala, a efectos de comprobación, de forma justificada y aplicando criterios de ponderación en la elección del medio probatorio, la administración competente puede solicitar información relativa a:</p> <p>a) Los datos del padrón de habitantes y de otros registros públicos de residentes u ocupantes.</p> <p>b) Los consumos anormales de agua, gas y electricidad.</p> <p>6. Con la finalidad a la que se refiere el apartado 5, los responsables de los registros públicos y las compañías suministradoras deben facilitar los datos requeridos.</p>
42	<p>1. La Generalidad, en coordinación con las administraciones locales, debe impulsar políticas de fomento para potenciar la incorporación al mercado, preferentemente en alquiler, de las viviendas vacías o permanentemente desocupadas. A tal fin, debe velar para evitar situaciones de desocupación permanente de viviendas y debe aprobar los correspondientes programas de inspección.</p> <p>2. Deben darse garantías a los propietarios de las viviendas vacías o permanentemente desocupadas sobre el cobro de las rentas y la reparación de desperfectos.</p> <p>3. Deben impulsarse políticas de fomento de la rehabilitación de las viviendas que estén en mal estado para ser alquiladas, mediante subvenciones directas a los propietarios, oferta de subrogación de la Administración en la ejecución de las obras y apoyo público a contratos de masovería urbana.</p> <p>4. Las viviendas vacías o permanentemente desocupadas pueden cederse a la Administración pública para que las gestione en régimen de alquiler. En contrapartida, debe suscribirse un pacto relativo al cobro y demás condiciones de la cesión, dentro de programas específicamente destinados a dicha finalidad en los planes de vivienda.</p> <p>5. La Administración puede adoptar medidas distintas de las establecidas por los apartados del 1 al 4, entre las cuales las de carácter fiscal, con los mismos objetivos de incentivar la ocupación de las viviendas y penalizar su desocupación injustificada.</p> <p>6. Una vez se hayan puesto a disposición de los propietarios todas las medidas de fomento que establecen los apartados anteriores, en los ámbitos declarados como ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada, la Administración puede declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad y acordar el alquiler forzoso de la vivienda. La declaración del incumplimiento debe realizarse mediante un expediente contradictorio, de acuerdo con establecido por la normativa de procedimiento administrativo, en el cual deben detallarse las vías de fomento específicas que se hayan puesto a disposición de la propiedad para facilitarle el alquiler de la vivienda. En el acuerdo de declaración debe advertirse asimismo que, una vez transcurridos dos años desde la notificación de la declaración, si no se ha corregido la situación de desocupación, por causa imputable a la propiedad, la Administración puede expropiar temporalmente el usufructo de la vivienda, por un periodo no superior a cinco años, para alquilarla a terceros.</p> <p>7. El procedimiento de expropiación temporal del usufructo a que se refiere el apartado 6 debe ajustarse a lo establecido por la legislación urbanística y por la legislación de expropiación forzosa. En la determinación del precio justo de la expropiación deben deducirse los gastos asumidos por la Administración en la gestión y en las eventuales obras de mejora ejecutadas en la vivienda. La resolución que ponga fin al procedimiento debe determinar la forma en que los propietarios pueden recuperar el uso de la vivienda una vez transcurrido el plazo de expropiación temporal.</p>
43	<p>1. La Generalidad y los entes locales deben impulsar políticas orientadas a erradicar las situaciones de sobreocupación de las viviendas y deben actuar sobre los responsables directos y las causas de estas situaciones. A tal fin, deben aprobar programas de inspección y velar para evitar que las viviendas estén sobreocupadas.</p> <p>2. En el caso de zonas con una alta concentración de viviendas sobreocupadas, las administraciones competentes pueden delimitarlas y declarar áreas de tanteo y retracto, de acuerdo con lo establecido por el artículo 15, y pueden declararlas áreas de conservación y rehabilitación, de acuerdo con lo establecido por los artículos 36 y 37.</p> <p>3. La constatación de situaciones de sobreocupación puede suponer la imposición a los responsables de las sanciones establecidas por la presente ley. En todo caso, debe darse audiencia previa al propietario o propietaria si se acredita que ha consentido expresamente la sobreocupación. Sin perjuicio de todo ello, las administraciones pueden expropiar temporalmente el usufructo de las viviendas sobreocupadas para su ulterior alquiler en las condiciones adecuadas.</p> <p>4. A los efectos a que se refieren los apartados del 1 al 3, para emprender acciones correctoras de la situación, los propietarios de viviendas presuntamente sobreocupadas pueden solicitar la ayuda de la administración competente, la cual, en el correspondiente proceso de comprobación, de acuerdo con lo establecido por el artículo 41.5, puede obtener del padrón de habitantes la información pertinente sobre las personas empadronadas.</p> <p>5. Para un mejor control de las situaciones de sobreocupación, pueden establecerse acuerdos de colaboración con las asociaciones y colegios profesionales que actúen en el mercado inmobiliario.</p> <p>6. En las actuaciones para la corrección de situaciones de sobreocupación, las administraciones públicas deben prever las medidas adecuadas para acoger a las personas afectadas por dicha circunstancia en la medida en que puedan y los recursos disponibles lo permitan. A tal fin, deben establecer los pertinentes programas y acuerdos de cooperación y colaboración con los servicios de atención social competentes y los servicios de mediación a que se refiere el artículo 69.</p> <p>7. Si es preciso restituir el estado de habitabilidad exigible de las viviendas sobreocupadas, la Administración local, directamente o con el apoyo de la Generalidad, puede ejecutar subsidiariamente las obras de reparación necesarias.</p>
44	<p>1. Las administraciones competentes deben impulsar políticas orientadas a erradicar las situaciones de infravivienda. A tal fin, deben aprobar programas de inspección y deben velar para evitar que inmuebles en situación de infravivienda sean vendidos, alquilados o cedidos como viviendas.</p> <p>2. En el caso de zonas con una alta concentración de infraviviendas, las administraciones competentes pueden delimitarlas y declarar las áreas de conservación y rehabilitación, de acuerdo con lo establecido por los artículos 36 y 37.</p> <p>3. La declaración de infravivienda debe acordarse, previa tramitación del expediente contradictorio, de acuerdo con el procedimiento establecido por la legislación de procedimiento administrativo. Dicha declaración puede inscribirse en el Registro de la Propiedad. Si implica una prohibición de disponer de la vivienda en los términos del apartado 1, tiene el mismo régimen legal que las establecidas por el artículo 26.1 de la Ley hipotecaria del Estado y debe hacerse constar en el Registro de la Propiedad de acuerdo con lo que establece la norma sectorial aplicable.</p> <p>4. Para un mejor control de las situaciones de infravivienda, pueden establecerse acuerdos de colaboración con las asociaciones y colegios profesionales que actúen en el mercado inmobiliario.</p> <p>5. En las actuaciones para la corrección de situaciones de infravivienda, las administraciones públicas deben prever las medidas adecuadas para acoger a las personas que ocupan estos inmuebles con contratos de alquiler o con cesión de uso. A tal fin, deben establecer los pertinentes programas y acuerdos de cooperación y colaboración con los servicios de atención social competentes.</p>

2. Cuadros modificaciones Capítulo III L18/2007.

REDACCIÓN	VIGENCIA	ART. 41 L18/2007
Original	09/04/2008 al 30/12/2011	<p>1. Son utilizations anómalas de una vivienda o de un edificio de viviendas:</p> <p>a) La desocupación permanente, definida por el artículo 3.d.</p> <p>b) La sobreocupación, definida por el artículo 3.e.</p> <p>2. La infravivienda, definida por el artículo 3.f, es una situación anómala.</p> <p>3. La administración competente, si tiene constancia de que una vivienda o un edificio de viviendas se utiliza de forma anómala o un inmueble se halla en situación anómala, debe abrir el oportuno expediente administrativo para realizar los actos de instrucción necesarios para determinar, conocer y comprobar los hechos sobre los que debe dictar la resolución.</p> <p>4. En la detección de utilizations y situaciones anómalas de las viviendas, deben tenerse en cuenta especialmente:</p> <p>a) Las declaraciones o actos propios del titular o la titular de la vivienda o del inmueble.</p> <p>b) Las declaraciones y comprobaciones del personal al servicio de las administraciones públicas que tiene atribuidas las funciones de inspección en dicha materia y de los agentes de la autoridad en general.</p> <p>c) La negativa injustificada del titular o la titular de la vivienda o del inmueble a facilitar las comprobaciones de la Administración si no existe causa verosímil que la fundamente y si, además, constan otros indicios de falta de ocupación.</p> <p>d) Los anuncios publicitarios.</p> <p>5. Una vez detectada la utilización o situación anómala, a efectos de comprobación, de forma justificada y aplicando criterios de ponderación en la elección del medio probatorio, la administración competente puede solicitar información relativa a:</p> <p>a) Los datos del padrón de habitantes y de otros registros públicos de residentes u ocupantes.</p> <p>b) Los consumos anormales de agua, gas y electricidad.</p> <p>6. Con la finalidad a la que se refiere el apartado 5, los responsables de los registros públicos y las compañías suministradoras deben facilitar los datos requeridos.</p>
L 9/2011, 29 de diciembre	31/12/2011 al 07/03/2019	No se modifica
DL 5/2019, 5 de marzo	08/03/2019 al 18/04/2019	<p>Se modifica el apartado 1 a)</p> <p>"a) La desocupación permanente a que hace referencia la definición de vivienda vacía del artículo 3.d). Se asimila a esta utilización anómala la de las viviendas que formen parte de un edificio inacabado con más del ochenta por ciento de las obras de construcción ejecutadas, después que hayan transcurrido más de dos años desde la conclusión del plazo máximo para acabarlo."</p> <p>Se modifica el apartado 3:</p> <p>"3. Los municipios o, subsidiariamente, el departamento competente en materia de vivienda, si tienen constancia que una vivienda o un edificio de viviendas se utiliza de forma anómala o que un inmueble está en una situación anómala, deben abrir el expediente administrativo pertinente para hacer los actos de instrucción necesarios para determinar, conocer y comprobar los hechos sobre los que debe dictar la resolución por la cual, con la audiencia previa de las personas interesadas, se requiera a la persona responsable para que adopte las medidas necesarias para corregir la utilización anómala mencionada en el plazo que se establezca"</p>
Acuerdo mesa del Parlamento	19/04/2019 al 30/12/2019	Se deja sin efecto la modificación de los apartados 1 a) y 3)
DL 17/2019, 23 de diciembre	31/12/2019 al 22/02/2021	<p>Se modifica el apartado 1 a):</p> <p>"a) La desocupación permanente e injustificada a que hace referencia el artículo 5.2.b. Se asimila a esta utilización anómala la de los edificios inacabados con destinación final a vivienda, con más del ochenta por ciento de las obras de construcción ejecutadas, después de que hayan transcurrido más de dos años desde la conclusión del plazo máximo para acabarlos."</p> <p>Se modifica el apartado 3:</p> <p>"3. El Departamento competente en materia de vivienda y los municipios son competentes para:</p> <p>a) Instruir los procedimientos para comprobar si una vivienda o un edificio de viviendas se utilizan de una manera anómala o están en una situación anómala y, con la audiencia previa de las personas interesadas, declarar la utilización o situación anómala y requerir a la persona responsable para que adopte las medidas necesarias para corregir esta utilización o situación en el plazo que se establezca. En el requerimiento se tiene que advertir a la persona responsable de las posibles medidas a adoptar frente al incumplimiento, entre ellas, la imposición de las multas coercitivas previstas en esta ley.</p> <p>b) Ordenar la ejecución forzosa de las medidas necesarias para corregir la utilización o situación anómala y determinar el medio de ejecución.</p> <p>c) Sancionar a la persona responsable cuando la utilización o la situación anómalas sean constitutivas de una infracción en materia de vivienda de acuerdo con esta Ley.</p> <p>Los procedimientos mencionados caducan, una vez transcurrido el plazo máximo de seis meses para dictar la resolución, si esta no ha sido dictada y notificada. Este plazo queda interrumpido en los supuestos a que se refiere la legislación de procedimiento administrativo común, y por todo el tiempo que haga falta para hacer las notificaciones mediante edictos, si procede.</p> <p>A menos que un municipio manifieste su voluntad de ejercer, con carácter general y preferente, las competencias mencionadas, el ejercicio de la competencia por parte de las Administraciones mencionadas se concreta y coordina de manera concertada."</p>
Texto tras la nulidad del TC	23/02/2021 al 07/03/2022	Se deja sin efecto la modificación del apartado 1 a)
L 1/2022, del 3 de marzo	08/03/2022 al 17/02/2023	<p>Modificación del apartado 1 a):</p> <p>"a) La desocupación permanente e injustificada a la que se refiere el artículo 5.2.b. Se asimila a esta utilización anómala la de los edificios inacabados que estén destinados a vivienda, con más del 80% de sus obras de construcción ejecutadas, después de que hayan transcurrido más de dos años desde la finalización del plazo para terminarlos."</p>
L 1/2023, del 15 de febrero	Vigente desde el 18/02/2023	<p>Adición de la letra c) al apartado 1:</p> <p>"c) La ocupación sin título habilitante en supuestos que alteren la convivencia o el orden público o que pongan en peligro la seguridad o la integridad del inmueble."</p>

REDACCIÓN	VIGENCIA	ART. 42 L18/2007
Original	09/04/2008 al 30/12/2011	<p>1. La Generalidad, en coordinación con las administraciones locales, debe impulsar políticas de fomento para potenciar la incorporación al mercado, preferentemente en alquiler, de las viviendas vacías o permanentemente desocupadas. A tal fin, debe velar para evitar situaciones de desocupación permanente de viviendas y debe aprobar los correspondientes programas de inspección.</p> <p>2. Deben darse garantías a los propietarios de las viviendas vacías o permanentemente desocupadas sobre el cobro de las rentas y la reparación de desperfectos.</p> <p>3. Deben impulsarse políticas de fomento de la rehabilitación de las viviendas que estén en mal estado para ser alquiladas, mediante subvenciones directas a los propietarios, oferta de subrogación de la Administración en la ejecución de las obras y apoyo público a contratos de masovería urbana.</p> <p>4. Las viviendas vacías o permanentemente desocupadas pueden cederse a la Administración pública para que las gestione en régimen de alquiler. En contrapartida, debe suscribirse un pacto relativo al cobro y demás condiciones de la cesión, dentro de programas específicamente destinados a dicha finalidad en los planes de vivienda.</p> <p>5. La Administración puede adoptar medidas distintas de las establecidas por los apartados del 1 al 4, entre las cuales las de carácter fiscal, con los mismos objetivos de incentivar la ocupación de las viviendas y penalizar su desocupación injustificada.</p> <p>6. Una vez se hayan puesto a disposición de los propietarios todas las medidas de fomento que establecen los apartados anteriores, en los ámbitos declarados como ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada, la Administración puede declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad y acordar el alquiler forzoso de la vivienda. La declaración del incumplimiento debe realizarse mediante un expediente contradictorio, de acuerdo con establecido por la normativa de procedimiento administrativo, en el cual deben detallarse las vías de fomento específicas que se hayan puesto a disposición de la propiedad para facilitarle el alquiler de la vivienda. En el acuerdo de declaración debe advertirse asimismo que, una vez transcurridos dos años desde la notificación de la declaración, si no se ha corregido la situación de desocupación, por causa imputable a la propiedad, la Administración puede expropiar temporalmente el usufructo de la vivienda, por un periodo no superior a cinco años, para alquilarla a terceros.</p> <p>7. El procedimiento de expropiación temporal del usufructo a que se refiere el apartado 6 debe ajustarse a lo establecido por la legislación urbanística y por la legislación de expropiación forzosa. En la determinación del precio justo de la expropiación deben deducirse los gastos asumidos por la Administración en la gestión y en las eventuales obras de mejora ejecutadas en la vivienda. La resolución que ponga fin al procedimiento debe determinar la forma en que los propietarios pueden recuperar el uso de la vivienda una vez transcurrido el plazo de expropiación temporal.</p>
L 9/2011, 29 de diciembre	31/12/2011 al 07/03/2019	Derogados apartados 6 y 7
DL 5/2019, 5 de marzo	08/03/2019 al 18/04/2019	<p>Se añaden los apartados 6 y 7:</p> <p>"6. En el caso de viviendas titularidad de personas jurídicas privadas, en la resolución por la que se requiera a la persona responsable para que adopte las medidas necesarias para ocupar legalmente y efectivamente una o varias viviendas para que constituyan la residencia de personas, se le debe advertir que, si no lo hace en el plazo que se establezca, se podrá exigir la ejecución forzosa de las medidas requeridas mediante la imposición de multas coercitivas de mil euros por cada vivienda y mes que permanezcan desocupadas. En la situación asimilada relativa a los edificios de viviendas inacabadas, el requerimiento mencionado debe incluir las medidas necesarias para acabar previamente las obras de edificación.</p> <p>7. En los supuestos establecidos legalmente, la advertencia a que hace referencia el apartado 6 debe incluir la posibilidad de declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad a efectos de iniciar el procedimiento para su expropiación forzosa."</p>
Acuerdo mesa del Parlamento	19/04/2019 al 30/12/2019	Se deja sin efecto la adición de los apartados 6(y 7)
DL 17/2019, 23 de diciembre	31/12/2019 al 22/02/2021	<p>Modificación del apartado 1:</p> <p>"1. La Generalidad, en coordinación, si procede, con las Administraciones locales, tienen que impulsar políticas de fomento para potenciar la incorporación al mercado, preferentemente de alquiler, de las viviendas vacías o permanentemente desocupadas. Con esta finalidad, deben velar para evitar situaciones de desocupación permanente de viviendas y aprobar los programas de inspección correspondientes"</p> <p>Se añaden los apartados 6, 7 y 8:</p> <p>"6. Sin embargo, en el caso de viviendas titularidad de personas jurídicas privadas, cuando la Administración requiera a la persona responsable que adopte las medidas necesarias para ocupar legal y efectivamente una o varias viviendas con el fin de que constituyan la residencia de personas, tiene que advertirle en la misma resolución que, si la vivienda no se ocupa legal y efectivamente en el plazo que establezca, se podrá exigir la ejecución forzosa de las medidas requeridas mediante la imposición de una multa coercitiva de mil euros por cada vivienda por lapsos de tiempo de un mes mientras permanezcan desocupadas, con un importe máximo total del 50 por ciento del precio estimado de la vivienda. En la situación asimilada relativa a los edificios de viviendas inacabadas, el requerimiento mencionado debe incluir las medidas necesarias para acabar previamente las obras de edificación.</p> <p>7. En los supuestos establecidos legalmente, la advertencia a que hace referencia el apartado 6 tiene que incluir la posibilidad de declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad a efectos de iniciar el procedimiento para su expropiación forzosa.</p> <p>8. En el caso de transmisión de la vivienda, el nuevo propietario se subroga en la posición del anterior a efectos de asumir las consecuencias del incumplimiento de la función social de la propiedad, con independencia de cuándo se inició la desocupación."</p>
Texto tras la nulidad del TC	23/02/2021 al 07/03/2022	Se deja sin efecto la adición de los apartados 6, 7 y 8
L 1/2022, del 3 de marzo	Vigente desde el 08/03/2022	<p>Adición de los apartados 6 y 7:</p> <p>"6. En el caso de viviendas de titularidad de personas jurídicas privadas, si la Administración requiere a la persona responsable para que adopte las medidas necesarias para ocupar legal y efectivamente una o varias viviendas para que constituyan la residencia de personas, debe advertirle en la misma resolución de que, si la vivienda no se ocupa legal y efectivamente en el plazo que establezca, se podrá exigir la ejecución forzosa de las medidas requeridas mediante la imposición de una multa coercitiva. En la situación asimilada relativa a los edificios de viviendas inacabadas, el mencionado requerimiento debe incluir las medidas necesarias para terminar previamente las obras de edificación.</p> <p>7. En los supuestos establecidos legalmente, la advertencia a la que se refiere el apartado 6 debe incluir la posibilidad de declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad al efecto de iniciar el procedimiento para su expropiación forzosa."</p>

ARTÍCULO	REDACCIÓN	MODIFICACIÓN
43 L18/2007	<p>Actuacions per a evitar la sobreocupació dels habitatges</p> <p>1. La Generalitat i els ens locals han d'impulsar polítiques orientades a eradicar les situacions de sobreocupació dels habitatges i han d'actuar sobre els responsables directes i les causes d'aquestes situacions. Amb aquesta finalitat, han d'aprovar programes d'inspecció i han de vetllar per evitar que els habitatges siguin sobreocupats.</p> <p>2. En el cas de zones amb una alta concentració d'habitatges sobreocupats, les administracions competents les poden delimitar i declarar àrees de tanteig i retracte, d'acord amb el que estableix l'article 15, i les poden declarar àrees de conservació i rehabilitació, d'acord amb el que estableixen els articles 36 i 37.</p> <p>3. La constatació de situacions de sobreocupació pot comportar la imposició als responsables de les sancions que estableix aquesta llei. En tot cas, s'ha de donar audiència prèvia al propietari o propietària si s'acredita que ha consentit expressament la sobreocupació. Sens perjudici d'això, les administracions poden expropiar temporalment l'usdefruit dels habitatges sobreocupats per a logar-los posteriorment en les condicions adequades.</p> <p>4. Amb els efectes a què fan referència els apartats de l'1 al 3, per a emprendre accions correctores de la situació, els propietaris d'habitatges presumptament sobreocupats poden demanar l'ajut de l'administració competent, la qual, en el procés de comprovació corresponent, d'acord amb el que estableix l'article 41.5, pot obtenir del padró d'habitants la informació pertinent sobre les persones empadronades.</p> <p>5. Per a controlar millor les situacions de sobreocupació, es poden establir acords de col·laboració amb les associacions i els col·legis professionals que actuen en el mercat immobiliari.</p> <p>6. En les actuacions per a corregir situacions de sobreocupació, les administracions públiques han de preveure les mesures adequades per a acollir les persones afectades per aquesta circumstància en la mesura que puguin i que ho permetin els recursos disponibles. Amb aquesta finalitat, han d'establir els programes i acords de cooperació i de col·laboració pertinents amb els serveis d'atenció social competents i els serveis de mediació a què fa referència l'article 69.</p> <p>7. Si cal restituir l'estat d'habitabilitat exigible dels habitatges sobreocupats, l'Administració local, directament o amb el suport de la Generalitat, pot executar subsidiàriament les obres de reparació necessàries.</p>	Mantiene la redacción de su aprobación
44 L18/2007	<p>Actuacions per a evitar les situacions d'infrahabitatge</p> <p>1. Les administracions competents han d'impulsar polítiques orientades a eradicar les situacions d'infrahabitatge. Amb aquesta finalitat, han d'aprovar programes d'inspecció i han de vetllar per evitar que immobles en situació d'infrahabitatge siguin venuts, llogats o cedits com a habitatges.</p> <p>2. En el cas de zones amb una alta concentració d'infrahabitatges, les administracions competents les poden delimitar i declarar àrees de conservació i rehabilitació, d'acord amb el que estableixen els articles 36 i 37.</p> <p>3. La declaració d'infrahabitatge s'ha d'acordar, tramitant-ne prèviament l'expedient contradictori, d'acord amb el procediment que estableix la legislació de procediment administratiu. Aquesta declaració es pot inscriure en el Registre de la Propietat. Si implica una prohibició de disposar de l'habitatge en els termes de l'apartat 1, té el mateix règim legal que les que estableix l'article 26.1 de la Llei hipotecària de l'Estat i s'ha de fer constar en el Registre de la Propietat d'acord amb el que estableixi la norma sectorial aplicable.</p> <p>4. Per a controlar millor les situacions d'infrahabitatge, es poden establir acords de col·laboració amb les associacions i els col·legis professionals que actuen en el mercat immobiliari.</p> <p>5. En les actuacions per a corregir situacions d'infrahabitatge, les administracions públiques han de preveure les mesures adequades per a acollir les persones que ocupen aquests immobles amb contractes de lloguer o amb cessió d'ús. Amb aquesta finalitat, han d'establir els programes i acords de cooperació i de col·laboració pertinents amb els serveis d'atenció social competents.</p>	Mantiene la redacción de su aprobación
44BIS L18/2007	<p>Accions per a actuar davant d'ocupacions sense títol habilitant en supòsits d'alteració de la convivència o de l'ordre públic o que posin en perill la seguretat o la integritat de l'immoble</p> <p>1. En els supòsits d'ocupació d'un immoble sense títol habilitant, el propietari o propietària, si té la condició de gran tenidor, ha d'exercir les accions necessàries per a desallotjar-lo si aquesta situació ha provocat una alteració de la convivència o de l'ordre públic o posa en perill la seguretat o la integritat de l'immoble.</p> <p>2. En el cas que es produeixi el supòsit a què fa referència l'apartat 1 i el propietari o propietària no exerceixi les accions necessàries per al desallotjament, l'ajuntament del municipi on se situï l'immoble, com a administració competent i sens perjudici de la competència d'altres entitats públiques, pot instar el propietari o propietària, d'ofici o a instància de la junta de propietaris de la finca on estigui situat l'immoble o a instància dels veïns de l'espai residencial contigu, a complir la seva obligació.</p> <p>3. L'ajuntament ha de requerir al propietari o propietària i a l'ocupant que, en el termini de cinc dies hàbils, acreditin documentalment l'existència del títol habilitant de l'ocupació, si s'escau, i en el mateix requeriment ha d'exigir al propietari o propietària que, en el termini d'un mes, acreditin documentalment el compliment de l'obligació d'exercir l'acció de desnonament corresponent.</p> <p>4. Si en el termini d'un mes a comptar de la recepció del requeriment, o si la notificació ha estat infructuosa, atenent sempre el que determina la legislació en matèria de procediment administratiu, el propietari o propietària no ha acreditat documentalment que l'ocupant de l'immoble té el títol habilitant per a ocupar-lo, no ha acreditat documentalment haver fet efectiu el desallotjament o no ha acreditat documentalment haver exercit les accions judicials corresponents per al desnonament, l'ajuntament, com a administració competent i sens perjudici de la competència d'altres entitats públiques, resta legitimat per a iniciar el procediment de desnonament i fer efectiu el desallotjament de l'immoble ocupat.</p> <p>5. L'ajuntament que actuï en substitució del propietari o propietària té dret al reembossament íntegre dels costos derivats del procediment, sens perjudici de la imposició de les sancions que escaiguin.</p> <p>6. L'exercici de l'acció de desnonament per part de l'ajuntament correspon a l'alcalde o alcaldessa.</p>	Añadido por la L1/2023

Cuadros de elaboración propia en base a la información contenida en el Portal Jurídico de Catalunya <https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/1/2007/12/28/18> y BOE <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2008-3657&b=56&tn=1&p=20230217#a41>

3. Cuadro resumen modificaciones L18/2007

NORMA	VIGENCIA	OBJETIVO
D 12/2010, de 2 de febrer, pel qual es regulen els requisits per exercir l'activitat d'agent immobiliari i es crea el Registre d'Agents Immobiliaris de Catalunya.	Vigente	Despliegue de la L18/2007
D 13/2010, de 2 de febrer, del Pla per al dret a l'habitatge del 2009-2012	No vigente	Despliegue de la L18/2007
ORDRE MAH/402/2009, de 5 d'agost, per la qual es regulen les prestacions permanents per al pagament del lloguer	Vigente	Despliegue de la L18/2007
D 152/2008, de 29 de juliol, pel qual es regulen l'habitatge concertat i l'habitatge de lloguer amb opció de compra, i s'adopten altres mesures en matèria de l'habitatge	No vigente	Despliegue de la L18/2007
D 55/2009, de 7 d'abril, sobre les condicions d'habitabilitat dels habitatges i la cèdula d'habitabilitat	No vigente	Despliegue de la L18/2007
D 106/2009, de 19 de maig, pel qual es regulen el Registre de Sol·licitants d'Habitatges amb Protecció Oficial de Catalunya i els procediments d'adjudicació dels habitatges amb protecció oficial	Vigente	Despliegue de la L18/2007
D 164/2010, de 9 de novembre, de regulació dels habitatges d'ús turístic	No vigente	Despliegue de la L18/2007
D 187/2010, de 23 de novembre, sobre la inspecció tècnica dels edificis d'habitatges	No vigente	Despliegue de la L18/2007
L 9/2011, del 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica	Vigente	Modifica los siguientes artículos: Art. 3.1; Art.5.2.b); Art.18.1; Art. 19; Art. 22.3; Art. 27; Art. 28.5; Art. 71; Art. 72.9; Art. 73.1; Art. 78.5; Art. 79; Art. 81.3 y 4; Art. 92.2; Art. 94.d); Art. 95.3.b); 5, 5 y 7; Art. 99.2; Art. 101; Art. 102.2.4,6 y 7; Art. 123.1.d); Art. 124.1.j); Art. 132.a). Añade los siguientes artículos: Art. 9.4.bis; Art. 26.5.bis; Art. 72.9; Art. 135.5; Disposición transitoria novena. Deroga los siguientes artículos: Art. 12.4 y 6; Art. 14.7; 17.2 y 4; Art. 21; Art. 42.6 y 7; Disposición adicional sexta.
L 3/2012, del 22 de febrer, de modificació del text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, del 3 d'agost	Vigente	Deroga la disposición adicional quinta
L 5/2012, del 20 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics	Vigente	Modifica el art. 72.2 y 3
L 2/2014, del 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic	Vigente	Modifica el art. 65.2; Art. 123.1.d); Art. 124.1.g); Disposición final. Añade la disposición vigésimo tercera
RESOLUCIÓN TES/2670/2014, de 18 de novembre, per la qual es crea el grup de treball del Fons d'habitatge de lloguer destinat a polítiques socials.	No vigente	Despliegue de la L18/2007
L 3/2015, de l'11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives.	Vigente	Modifica el Art. 124.1.f); Disposición final. Añade el Art. 15.2.2º párrafo y la Disposición adicional vigésimo cuarta
L 14/2015, del 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits, i de modificació de normes tributàries i de la Llei 3/2012	Vigente	Añade el Art. 124.1.j)
L 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica	Vigente	Añade el Art. 5.2.e), f) y g); Art. 124.2.i) y j)
L 4/2016, del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial	Vigente	Modifica el Art. 118.1.2.3 y 4. Añade el Art. 12.6 y el Art. 124.2.k), l) y m)
L 5/2017, del 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes envasades i sobre emissions de diòxid de carboni	Vigente	Añade el Art. 125.2.e) y la Disposición adicional vigésimo quinta
L 3/2017, del 15 de febrer, del llibre sisè del Codi civil de Catalunya, relatiu a les obligacions i els contractes, i de modificació dels llibres primer, segon, tercer, quart i cinquè	Vigente	Modifica el Art. 3.k)
DL 5/2019, de 5 de març, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge	No vigente	Modifica el Art. 5.2.b); Art. 41.1.a) y 3; Art. 66.2; Art.77; Art. 79; Art. 83; Art. 96.1.c); Art. 101.1; Art. 103.1; Disposición adicional vigésimo cuarta. Añade el Art. 5.3.2º párrafo; Art. 42.6 y 7; Art. 61.2.f) y g); Art. 68.bis; Art. 83.bis; Art. 83.ter; Art. 83. quater; Art. 95.9; Art. 101.bis; Art. 125.2.f). Deroga el Art. 17.3; Art. 78.1 y 5
ACORD de la Mesa del Parlament pel qual es constata i es comunica la caudatitat per la no tramitació del DL 5/2019, del 5 de març, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge		Deja sin efecto las modificaciones, adiciones y derogaciones anteriores al no ser la norma validada por el Parlament.
DL 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge	Vigente	Modifica los siguientes artículos: Art. 3.d) y j); Art. 5.2.b), d) y f); Art. 8.2; Art. 15.8; Art. 16.1; Art.17.1.5 y 6; Art. 18; Art. 41.1.a) y 3; Art. 42.1; Art. 66.2; Art. 77; Art. 79; Art. 83; Art. 96.1.c); Art. 101; Art. 113.1 y 2; Art. 123.1.h); Art. 124.2.i) y j); Disposición adicional vigésimo cuarta; Disposición transitoria cuarta. Añade los siguientes artículos: Art. 5.2.bis y 3. párrafo 2º; Art. 8.2.bis; Art. 46.6,7 y 8; Art. 59.g); Art. 61.2.f) y g); Art. 68 bis; Art. 83.bis; Art. 83.ter; Art. 95.9; Art. 96.1.f); Art. 101.bis; Art. 125.2.f); disposición adicional vigésimo sexta. Deroga el Art. 5.2.g); Art. 17.3; Art. 78.1 y 5.
DL 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica el Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge	Vigente	Modifica el Art. 3.d)
L 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient	Vigente	Modifica el Art. 28.5; Art. 30.6; Art. 65.1 y 2. Añade la disposición transitoria 2º bis
L 11/2020, del 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge.	Vigente	Modifica el Art. 125.2.f) Añade el Art. 124.4; Art. 125.4
DL 50/2020, de 9 de desembre, de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatge amb protecció oficial i de noves modalitats d'al·lotjament en règim de lloguer	Vigente	Modifica el Art. 26.7. Añade el Art. 3.p) y q); Art. 18.7; Art. 18.bis; Art. 130.7; Disposición transitoria décima; Disposición adicional onceava.
STC 16/2021, recurso de inconstitucionalidad 2577-2020		Deja sin efecto las siguientes modificaciones y adiciones del DL 17/2019: Art. 5.2.b), 2.d), 2.f) y 2.bis, 2º párrafo del 3; Art. 41.1.a); Art. 42.6 y 7 y 8; Art. 113.2, inciso "sense perjudici del supòsit a què fa referència l'article 42.6."; Art. 123.1.h); Art. 124.2.j) inciso "de l'apartat 2 de la disposició adicional primera".
L 1/2022, del 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge	Vigente	Modifica el Art. 5.2.b), d) y f); Art. 41.1.a); Art. 123.1.h); Art. 124.1.f) y 2.j). Añade el Art. 5.2bis y 3bis; Art. 42.6 y 7; Art. 113; Art. 126.5; Disposición adicional vigésimo séptima.
STC 37/2022, recurso de inconstitucionalidad 6289-2020		Deja sin efecto las siguientes adiciones de la L11/2020: Art. 124.4 y Art. 125.4
DL 5/2022, de 17 de maig, de mesures urgents per contribuir a pal·liar els efectes del conflicte bèl·lic d'Ucraïna a Catalunya i d'actualització de determinades mesures adoptades durant la pandèmia de la COVID-19	Vigente	Modifica el Art. 3.d); Art. 69 y Art. 70.4 Añade el Art. 69.bis
L 1/2023, del 15 de febrer, de modificació de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, i del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, relatiu als drets reals, amb relació a l'adopció de mesures urgents per a afrontar la inactivitat dels propietaris en els casos d'ocupació il·legal d'habitatges amb alteració de la convivència veïnal	Vigente	Modifica el Art. 118.7 Añade el Art. 5.2.g); Art. 41.1.c); Art. 44.bis; Art. 124.1.k)
L 3/2023, del 16 de març, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic per al 2023	Vigente	Modifica el Art. 83.2
DECRET LLEI 6/2024, de 24 d'abril, de mesures urgents en matèria d'habitatge	Vigente	Modifica el Art. 59.g); Art. 61.2.f); Art. 66.2; Art. 124.1.f); Art. 125.2.f) Añade el Art. 15.2; Art. 61.2.g) y h); Art. 66.bis; Art. 123.4; Art. 124.4; Art. 125.4

Cuadro de elaboración propia en base a la información contenida en Portal Jurídic de Catalunya <https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-cv/2007/12/28/18>

4. Cuadro Comunidades Autónomas y Ley de vivienda propia.

AUTONOMÍA	LEY DE VIVIENDA
Andalucía	Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía
Aragón	No dispone
Cantabria	No dispone
Castilla-León	Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León
Castilla-La Mancha	No dispone
Cataluña	Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda
Extremadura	Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura
Galicia	Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia
C. de Madrid	No dispone
C. Valenciana	Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana
R. de Murcia	Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia
La Rioja	Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja
Islas Baleares	Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears
Islas Canarias	Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias
Navarra	Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra
País Vasco	Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda
P. de Asturias	No dispone

Cuadro de elaboración propia

5. Cuadro Censo de Población y Vivienda 2021

Viviendas por intensidad de uso a partir del consumo eléctrico		
Resultados nacionales, autonómicos, provinciales y municipales		

Viviendas según su intensidad de uso

Unidades: viviendas

	Viviendas vacías
Total Nacional	3.837.328
01 Andalucía	641.437
02 Aragón	129.870
03 Asturias, Principado de	100.646
04 Balears, Illes	105.434
05 Canarias	211.331
06 Cantabria	49.497
07 Castilla y León	360.604
08 Castilla - La Mancha	303.941
09 Cataluña	418.612
10 Comunitat Valenciana	459.211
11 Extremadura	123.424
12 Galicia	506.370
13 Madrid, Comunidad de	187.858
14 Murcia, Región de	103.163
15 Navarra, Comunidad Foral de	32.992
16 País Vasco	69.952
17 Rioja, La	25.934
18 Ceuta	4.089
19 Melilla	2.963

Notas: 1) Datos provisionales Fuente: Instituto Nacional de Estadística

6. Cuadro medidas sobreocupación e infravivienda en los planes de vivienda

Ayuntamiento	Periodo	Medidas sobreocupación	Medidas infravivienda	Link
Badia del Vallès	22-27	Ninguna	Ninguna	https://is.gd/aBNOpC
Barberà del Vallès	23-29	Ninguna	Ninguna	https://is.gd/A0N9ZP
Barcelona	16-24	Mejora de la eficiencia de las actuaciones a través de una sistematización e informatización y la implantación de los expedientes del procedimiento de declaración de utilización anómala de la vivienda y del procedimiento sancionador vinculado a la utilización anómala por sobreocupación.	Mejora de la eficiencia de las actuaciones a través de una sistematización e informatización y la implantación de los expedientes siguientes: <ul style="list-style-type: none"> • Procedimiento de declaración de utilización anómala de la vivienda del art. 41 de la L18/2007 e imposición de multas coercitivas; • Procedimiento sancionador vinculado a la utilización anómala de la vivienda (por infravivienda) Infracción muy grave de acuerdo con el art. 123.1j) de la L18/2007 	https://is.gd/Hu67oB
Berga	22-27	Ninguna	Ninguna	https://is.gd/JWPjc8
La Roca del Vallès	24-29	Ninguna	Ninguna	https://is.gd/rGJzIN
Terrassa	19-25	Ninguna	Detectar infravivienda a través de la ITE	https://is.gd/iLOlgU
Tarragona	21-26	Actuaciones para evitar sobreocupación (programa de inspección y detección de casos, acuerdos con colegios profesionales que actúen en el sector o con servicio de mediación, obras de rehabilitación, etc.)	Actuaciones para evitar infravivienda (programa de inspección y detección de casos, acuerdos con colegios profesionales que actúen en el sector, programas de soporte con servicios sociales o con servicio de mediación, obras de rehabilitación, etc.)	https://is.gd/xTXIkD

Cuadro de elaboración propia

7. Cuadros relación de convenios entre AHC y Ayuntamientos inspección viviendas vacías

Año firma	Núm. Convenio	Firmantes	Fecha Firma	Vigente	Objeto	Aportaciones previstas Generalitat	Descarga PDF convenio
2020	2020/5/0869	AHC y Ayuntamiento de Viladecans	24/12/2020	N	Establecer la cooperación entre las partes en la inspección de viviendas vacías y su cofinanciamiento	15.000,00 €	https://is.gd/W8TMZs
2021	2021/5/1214	AHC y Ayuntamiento de Reus	05/03/2021	N	Establecer la cooperación entre las partes en la inspección de viviendas vacías y su cofinanciamiento	12.000,00 €	https://is.gd/C6licQ
2021	2021/5/1276	AHC y Ayuntamiento de Valls	27/12/2021	N	Establecer la cooperación entre las partes en la inspección de viviendas vacías y su cofinanciamiento	15.000,00 €	https://is.gd/bJbwqo
2022	2022/5/0802	AHC y Ayuntamiento de Roda de Berà	14/11/2022	S	Establecer la cooperación entre las partes en la inspección de viviendas vacías y su cofinanciamiento	9.000,00 €	https://is.gd/QeK3Ix
2020	2020/5/0835	AHC y Ayuntamiento de Salt	24/12/2020	N	Establecer la cooperación entre las partes en la inspección de viviendas vacías y su cofinanciamiento	24.000,00 €	https://is.gd/90ZpdW
2021	2021/5/1205	AHC y Ayuntamiento de Rubí	15/01/2021	N	Establecer la cooperación entre las partes en la inspección de viviendas vacías y su cofinanciamiento	15.000,00 €	https://is.gd/hs3xDJ
2022	2022/5/0598	AHC y Ayuntamiento de Tarragona	02/03/2022	N	Establecer la cooperación entre las partes en la inspección de viviendas vacías y su cofinanciamiento	15.000,00 €	https://is.gd/Gbb0GL
2021	2021/5/1207	AHC y Ayuntamiento de Mataró	25/01/2021	N	Establecer la cooperación entre las partes en la inspección de viviendas vacías y su cofinanciamiento	15.000,00 €	https://is.gd/t8c573

Año firma	Núm. Convenio	Firmantes	Fecha Firma	Vigente	Objeto	Aportaciones previstas Generalitat	Descarga PDF convenio
2021	2021/5/1207	AHC y Ayuntamiento de Mataró	25/01/2021	N	Establecer la cooperación entre las partes en la inspección de viviendas vacías y su cofinanciamiento	15.000,00 €	https://is.gd/t8c573
2020	2020/5/0441	AHC y Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú	20/11/2020	S	Establecer la cooperación entre las partes en la inspección de viviendas vacías y su cofinanciamiento	15.000,00 €	https://is.gd/R5dL3G
2020	2020/5/0199	AHC y Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat	24/12/2020	N	Establecer la cooperación entre las partes en la inspección de viviendas vacías y su cofinanciamiento	21.300,00 €	https://is.gd/R88nVZ
2021	2021/5/1213	AHC y Ayuntamiento de Lloret de Mar	27/01/2021	N	Establecer la cooperación entre las partes en la inspección de viviendas vacías y su cofinanciamiento	15.000,00 €	https://is.gd/XnRzs1
2020	2020/5/0409	AHC y Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú	20/11/2020	N	Establecer la cooperación entre las partes en la inspección de viviendas vacías y su cofinanciamiento	15.000,00 €	https://is.gd/kT3hEu
2021	2021/5/1210	AHC y Ayuntamiento de Llagostera	12/02/2021	N	Establecer la cooperación entre las partes en la inspección de viviendas vacías y su cofinanciamiento	6.000,00 €	https://is.gd/BxNP8b
2021	2021/5/1211	AHC y Ayuntamiento de Vic	19/02/2021	N	Establecer la cooperación entre las partes en la inspección de viviendas vacías y su cofinanciamiento	24.000,00 €	https://is.gd/uuHyTl
2021	2021/5/0056	AHC y Ayuntamiento de Mollet del Vallès	27/01/2021	N	Establecer la cooperación entre las partes en la inspección de viviendas vacías y su cofinanciamiento	15.000,00 €	https://is.gd/hfaQmV

Cuadro de elaboración propia en base a la información contenida en el Registro de Convenios de colaboración y cooperación

8. Modelo de las 3 S’.

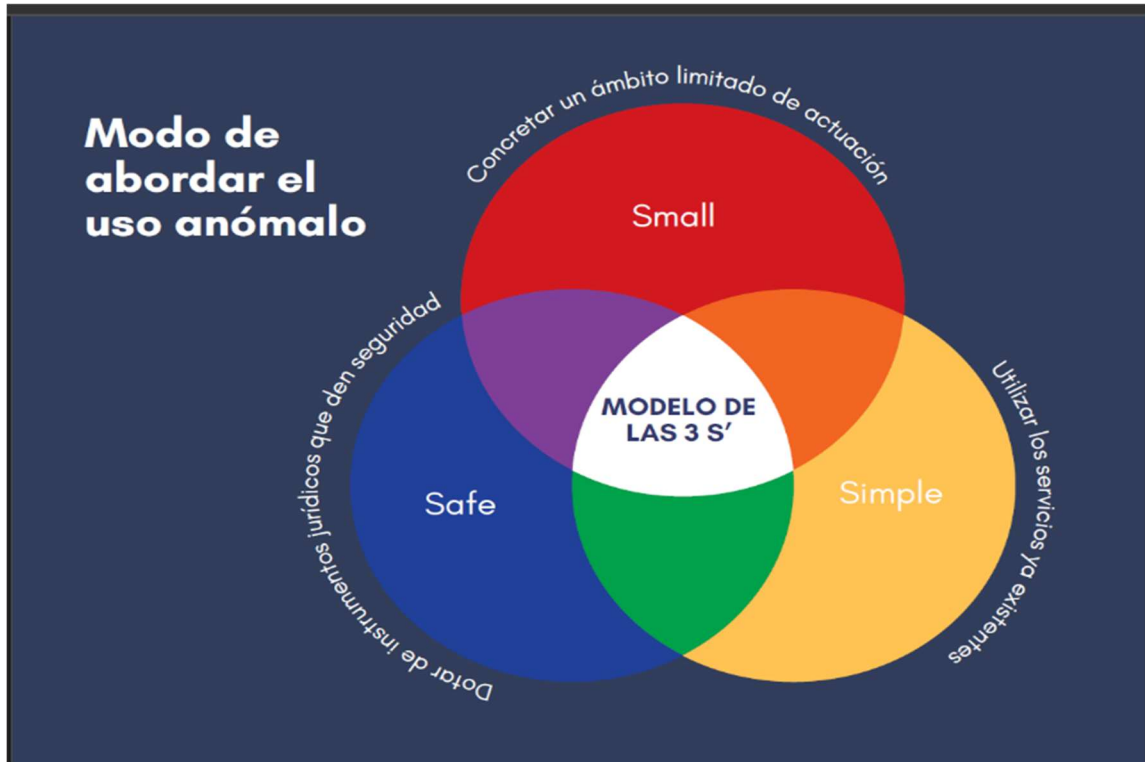


Diagrama de elaboración propia.

Análisis Modelo de las 3s'

D.A.F.O.

DEBILIDADES

- Acotar excesivamente el ámbito geográfico limita el campo de actuación.
- La toma de decisiones no es ágil.
- Precisa de que se de una buena comunicación y coordinación.

AMENAZAS

- Riesgo de marcar un ámbito que supere la capacidad de gestión.
- Toma de decisiones precipitadas.
- No hacer una buena diagnosis y posterior evaluación.

FORTALEZAS

- Al limitar el ámbito podemos hacer una diagnosis más intensiva.
- Permite hacer un control de riesgos y compartir la toma de decisión.
- No es necesaria gran inversión de recursos, sino optimizar los ya existentes.

OPORTUNIDADES

- Abordar las cuatro tipologías de uso anómalo.
- El análisis de resultados nos permite poder replicar las intervenciones más exitosas en otras zonas.
- Trabajar de forma transversal.

