

B. Los regímenes sancionadores en materia de vivienda*

Juan M.ª Pemán Gavín

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Zaragoza

jpemang@unizar.es

Resumen: El trabajo ofrece una panorámica general de los regímenes sancionadores aplicables en el ámbito de la vivienda, que han experimentado en las últimas décadas una notoria expansión vinculada a la copiosa legislación producida en la materia, de la que son protagonistas las CC. AA. En particular, se aborda el régimen sancionador relativo a las viviendas de protección pública, ámbito tradicional y de implantación generalizada en el ejercicio de la potestad sancionadora. Y se hace referencia también a regulaciones sancionadoras que inciden sobre otros aspectos: entre ellos, la calidad de las viviendas y su utilización y la protección de las personas vulnerables.

Palabras clave: Potestad sancionadora de la Administración. Regímenes sancionadores en materia de vivienda. Viviendas de Protección Oficial. Viviendas protegidas.

* El trabajo se enmarca dentro de las actividades realizadas por el autor dentro del Grupo ADESTER (Administración, Economía, Sociedad y Territorio) reconocido por el Gobierno de Aragón (proyecto S22_23R).



Abstract: *The work offers a general overview of the sanctioning regimes applicable to housing, which have experienced a notable expansion in recent decades linked to the copious legislation produced on the matter, of which the CC. AA. are protagonists. In particular, the sanctioning regime relating to publicly protected housing is addressed, a traditional area and widespread implementation in the exercise of sanctioning power. And reference is also made to sanctioning regulations that affect other aspects: among them, the quality of housing and its use and the protection of vulnerable people.*

Keywords: *Sanctioning power of the Administration. Penalty regimes in housing matters. Official Protection Housing. Protected housing.*

Sumario: 1. Introducción. 2. Regímenes sancionadores que inciden sobre las viviendas sujetas a protección pública. 2.1 Preliminar. 2.2 Sobre el régimen sancionador en materia de viviendas de protección oficial establecido por la normativa estatal preconstitucional. 2.3 El régimen sancionador en materia de vivienda protegida en algunas CC. AA. 2.3.1 Madrid. 2.3.2 Aragón. 2.3.3 Cataluña. 3. Otras regulaciones sancionadoras en el ámbito de la vivienda. 3.1 Calidad de las viviendas y protección de los adquirentes y arrendatarios. 3.2 Desocupación de las viviendas y otras anomalías en su utilización. 3.3 Protección de las personas vulnerables o en riesgo de exclusión residencial. 4. Consideraciones finales. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

La potestad sancionadora de la Administración se configura con perfiles propios en función de las características del sector sobre el que se proyecta, lo cual se plasma en múltiples regulaciones sobre infracciones y sanciones que tienen un contenido diferenciado en cada ámbito material sobre el que inciden.

Lo que podemos denominar «parte especial» del Derecho Administrativo Sancionador predomina en realidad –de manera apabullante– en la legislación sobre infracciones y sanciones, frente a una «parte general» muy reducida, conformada por los pocos preceptos que la LRJSP dedica a la materia y por la regulación del procedimiento sancionador que contiene la LPAC. Desde esta segunda perspectiva, la LPAC contiene ciertamente reglas de mayor fuste que las escasas pautas procedimentales que



B. LOS REGÍMENES SANCIONADORES EN MATERIA DE VIVIENDA

en su momento contenía la LRJAP (1992) en su regulación de la potestad sancionadora, pero no excluye ni mucho menos las numerosas particularidades que incorpora la legislación sectorial también en materia de procedimiento sancionador.

A la legislación sectorial le corresponde no solo tipificar las infracciones propias de cada materia, sin lo cual obviamente la potestad sancionadora no puede operar, sino también diseñar *ex novo* las medidas sancionadoras que pueden aplicarse en cada caso, sobre las cuales guardan un silencio casi absoluto la LRJSP y la LPAC –en las que ni siquiera hay una relación nominal de sanciones administrativas; tan solo alguna previsión aislada sobre las multas–; todo lo cual frecuentemente aparece aderezado con diversas disposiciones sobre sujetos responsables y sobre el procedimiento a seguir. Y es difícil que las cosas sean de otra manera, dada la extrema variedad de las materias sobre las que se proyecta en nuestros días la potestad sancionadora y la diversidad también de las tareas que se encomiendan a la Administración en cada sector. Pero no es menos cierto que en el actual estadio de madurez del Derecho Sancionador español resulta factible y deseable un mayor contenido en la regulación sustantiva de la potestad sancionadora que incorpora la LRJSP, como ha venido sosteniendo la doctrina.

Este predominio de lo sectorial se refleja también en el ámbito de la vivienda, cuya legislación incorpora numerosas disposiciones sobre infracciones y sanciones como respaldo al cumplimiento de las también numerosas normas que imponen cargas y deberes a los sujetos obligados y como complemento de las funciones de ordenación y vigilancia que se atribuyen a las Administraciones competentes en la materia. Siendo de notar el marcado protagonismo que corresponde a las CC. AA. en la conformación del Derecho sancionador que incide sobre la vivienda, dado que, como reiteradamente ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional, la potestad sancionadora va ligada a la competencia sustantiva sobre la materia de que se trata, pudiendo las CC. AA. adoptar normas sancionadoras cuando ostentan competencias legislativas al respecto⁽¹⁾.

En consecuencia, hoy debemos hablar en plural de «regímenes sancionadores» sobre vivienda, en la medida en que cada CA ha desarrollado una legislación sancionadora propia y no existe ya un marco común estatal, una vez arrinconada la legislación estatal preconstitucional sobre VPO. Pero la pluralidad de los regímenes sancionadores en materia de

(1) Es muy relevante en este punto la circunstancia de que el Estado carezca de un título competencial para dictar las bases o la legislación básica de la materia vivienda, lo que le permitiría establecer un esquema sancionador común, como sucede en la Sanidad, la Enseñanza, el medio ambiente o la función pública. Véase al respecto lo que se indica más adelante en la nota 49.

vivienda opera también en un segundo nivel, dado que las CC. AA. han tendido a dotarse de disposiciones sancionadoras que operan sobre bloques temáticos o «submaterias» concretas dentro del amplio abanico de cuestiones que hoy aborda la legislación de vivienda.

En este sentido, debe subrayarse que, junto a ámbitos tradicionales o consolidados en las regulaciones sancionadoras que se proyectan sobre la vivienda –como son, entre otros, los relativos a las viviendas sujetas a protección pública o a la calidad de las viviendas–, han aparecido más recientemente previsiones sancionadoras que son fruto de la marcada tendencia a la hiper-regulación y al intervencionismo creciente sobre la vivienda que ha aflorado en varias CC. AA. y que el legislador estatal ha venido a refrendar través de la LDV⁽²⁾. Una sobre-actuación legislativa que, sorprendentemente, ha estado unida a una infra-actuación en algunos ámbitos concretos⁽³⁾ y cuyos resultados en términos de acceso efectivo de toda la población a una vivienda «digna y adecuada» no han sido precisamente halagüeños⁽⁴⁾.

En el presente texto abordaremos en primer lugar el ámbito más tradicional y consolidado que ofrece la materia –los regímenes sancionadores relativos a las viviendas protegidas, a los que dedicaremos el apartado 2– para considerar a continuación otras regulaciones sancionadoras en materias de vivienda (apartado 3). Dejaremos en cambio fuera de nuestra indagación, tanto por razones de limitación del espacio disponible como de preservación de la unidad temática del texto, otros bloques normativos que inciden sobre la vivienda pero que tienen un radio de acción de mayor amplitud, como sucede con la legislación y el planeamiento urbanístico o con la normativa sobre barreras arquitectónicas, protección de los consumidores, o salud pública.

(2) Esta hiper-regulación ha sido objeto de fundadas críticas por un sector de la doctrina, del que es exponente destacado S. Nasarre Aznar, quien ha venido subrayando tanto las debilidades conceptuales y las objeciones constitucionales que plantea el exacerbado intervencionismo público aludido como, sobre todo, su ineficacia o para resolver o mitigar los graves problemas en el acceso a la vivienda que se vienen planteando en nuestro país. Véase NASARRE AZNAR, S. (2024), trabajo en el que resume y completa aportaciones anteriores.

(3) Me refiero obviamente a la problemática planteada en torno a la ocupación ilegal de viviendas, en la que la sorprendente pasividad del legislador (en este caso, es el Estado el que debería haber asumido el protagonismo al respecto) ha actuado como incentivo implícito a la consolidación y extensión del fenómeno, lo cual ha sido también objeto de certeras críticas doctrinales. Entre otros muchos, cabe citar el trabajo de CUENA CASAS, M. (2024) y su aproximación al tema que se contiene en el presente Tratado.

(4) Lamentablemente (capítulo XI.A), no parece que los legisladores de la vivienda hayan hecho evaluaciones serias sobre los enormes costes que conlleva la notoria inseguridad jurídica que ellos mismos han venido propiciando, por acción y por omisión; costes que no solo inciden sobre los propietarios, sino que, de una u otra manera, terminan repercutiendo también sobre los arrendatarios/inquilinos y el acceso efectivo a las viviendas (elevación del precio de los alquileres, reducción de la oferta, mayores requisitos de solvencia exigidos, etc.).



2. REGÍMENES SANCIONADORES QUE INCIDEN SOBRE LAS VIVIENDAS SUJETAS A PROTECCIÓN PÚBLICA

2.1 Preliminar

Dentro de las regulaciones sobre infracciones y sanciones en el ámbito de la vivienda presentan una inequívoca relevancia y especificidad las que se integran dentro de la reglamentación de las viviendas de protección pública que ha venido existiendo, tradicionalmente en la legislación estatal y ahora en la autonómica.

A este respecto resulta clave sin duda la distinción entre vivienda libre y vivienda protegida, que está muy arraigada en legislación y en las políticas públicas de vivienda en España. En efecto, nuestra legislación de vivienda ha venido diferenciando nítidamente ambos tipos de vivienda sobre la base del diseño de un marco de intervención administrativa muy intenso en relación con las viviendas protegidas, tradicionalmente denominadas «viviendas de protección oficial» (VPO), cuyo objetivo es facilitar a todos el acceso al bien esencial de la vivienda a un precio asequible y con un nivel mínimo de calidad suficiente.

Con este objetivo, la legislación y los planes gubernamentales de vivienda han establecido un detallado marco regulador de la acción administrativa de fomento de la vivienda protegida a través de diversas medidas incentivadoras como son, entre otras, los préstamos bancarios en condiciones ventajosas, el otorgamiento de subvenciones, y desgravaciones fiscales, o las facilidades para la disponibilidad de suelo. Acción de fomento que ha estado unida a un régimen de intervención y control administrativo muy intenso sobre la promoción, construcción, uso y enajenación de tales viviendas: exigencia de aprobación o visto bueno de las nuevas promociones de viviendas acogidas a los sistemas de protección (calificación provisional y definitiva), limitación estricta de sus precios y dimensiones, regulación de los requisitos exigidos para el acceso a su propiedad o a su utilización mediante un contrato de arrendamiento, limitaciones en la capacidad de disposición de las viviendas por sus adquirentes, etc.⁽⁵⁾ Y como no podía ser de otra manera este sistema de intervención administrativa ha tenido como complemento la herramienta disuasoria ofrecida por las disposiciones sobre

(5) Además de la opción por el fomento de las viviendas protegidas de promoción privada, a través de promotores privados con o sin ánimo de lucro, ha existido también la promoción pública directa de viviendas de protección oficial. Véase sobre ello, dentro de una copiosa bibliografía, las exposiciones de BELTRÁN DE FELIPE, M. (2000, 79 ss.), IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2010, 349 ss.), TEJEDOR BIELSA, J. (2010, 309 ss.; 2012, 161 ss.) y TEROL GÓMEZ, R. (2012, *in totum*).

infracciones y sanciones que establecen un marco represor de los fraudes e irregularidades en la materia. Esto es, se ha puesto en juego la potestad sancionadora de la Administración para evitar y reprimir el incumplimiento de los numerosos requisitos y condiciones exigidos para obtener los beneficios de diversa índole establecidos en la legislación de vivienda protegida.

Durante las últimas décadas del siglo XX este régimen sancionador *ad hoc* estuvo protagonizado por las disposiciones contenidas en los artículos 153 a 170 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 1968 (RVPO)⁽⁶⁾ completado en 1978, en plena Transición Política pero poco antes de promulgarse la Constitución, por lo establecido en el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial (art. 8) y en el RD 1348/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolló el citado Decreto-ley (arts. 56 a 59 y disp. transitoria undécima). No obstante, estas disposiciones preconstitucionales fueron desplazadas paulatinamente –a partir de la segunda mitad de los años noventa, pero sobre todo durante las primeras décadas del presente siglo– por la legislación autonómica en materia de vivienda, que fue incorporando disposiciones sancionadoras a medida que se consolidaban también los regímenes autonómicos propios de vivienda protegida⁽⁷⁾.

Dedicaremos en primer lugar alguna atención a las disposiciones estatales citadas, cuya consideración sigue ofreciendo interés no solo por su prolongada vigencia y aplicación, sino también por constituir un tronco común que ha influenciado la legislación autonómica en vigor, de modo que su conocimiento ayuda a captar la evolución y problemática de la materia. Y posteriormente nos referimos a algunos de los regímenes sancionadores autonómicos sobre vivienda protegida, que pueden constituir una muestra suficiente a los efectos aquí pretendidos.

(6) Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial. Las disposiciones citadas de este Reglamento desarrollaron lo establecido en los artículos 35 a 37 del Texto Refundido de la Ley de Viviendas de protección oficial de 1963 (Decreto 2131/1963, de 24 de julio), artículos que serían incorporados con el mismo contenido y numeración al nuevo texto refundido de la Ley aprobado en 1976 (Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre; en adelante, LVPO).

(7) No plantea dudas la inserción de la política pública relativa a la vivienda protegida dentro de la materia «vivienda», que es de exclusiva competencia autonómica conforme a la Constitución y los Estatutos, sin perjuicio de la problemática incidencia de los títulos transversales del Estado que derivan de las reglas 1.^a y 13.^a del artículo 149.1 CE. De hecho, sin legislar sobre las viviendas de protección pública, el Estado ha venido desarrollando un papel relevante en la materia durante muchos años a través de los planes de vivienda con fondos estatales para su financiación. La LDV incorporó un marco legal sobre viviendas de protección pública con vocación de aplicación supletoria, pero ni siquiera ello resulta admisible, pues dicho marco legal ha sido declarado inconstitucional por el TC (STC 79/2024, de 21 de mayo, cuyo FJ 7 anula el artículo 16 y la Disp. Transitoria Primera de la LDV).



2.2 Sobre el régimen sancionador en materia de viviendas de protección oficial establecido por la normativa estatal preconstitucional

Como acaba de apuntarse, la normativa estatal sobre VPO estableció un marco sancionador durante los años sesenta (Ley de Viviendas de Protección Oficial de 1963 y su Reglamento de 1968) que fue modificado poco antes de promulgarse la CE (octubre y noviembre de 1978) con unas disposiciones no bien articuladas con las del Reglamento de 1968 –a las que vino a complementar sin sustituirlas globalmente– entre las que destaca una significativa elevación de las multas que podían imponerse⁽⁸⁾.

La relevancia de este marco sancionador deriva no solo de su vigencia durante la etapa álgida en la producción estatal de VPO (años sesenta y setenta) sino de que fuera aplicado también posteriormente por las CC. AA. como legislación supletoria en el marco de los planes estatales para la construcción de vivienda protegida de los años ochenta y noventa; planes cuya ejecución correspondió a las mencionadas CC. AA. Lo cual explica una no escasa aplicación efectiva de este marco sancionador y la generación de un amplio corpus de jurisprudencia y de doctrina sobre el mismo.

La interpretación y aplicación de estas normas dio lugar a numerosas cuestiones problemáticas que ocuparon en su momento ampliamente a la jurisprudencia y la doctrina: algunas derivadas de la propia oscuridad o silencio de las disposiciones contenidas en el Reglamento de 1968⁽⁹⁾; otras, del deficiente ensamblaje entre la normativa promulgada en 1978 con las disposiciones anteriores⁽¹⁰⁾, y otras en fin estaban relacionadas con la dudosa compatibilidad con la CE de algunos aspectos de este marco normativo sancionador preconstitucional de las VPO⁽¹¹⁾.

(8) El artículo 8 del Real Decreto-ley 31/1978 modificó drásticamente el importe de las multas establecidas anteriormente al elevar significativamente sus límites máximos y establecer unas cuantías mínimas aplicables respectivamente a las infracciones leves, graves y muy graves.

(9) Al respecto cabe aludir a la ausencia de un plazo de prescripción de las infracciones que planteó no pocas dificultades, en éste y otros ámbitos sancionadores, hasta que en 1992 la Ley de Procedimiento Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre) estableció reglas generales al respecto. También cabe apuntar el difícil encaje de las normas sobre responsabilidad del promotor por vicios o defectos de la construcción que estableció el artículo 111 RVPO con la previsión contenida en el último párrafo del artículo 155 del mismo Reglamento de que la Administración imponga a los sujetos infractores, además de las sanciones pertinentes, la realización y obras de reparación y conservación necesarias.

(10) Sobre ello, véase BELTRÁN DE FELIPE, M. (2000, pp. 96-101), quien subrayó las dificultades que generaba en particular la dualidad de regulaciones sobre tipificación de infracciones y sanciones que se superponían: la contenida en el RVPO y la que incorpora el RD 3148/1978. Véase también TEROL GÓMEZ, R. (2012, pp. 185 ss.).

(11) La opción deslegalizadora de la tipificación de infracciones y sanciones que asumieron tanto el Texto refundido de 1976 como el Decreto-ley de 1978 no planteó mayores problemas, dado el carácter preconstitucional de ambas disposiciones, pero sí que los planteaban en cambio otros



Pero más que el detalle de estas dificultades interpretativas planteadas en su momento, interesa ahora reparar en las características generales a las que responde dicha reglamentación, que de alguna manera han sobrevivido a través de la normativa autonómica en vigor. Entre ellas se encuentran sin dudas las siguientes:

a) La amplitud en la *tipificación de las infracciones administrativas* en la materia que deriva de la agregación de los tipos infractores contenidos en el RVPO (art. 153) y en el RD 3148/1978 (art. 56); tipos que se completan con la cláusula general incorporada al artículo 154 RVPO declarando sancionable cualquier incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en la materia⁽¹²⁾.

b) La amplitud del elenco de *sujetos responsables* de las infracciones, que se corresponde con el de los sujetos vinculados por las exigencias de la normativa sobre VPO: no solo los promotores, constructores y técnicos responsables de las obras, como destinatarios primarios de las exigencias establecidas en la materia, sino también los adquirentes y usuarios de las viviendas y las empresas obligadas a construir viviendas para su personal.

c) Las *sanciones* previstas tenían carácter pecuniario, dentro de unos límites máximos y mínimos, pero a las multas podían agregarse sanciones complementarias de privación de derechos en las infracciones graves y muy graves. Sanciones estas últimas cuyo efecto disuasorio podía ser en realidad mayor que las multas: inhabilitación temporal para intervenir en VPO como promotores, constructores o técnicos, pérdida de las condiciones especiales de los préstamos, pérdida o suspensión temporal de la condición de promotor en caso de cooperativas o entidades benéficas, o descalificación de las viviendas⁽¹³⁾.

preceptos como es el caso de la genérica cláusula de tipificación contenida en el artículo 154 RVPO («el incumplimiento por acción u omisión de las disposiciones legales y reglamentarias reguladoras de “Viviendas de Protección Oficial” se considerará como infracción, aunque no esté comprendida en el artículo anterior. Su calificación como leve, grave o muy grave se hará por el órgano que resuelva el expediente, teniendo en cuenta la trascendencia de los hechos y el grado de malicia del infractor»). También resultaban problemáticas la exigencia de previa consignación en la Caja de Depósitos del importe de las multas y otras cantidades fijadas en la resolución sancionadora como requisito para su impugnación (art. 37 LVPO) y la previsión de una responsabilidad solidaria de los infractores establecida en el artículo 155 *in fine* RVPO de acuerdo con el artículo 36 del Texto refundido. Sobre este último aspecto véase DAGNINO GUERRA, A. (1997).

(12) Esta calificación como infracción de los incumplimientos de las diversas obligaciones contenidas en la legislación de VPO se completaba con otras infracciones vinculadas al procedimiento sancionador: la temeridad en la formulación de denuncias, la incomparecencia no justificada para declarar en un expediente como denunciante, infractor, perito o testigo, y el incumplimiento de los requerimientos formulados al infractor por las resoluciones sancionadoras (arts. 35 LVPO, 153 RVPO y 56 RD 3148/1978).

(13) Véanse especialmente los artículos 36 LVPO y 155 RVPO.



d) El régimen sancionador de las VPO habilitaba además a la Administración a imponer al infractor *medidas compensatorias en favor de terceros*; en particular, el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas de adquirentes o beneficiarios de VPO, y la realización de obras de conservación y reparación en las viviendas defectuosamente construidas así como las necesarias para acomodar la edificación al proyecto y las normas constructivas aplicables (art. 155 RVPO)⁽¹⁴⁾, de modo que se recomendaba a la Administración una función tuitiva de adquirentes y usuarios de las VPO. Y se incluían también por último disposiciones detalladas sobre *ejecución forzosa* de las obligaciones dimanantes de las resoluciones sancionadoras⁽¹⁵⁾.

2.3 El régimen sancionador en materia de vivienda protegida en algunas CC. AA.

Como se ha apuntado, a lo largo de las últimas décadas se ha producido la aprobación por las CC. AA. de una legislación sobre infracciones y sanciones en materia de vivienda protegida que ha ido desplazando a las disposiciones estatales que hemos considerado. Careciendo el Estado de competencias en materia de vivienda, no tenía sentido que actualizara su legislación sobre la materia y caía por su propio peso que debían ser las CC. AA. las que lo hicieran de acuerdo con sus propias opciones regulatorias.

Obviamente, esta legislación autonómica –que se ha promulgado en su gran mayoría ya en el siglo XXI– opera en un contexto jurídico general mucho más consolidado del Derecho Administrativo sancionador español, tras la importante jurisprudencia constitucional producida durante los años ochenta y noventa del pasado siglo y tras la consolidación de algunas pautas legales que configuran con carácter general la potestad sancionadora de la Administración; pautas legales plasmadas en su momento en la LRJAP (1992) y que actualmente están incorporadas a la LRJSP y la LPAC (2015).

(14) Esta previsión de que se impongan al infractor obras para subsanar defectos constructivos está vinculada a la calificación como infracción muy grave de «la negligencia de promotores, constructores o facultativos durante la ejecución de las obras que diese lugar a vicios o defectos que afecten a la edificación, que se manifiesten dentro de los cinco años siguientes a la calificación definitiva de las “Viviendas de Protección Oficial”» (153. C.6 RVPO). Véase sobre ello CUBERO MARCOS, J. I. (2009, pp. 66-68) y TEROL GÓMEZ, R. (2012, pp. 202-207).

(15) Los artículos 163 a 170 RVPO contemplaban detalladamente la ejecución de las resoluciones sancionadoras, considerando separadamente las multas, la obligación de reintegro de cantidades indebidamente percibidas, el cese de las situaciones de hecho constitutivas de infracción, la descalificación de viviendas y la inhabilitación para intervenir en la construcción de VPO. Tales disposiciones serían complementadas en 1978 con la expresa previsión de multas coercitivas como medida de ejecución forzosa en la materia (párrafos 7.º y 8.º del artículo 8 del RD-ley 31/1978 y artículo 58 RD 3148/1978).

Consideramos a continuación, como exemplificación de la tendencia diversificadora en la materia, tres regulaciones autonómicas que corresponden a tres opciones diferentes desde un punto de vista de su contextualización legislativa: una Ley específica sobre infracciones y sanciones en materia de vivienda protegida (Madrid), una regulación de la materia que se incluye una Ley que contiene el régimen de las viviendas protegidas en la Comunidad (Aragón) y, finalmente, una regulación de la potestad sancionadora en la materia insertada en una Ley autonómica que aborda sistemáticamente los diversos aspectos del régimen de las viviendas, tanto las protegidas como las libres (Cataluña).

2.3.1 Madrid

En la Comunidad madrileña se promulgó la Ley 9/2003, de 26 de marzo, del régimen sancionador en materia de viviendas protegidas, con el objetivo –según se indica en la Exposición de Motivos de la Ley– de dotar a la Comunidad de una regulación completa de las infracciones y sanciones en la materia que corrigiera «los defectos que el paso del tiempo y la evolución del ordenamiento jurídico han puesto de manifiesto en la normativa hasta ahora aplicable», que era obviamente la legislación estatal a la que nos hemos referido.

El esquema sancionador establecido por esta Ley es en lo fundamental continuista con la legislación aludida si bien incorpora numerosos matices diferenciales en relación con la misma. Entre ellos cabe mencionar los siguientes:

a) Por lo que se refiere en primer lugar a *las infracciones*, cabe mencionar que los tipos infractores por defectos constructivos en las viviendas protegidas se coordinan con las reglas establecidas en la LOE (1999) sobre responsabilidad civil de los agentes que intervienen en el proceso de edificación. Por un lado, la ley madrileña califica como infracción grave (art. 7.f) que los promotores o constructores no procedan a reparar los defectos de terminación o las deficiencias de escasa entidad que se detecten en el plazo de un año desde la calificación definitiva de las viviendas. Y por otro lado califica como infracción muy grave (art. 8.h) las actuaciones de los agentes que den lugar a los defectos constructivos contemplados en el artículo 17.1 de la LOE, esto es, a daños en los elementos estructurales de los edificios (durante 10 años) y a daños que afecten a su habitabilidad (durante 3 años)⁽¹⁶⁾. Al margen de ello, prescinde de algunas

(16) En esta regulación se aprecia con claridad cómo en las viviendas protegidas se «administrativizan» las responsabilidades por vicios constructivos. Lo que en la LOE concibe como

B. LOS REGÍMENES SANCIONADORES EN MATERIA DE VIVIENDA

infracciones que establecía la legislación estatal preconstitucional como las denuncias temerarias y la no declaración en procedimientos sancionadores por parte de infractores o denunciantes⁽¹⁷⁾.

b) En cuanto a la configuración de *las sanciones*, se produce una elevación sustancial de las multas respecto a las fijadas en 1978 por la normativa estatal⁽¹⁸⁾, y se consagra la afectación de los ingresos correspondientes a financiar actuaciones sobre vivienda protegida (art. 9.5 de la Ley 9/2003). Y en relación con las sanciones complementarias⁽¹⁹⁾, se detallan las infracciones en las que procede la aplicación de cada una de ellas –lo que redunda indudablemente en una mejora en el cumplimiento del principio de tipicidad de las sanciones respecto a lo que resultaba de la normativa estatal desplazada– y se identifican con más precisión las consecuencias que conllevan estas medidas complementarias⁽²⁰⁾.

c) Asimismo, se fijan los plazos de prescripción de las infracciones y de las sanciones (art. 14) y el plazo máximo de duración de los procedimientos sancionadores (art. 16.2), y se prevé la condonación de hasta un 25 % de las multas como incentivo económico para el pago de las mismas durante el plazo concedido para ello (art. 18).

d) Por último, la Ley madrileña incorpora también previsiones sobre las *multas coercitivas* como medio de ejecución forzosa de las obligaciones

una responsabilidad *civil* de los agentes que intervienen en la edificación da lugar en la Ley madrileña 9/2003 a una *infracción administrativa sancionable* por la Administración, en su caso previa denuncia, con multas y otras medidas sancionadoras (privación de derechos) que pueden imponerse a dichos agentes. Y al margen de ello, la Administración queda habilitada para exigirles la realización de las obras de reparación y conservación que resulten necesarias (art. 11.b de la Ley madrileña 9/2003), esto es, a imponerles obligaciones de hacer, a cuyo efecto dispone del mecanismo de las multas coercitivas (art. 19.2). Con independencia de que hayan quedado atrás conceptos en otro tiempo utilizados para caracterizar la relación entre la Administración y los promotores y constructores de VPO (relación especial de sujeción, ordenamiento sectorial), es obvio que el régimen de intervención administrativa es muy intenso.

(17) Cabe subrayar asimismo que la Ley madrileña, al igual que sucedía con anterioridad en la Ley asturiana 3/1995, de 15 de marzo, de sanciones en materia de vivienda y, posteriormente con la Ley aragonesa 24/2003 a la que nos referimos a continuación, carece de una cláusula general de tipificación de cualquier incumplimiento de la normativa como infracción administrativa, a diferencia de lo que sucedía con el marco sancionador estatal preconstitucional (art. 154 RVPO).

(18) El límite máximo de las multas por infracciones muy graves se sitúa en los 60.000 euros (art. 57 de la Ley 9/2003), multiplicándose por diez respecto al que se había fijado en 1978 (1 millón de pesetas).

(19) El artículo 10 de la Ley incluye como tales sanciones complementarias las siguientes: descalificación de la vivienda, pérdida de las ayudas económicas percibidas, pérdida del derecho a obtener subvenciones de la Comunidad de Madrid, e inhabilitación del promotor para acometer nuevas promociones de viviendas protegidas durante un plazo de tres a cinco años.

(20) Así, en relación con la descalificación de viviendas (art. 10.a) se mitigan sustancialmente sus efectos: conlleva la pérdida de los beneficios económicos percibidos, pero durante un lapso temporal amplio los usuarios legítimos de las viviendas mantienen los derechos derivados del régimen de protección y los propietarios de las viviendas siguen vinculados al régimen limitativo de precios aplicables a la venta o arrendamiento de las viviendas.



impuestas en las resoluciones sancionadoras; concretamente contempla su aplicación cuando tales resoluciones impongan al infractor obligaciones de hacer (obras de reparación en las viviendas) o la obligación de reintegrar a adquirentes o arrendatarios cantidades indebidamente percibidas (art. 19.2).

2.3.2 Aragón

En el mismo año 2003 la Comunidad de Aragón aprobó su Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida; Ley que contiene también una regulación completa de la potestad sancionadora de la Administración en materia de viviendas protegidas (arts. 41 a 61).

De nuevo se aprecian claros elementos de continuidad con la legislación aplicable anteriormente, pero las novedades son también numerosas e incluso observamos que se incrementan respecto a la Ley madrileña citada. De hecho, la ley aragonesa contiene una nueva regulación sustantiva de las viviendas protegidas en la Comunidad –con el objetivo explícito de darles un nuevo impulso en un momento en que los precios en el mercado de la vivienda libre se habían disparado–, lo que se proyecta también, como no podía ser de otra manera, sobre el régimen sancionador que contiene.

Esta incorporación de elementos novedosos sobre el régimen sustantivo de las viviendas protegidas se aprecia así claramente en la tipificación de las infracciones, que incluye conductas infractoras no existentes con anterioridad. Así, algunas referidas a las viviendas de promoción pública –opción que es objeto de regulación por la Ley junto a la promoción privada⁽²¹⁾–, al reconocimiento de derechos de opción de compra, tanteo y retracto a las Administraciones públicas en relación con las viviendas protegidas de promoción privada⁽²²⁾ o al régimen de acceso, uso y transmisión de las viviendas protegidas que establece la Ley⁽²³⁾. O también, el incumplimiento de las disposiciones sobre reservas de suelo para viviendas

(21) Constituye infracción administrativa la transmisión a terceros de viviendas de promoción pública en los supuestos a los que se refieren los artículos 42.c, 43.j y 44.e.

(22) Sobre el régimen sustantivo de estos derechos reconocidos a la Administración de la CA de Aragón y a la entidad local en que radiquen las viviendas, véanse los artículos 28 a 30 de la Ley. Sobre la consideración como infracción administrativa de la omisión de las comunicaciones exigidas para facilitar el ejercicio de estos derechos por la Administración, véanse los artículos 42.d, 43.k y 44.f.

(23) Así, en relación con el uso véase lo dispuesto en el art 43.f (utilizar más de una vivienda protegida sin autorización administrativa), 43.g (no desocupar las viviendas de promoción pública cuando proceda habiendo sido requerido para ello) y 43.o (destinar las viviendas a usos distintos del domicilio habitual y permanente). Sobre el régimen de acceso, uso y transmisión de las viviendas protegidas en Aragón, véase SOLANA CABALLERO, L. J. (2010).



B. LOS REGÍMENES SANCIONADORES EN MATERIA DE VIVIENDA

protegidas que incorpora la Ley⁽²⁴⁾. Y al margen de ello, aparece también tipificado por la Ley aragonesa el incumplimiento de la normativa técnica sobre de la edificación (art. 44.h), que en la actualidad hay que entender referida al Código Técnico de la Edificación aprobado por RD 3134/2006, de 17 de marzo, que vino a sustituir a las disposiciones estatales sobre la materia vigentes con anterioridad. Código Técnico aplicable con carácter general y por tanto, también a las viviendas protegidas.

Respecto a las sanciones, se aprecia una severidad creciente en la cuantía de los límites máximos de las multas,⁽²⁵⁾ y se asume la opción incorporada a la Ley madrileña de destinar el importe de las multas a financiar actuaciones en la materia, concretamente a «las políticas públicas de suelo y vivienda» (art. 56). Influjo que se advierte también en la disposición que incentiva el pago de las multas dentro del plazo concedido para ello mediante la condonación parcial de las mismas (hasta el 50% de la multa, según lo dispuesto en el art. 63.1)⁽²⁶⁾.

En otro orden de cosas, resultan remarcables la inclusión de numerosos elementos de graduación de la responsabilidad que se configuran como agravantes, atenuantes o circunstancias mixtas (arts. 47 a 49 y 52)⁽²⁷⁾ así como la fijación de unos plazos de prescripción de las infracciones de considerable amplitud⁽²⁸⁾.

Por último, es necesario dejar constancia de que, al margen de los procedimientos sancionadores, la Ley aragonesa contempla (art. 36 a 40)

(24) El artículo 44 califica como infracción muy grave vender terrenos destinados por el planeamiento a la promoción de viviendas protegidas a un precio superior al fijado conforme a la Ley (letra l) así como destinar tales terrenos a cualquier otro uso diferente del indicado (letra n). Estas infracciones deben ponerse en relación con lo establecido en el extenso artículo 5 de la propia Ley sobre reservas de terrenos para la construcción de viviendas protegidas. En relación con el marco legal de dichas reservas en la legislación estatal y en la autonómica, véase GARCÍA-ÁLVAREZ, G. (2010).

(25) El artículo 51.3 de la Ley establece, para las infracciones muy graves, el límite máximo de 300.000 euros, muy por encima de Madrid (60.000) y, por supuesto, de la legislación estatal pre-constitucional (6.000). Además, prevé su actualización por el Gobierno de Aragón conforme a la evolución del IPC.

(26) La Ley aragonesa habilita también a la Administración a imponer, además de las multas que correspondan, otras medidas entre las que se incluyen (art. 54) la pérdida de los beneficios de que disfrutara el infractor y la prohibición de obtenerlos de nuevo por un plazo máximo de seis años (infracciones graves) o doce años (infracciones muy graves). Asimismo, se contemplan, sin mayores especificaciones, la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, el desahucio y la pérdida del derecho al uso de la vivienda.

(27) Tales elementos de graduación de la responsabilidad sancionadora ofrecen una guía para la determinación de las sanciones procedentes en cada caso sin duda más matizada que la establecida con carácter general en su momento por la LRJAP (art. 131.3) y ahora por la LRJSP (art. 29.3).

(28) Los plazos que fija el artículo 45.1 son de un año (infracciones leves), tres años (graves) y seis años (muy graves). Además, se dispone que interrumpe el plazo de prescripción la entrega del acta levantada en el curso de una actividad inspectora a las personas presentes en el lugar en el que se realice tal actividad, o la negativa de tales personas a recibirla, siempre que concurran las circunstancias exigidas por el apartado 4 del artículo 45; entre ellas, que se inicie formalmente el procedimiento sancionador en el plazo máximo de tres meses.



la adopción de *medidas de protección de la legalidad y de restauración del orden jurídico perturbado*, entre las cuales se incluyen la suspensión de actos administrativos, la paralización de obras, el precinto o retirada de materiales o maquinaria y la suspensión de suministros de energía, agua y telefonía, tanto en relación con las actuaciones en curso de ejecución como con las ya concluidas.

2.3.3 *Cataluña*

Por lo que se refiere al régimen de infracciones y sanciones sobre vivienda protegida en la Comunidad catalana, lo más destacable resulta sin duda su inserción dentro de la ambiciosa regulación de los diversos aspectos jurídicos de la vivienda –no solo la protegida, sino en términos generales– que llevó a cabo la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en sustitución de la que contenía la Ley 24/1991, de 29 de noviembre, de la vivienda. La Ley 18/2007 es exponente claro no solo de la importancia que ha adquirido la problemática de la vivienda en nuestros días –sin duda se ha convertido en una de las competencias autonómicas de mayor relevancia–, sino también del progresivo intervencionismo regulatorio al que se ha sometido.

Dentro de esta ley general sobre la materia en Cataluña, objeto de numerosas modificaciones posteriores⁽²⁹⁾, interesa resaltar a nuestros efectos que existe una regulación unitaria del régimen sancionador acomodada al contenido sustantivo de la Ley⁽³⁰⁾.

Esta regulación unitaria del régimen sancionador en materia de vivienda se manifiesta así en la extensísima enumeración de conductas infractoras que contienen los artículos 123 a 125 de la Ley, que se agrupan en tres bloques, tanto para las infracciones muy graves, como en las graves y leves: 1) infracciones en materia de calidad del parque inmobiliario, 2) infracciones en materia de protección de los consumidores y usuarios de viviendas, y 3) infracciones en materia de viviendas de protección oficial (se mantiene por tanto en este punto en Cataluña la terminología tradicional). De este modo, se consigue codificar las infracciones en una única lista, pero con una separación temática en los tres grandes bloques aludidos que

(29) Un estudio pormenorizado de este texto legal en su redacción inicial se contiene en el libro colectivo dirigido por PONCE SOLÉ, J., y SIBINA TOMÁS, D. (2008). La versión consolidada de la Ley 18/2007 que publica el *BOE* permite fechar las 34 disposiciones y decisiones que han incidido sobre su texto hasta el momento presente (agosto de 2024), incluyendo sentencias anulatorias del TC, lo que arroja un promedio de dos modificaciones al año. Ello es sin duda indicativo de una indeseable inestabilidad regulatoria en la materia y en ocasiones también de una ostensible precipitación a la hora de abordarla.

(30) Artículos 108 a 131 integrantes del Título VI de la Ley («Del régimen de control y del régimen sancionador»).



B. LOS REGÍMENES SANCIONADORES EN MATERIA DE VIVIENDA

resulta clarificadora sistemáticamente –se corresponde con la propia estructura de la Ley en sus Títulos III, IV y V– y facilita la aproximación a unas listas de infracciones de extensión abrumadora⁽³¹⁾.

En segundo lugar, la regulación unitaria de la potestad sancionadora sobre vivienda en Cataluña se plasma en una regulación conjunta de las sanciones que se prevén (arts. 115 a 121), regulación que pivota una vez más en torno a unas multas de elevada cuantía⁽³²⁾ cuyo importe se destina a financiar las políticas públicas en materia de vivienda, completadas en su caso con la inhabilitación del infractor como sanción accesoria. Asimismo, hay reglas sobre prescripción de infracciones y sanciones, sobre caducidad del procedimiento sancionador, y sobre Administraciones y órganos competentes; todas ellas aplicables a los diversos supuestos de ejercicio de la potestad sancionadora en materia de vivienda en cualquier de sus ámbitos.

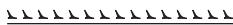
Por último, es destacable la opción de regular, igualmente con proyección general, la adopción de lo que la Ley denomina «medidas provisionales» –al margen de las «medidas sancionadoras»–, incluyendo entre tales medidas provisionales actuaciones administrativas de muy diversa índole⁽³³⁾. Algunas de ellas tienen efectivamente ese carácter provisional (la suspensión de obras y otras «medidas de cautela» contempladas en el artículo 110, o la clausura de inmuebles a la que se refiere el artículo 111)⁽³⁴⁾, pero otras en modo alguno son calificables como provisionales, como es el caso de las obras de reparación que pueden imponerse a los promotores (art. 112) –un supuesto claro de orden administrativa

(31) La Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de viviendas, introdujo un cuarto bloque de infracciones en los artículos 124 y 125 de la Ley 18/2007 (infracciones graves y leves «en materia de contención de rentas»), pero dichas infracciones fueron declaradas inconstitucionales por la STC 37/2022, de 10 de marzo, que anuló buena parte de la citada Ley 11/2020.

(32) Las multas se sitúan en unos niveles ostensiblemente elevados oscilando entre 90.001 y 900.000 euros en infracciones muy graves (art. 118.1), y pueden incrementarse además hasta absorber todo el beneficio que resulte de la comisión de una infracción (art. 118.5). Pero es remarcable el incentivo reparador que incorpora la Ley (apartado 7 del artículo 118) al prever que las multas sean objeto de condonación hasta un 80% de su importe si los infractores han reparado la infracción objeto de resolución sancionadora. No es por tanto un descuento por «pronto pago», como en Madrid o Aragón, sino un poderoso incentivo a la conducta reparadora del infractor.

(33) El artículo 109 distingue entre las medidas provisionales propiamente dichas –suspensión de obras y clausura de inmuebles– y las que denomina «medidas de reconducción», entre las que incluye la exigencia de obras a los promotores, las «multas coercitivas no sancionadoras» (innecesaria la aclaración de su carácter no sancionador pues las multas coercitivas se conciben como un medio de ejecución forzosa y no como medidas sancionadoras) y la devolución del importe del sobreprecio cobrado. Pero a renglón seguido la sección 2.^a del Capítulo I del Título VI de la Ley (arts. 110 a 114) las incluye a todas entre las medidas provisionales.

(34) Con razón subraya AGUADO i CUDOLÀ, V. (2008, p. 759) que hubiera sido más apropiado calificar tales «medidas provisionales» como *medidas de policía administrativa* o de restablecimiento de la legalidad, dado que su finalidad no es la de asegurar la eficacia de la resolución final de un procedimiento sancionador sino la de restablecer el cumplimiento de la legalidad y garantizar la observancia de la normativa aplicable.



de ejecución–, las multas coercitivas (art. 113) –medida instrumental para la ejecución forzosa de actos administrativos que imponen una obligación de hacer– y la devolución de las cantidades percibidas por encima de las que corresponden legalmente en la venta o cesión de VPO (art. 114). En este último caso, la exigencia de devolver dichas cantidades percibidas de los adquirentes o usuarios de las viviendas es una obligación dimanante de las resoluciones sancionadoras en caso de infracción consistente en la percepción de sobreprecio, siguiendo la tradición de la legislación estatal sobre VPO, de modo que está vinculada a un procedimiento sancionador⁽³⁵⁾.

3. OTRAS REGULACIONES SANCIONADORAS EN EL ÁMBITO DE LA VIVIENDA

La tendencia expansiva de la legislación autonómica sobre vivienda que se ha vivido durante el presente siglo y el intervencionismo administrativo creciente vinculado a dicha tendencia han tenido como consecuencia la aparición de disposiciones sobre infracciones y sanciones que respaldan las nuevas regulaciones y poderes de intervención.

Apuntamos a continuación algunos bloques materiales en los que se han consolidado estas regulaciones sancionadoras *ad hoc* relativas a ámbitos específicos, dentro del amplísimo campo cubierto en la actualidad por la legislación de vivienda.

3.1 **Calidad de las viviendas y protección de los adquirentes y arrendatarios**

Cabe apuntar en primer lugar que, sin perjuicio de la aplicación de la densa ordenación urbanística y de la normativa estatal sobre calidad de la edificación⁽³⁶⁾, no son pocas las CC. AA. que han aprobado disposiciones

(35) AGUADO, V., puso de relieve en su momento (2008, p. 762) que la Ley 18/2007 no contenía, en su versión inicial, la tipificación de la percepción de sobreprecios como infracción administrativa sancionable, lo que desvirtuaba la efectividad de la medida administrativa de devolución de tales sobreprecios –calificada por el artículo 114 como obligación de Derecho público a favor de acreedores privados por interés social– y subrayaba la necesidad de corregir esta omisión. Corrección que efectivamente se llevaría a cabo mediante la Ley 2/2014, de 27 de enero, que añadió un apartado *f bis* al artículo 123.3 de la Ley 18/2007, tipificando como infracción muy grave «la percepción de cualquier sobreprecio en el alquiler o venta de la vivienda protegida».

(36) En cuanto a la ordenación urbanística, la misma se contiene no solo en la Ley estatal de suelo y en la legislación autonómica sobre urbanismo, sino también en el planeamiento urbanístico aplicable en cada Municipio. La legislación estatal sobre edificación se contiene en la Ley 38/1999,



específicas sobre *calidad de las viviendas y protección de los adquirentes y arrendatarios de las mismas*, con una proyección general sobre el conjunto del parque de viviendas de la respectiva Comunidad.

Al respecto puede aludirse como ejemplo al caso de Castilla y León, cuya Ley del derecho a la vivienda (Ley 9/2010, de 30 de agosto) incorpora algunas disposiciones sustantivas sobre calidad de las viviendas (eficiencia energética, Libro del Edificio, inspección técnica de las viviendas) y sobre protección de adquirentes y arrendatarios (publicidad e información que se debe suministrar a adquirentes y arrendatarios, reservas y cantidades entregadas anticipadamente en la compra de viviendas, obligatoriedad de fianzas en contratos de arrendamiento y depósito de las mismas, etc.) que están respaldadas por las correspondientes disposiciones sancionadoras. En este sentido, se incluyen en la enumeración de infracciones algunas relativas al incumplimiento de las disposiciones sustantivas aludidas (art. 102, apartados *l*, *m*, *n*, *p* y *q*, artículo 103, apartados *h*, *i*, *m*, *n*, *o*, *p*, *q*, *r*, *s* y *t*, y artículo 104, *e*) las cuales se cierran con una cláusula general que califica como infracción leve «el incumplimiento de cualquier obligación impuesta por la presente Ley y que no tengan la calificación de muy grave o grave» (art. 104.g)⁽³⁷⁾⁽³⁸⁾.

3.2 Desocupación de las viviendas y otras anomalías en su utilización

Otro espacio consolidado en el Derecho sancionador aplicable a las viviendas tiene que ver con la utilización de las mismas y, especialmente, con su falta de ocupación o uso efectivo.

A este respecto cabe indicar que son diversas las CC. AA. que han afrontado la problemática de las *viviendas desocupadas* a través de un conjunto de medidas de diversa índole dirigidas a promover su ocupación efectiva, entre las que se encuentran las de carácter sancionador.

de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y normativa complementaria, entre la que destaca el Código Técnico (RD 314/2006, de 17 de marzo).

(37) Un esquema similar está en la base de las exigencias sobre calidad de las viviendas y derechos de compradores y arrendatarios de las mismas que contiene la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana (Títulos II y III) y en algunas de las infracciones que se tipifican en sus artículos 67, 68 y 69. Sobre las disposiciones relativas a la calidad de la vivienda en Cataluña, véase SIBINA TOMÁS, D., «La calidad del parque inmobiliario» (2008a, pp. 347 ss.).

(38) Por lo que se refiere en particular a las fianzas en contratos de arrendamiento, hay algunas CC. AA. que tienen una Ley específica al respecto, como es el caso de Aragón (Ley 10/1992, de 4 de noviembre) o Madrid (Ley 12/1997, de 4 de junio); Leyes que cuentan con preceptos sobre infracciones y sanciones relativos a esta materia tan concreta.



En este sentido, la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía ofrece un buen ejemplo al respecto, dado que focaliza su atención en esta cuestión, dedicándole un extenso tratamiento. Dicha Ley parte de un concepto legal de vivienda deshabitada (art. 25), detalla el procedimiento contradictorio para la declaración de una vivienda como deshabitada (arts. 27 a 40) y crea el Registro de Viviendas Deshabitadas (art. 41). Y sobre esta base, contempla diversas medidas de fomento de la ocupación de las viviendas, entre ellas la intermediación en el mercado de alquiler y la cesión temporal de las viviendas a la Administración para su gestión en dicho mercado (arts. 42 a 47 bis) así como también el ejercicio de poderes de inspección⁽³⁹⁾ y de sanción en relación con las viviendas deshabitadas.

En relación con este último aspecto –ejercicio de la potestad sancionadora– resulta remarcable que se califique como infracción administrativa muy grave el hecho de «no dar efectiva habitación a la vivienda», siempre que su titular sea una persona jurídica (art. 25, apartados 5 y 6 y artículo 53.1.a) –lo que deja fuera objetivamente a las personas físicas e introduce un discutible elemento de desigualdad jurídica⁽⁴⁰⁾–, considerándose agravante tener tres o más viviendas deshabitadas (art. 60.h), en cuyo caso debe imponerse la sanción en su grado máximo por cada una de las viviendas. Por otro lado, se califican como infracción grave diversas conductas relativas a la obstrucción de las funciones de información e inspección que se atribuyen a la Administración en la materia (art. 53.2.c)⁽⁴¹⁾.

Menos habitual es que la legislación de vivienda establezca medidas sancionadoras respecto de otras situaciones vinculadas a la ocupación de las viviendas consideradas anómalas como es el caso de la *sobreocupación*.

(39) El artículo 48.1 de la Ley enfatiza el objetivo de evitar las viviendas deshabitadas como función propia de la inspección en la materia.

(40) Basta por tanto con una vivienda deshabitada de la que sea titular una persona jurídica para que se cometa la infracción muy grave; en cambio una persona física no la puede cometer cualquiera que sea el número de viviendas deshabitadas que tenga. Si la fundamentación de la obligación de dar uso efectivo a las viviendas está en la función social de la propiedad, no se entiende que esta función social solo exista en el caso de las personas jurídicas. Véase en este sentido MOREU CARBONEL, E. (2018, p. 65).

(41) Otras CC. AA. han establecido, como es bien sabido, desincentivos de otra índole a la existencia de viviendas desocupadas. Entre ellos se encuentran la fiscalidad específica sobre viviendas vacías y la expropiación o arrendamiento forzoso de las mismas. Sobre estas medidas, que se introdujeron en su momento con notoria precipitación y pensando más en su impacto mediático a corto plazo que en su efectividad, véase PEMÁN GAVÍN, J. M. (2020, pp. 131-136) y la bibliografía que allí se cita, de tono marcadamente crítico. También los trabajos de ARGELICH COMELLES, C. y URBANO SÁNCHEZ, L., incluidos en esta misma obra colectiva relativos, respectivamente, a la movilización de las viviendas vacías y a su fiscalidad específica. En relación con este último aspecto, el legislador estatal ha incidido últimamente sobre el mismo a través de la Disp. Final tercera de la LDV, en la que se habilita a los Ayuntamientos a exigir recargos en el IBI de viviendas desocupadas y se fijan pautas legales al efecto.



pación de las mismas, o de las denominadas *infraviviendas*, pero hay alguna Comunidad que sí lo hace, como sucede en Cataluña⁽⁴²⁾ o la Comunidad Valenciana⁽⁴³⁾.

Por último, procede dejar constancia de que la profusa legislación autonómica sobre viviendas de uso turístico incorpora también previsiones de carácter sancionador. Esta normativa tiene que ver obviamente con la utilización de las viviendas, pero su entronque principal se sitúa en la materia competencial «turismo» y en la legislación correspondiente⁽⁴⁴⁾.

3.3 Protección de las personas vulnerables o en riesgo de exclusión residencial

Como no podía ser de otra manera, la preocupación por el acceso a la vivienda de los colectivos vulnerables o en riesgo de exclusión recorre también la legislación estatal y autonómica en materia de vivienda: especialmente desde la crisis inmobiliaria y financiera iniciada en 2009. El énfasis legislativo está puesto aquí obviamente en medidas de otra índole (parques públicos de viviendas, viviendas protegidas, servicios sociales,

(42) La Ley 18/2007 de Cataluña define el concepto de *sobreocupación* con referencia a los estándares de superficie por persona fijados como condiciones de habitabilidad (art. 3.e, si bien admitiendo una cierta flexibilidad para unidades de convivencia con vínculos de parentesco) y califica dicha situación como una modalidad de «utilización anómala» de la vivienda (art. 41) contemplando diversas medidas correctoras al respecto (art. 43). Adicionalmente, establece que comete infracción grave quien promueve la sobreocupación (art. 124.1 h) y muy grave quien sea promotor y responsable de una sobreocupación que ponga en riesgo la seguridad de las personas (art. 123.1.i). Véase al respecto SIBINA TOMÁS, D. (2008b).

Por lo que se refiere al concepto de *infravivienda* (art. 3.f: el inmueble que «careciendo de cédula de habitabilidad y no cumpliendo las condiciones para su obtención, se destina a vivienda»), también se considera una situación anómala (art. 41) que es objeto de medidas correctoras (art. 44) y de previsiones sancionadoras. En este último aspecto, se tipifica como infracción muy grave la conducta consistente en «explotar económicamente» las infraviviendas (art. 123.1.j).

Respecto a la *ocupación* de una vivienda *sin título* habilitante para ello, lo sorprendente es que solo se califique como «utilización anómala» en aquellos casos que «alteren la convivencia o el orden público o que pongan en peligro la seguridad o la integridad del inmueble» (art. 41.1c), lo que implica que el legislador catalán asuma como normales las ocupaciones ilegales en cualquier otra hipótesis. Pero ni siquiera la situación aludida –ocupaciones ilegales que alteran el orden público o ponen en riesgo la seguridad del inmueble– constituye infracción administrativa sancionable, pues no se incluye en la larga lista de infracciones de los artículos 123 a 125.

(43) En esta Comunidad, incide sobre la cuestión el Decreto-Ley 3/2023, de 17 de febrero; en particular, los artículos 2 (apartados 9 y 10) y 32.2.k y m de esta disposición.

(44) Véase sobre este punto MONTOYA MARTÍN, E., y FERNANDEZ SCAGLIUSI, M. A. (2018, pp. 99 ss.), quienes ponen de relieve que la normativa autonómica sobre viviendas de uso turístico contiene por lo general escasas disposiciones de carácter sancionador remitiéndose al efecto a la legislación sobre turismo de la correspondiente Comunidad. No obstante, son varias las CC. AA. que contemplan expresamente como infracción grave la oferta ilegal o la prestación clandestina de servicios turísticos, entendiendo por tales aquellos que se prestan por su titular sin haber presentado declaración responsable ni comunicación previa.



subvenciones y ayudas públicas, etc.), pero se hace uso también de la imposición de cargas y obligaciones a determinadas empresas y propietarios de viviendas cuyo cumplimiento está respaldado por preceptos legales que habilitan a la Administración a ejercer la potestad sancionadora.

Cabe citar así las disposiciones dictadas por el Estado para proteger a los deudores hipotecarios sin recursos o vulnerables que se imponen a las entidades de crédito que hayan asumido los denominados «Códigos de Buenas Prácticas» que se aprobaron en 2012 y en 2022⁽⁴⁵⁾, las previsiones sobre pobreza energética que obligan a suministradores de agua potable, gas y electricidad a las viviendas⁽⁴⁶⁾, las medidas para evitar desahucios mediante propuestas de alquiler social que deben ofrecer los propietarios en ciertos casos⁽⁴⁷⁾, o la prohibición de que los arrendadores de vivienda establezcan condiciones de pago o de garantía insólitas o poco habituales que provoquen la imposibilidad de acceder a la vivienda para colectivos particularmente vulnerables⁽⁴⁸⁾. Medidas que están respaldadas en todos los casos, como se ha indicado, por preceptos legales de carácter sancionador.

4. CONSIDERACIONES FINALES

De cuanto queda dicho se infiere claramente en primer lugar el protagonismo casi absoluto que corresponde actualmente a los legisladores au-

(45) Véase el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, modificado en diversas ocasiones, que incluye como anexo el «Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre vivienda habitual». Más recientemente, el Real Decreto-ley 19/2022, de 22 de noviembre, estableció un nuevo Código de Buenas Prácticas, esta vez «para aliviar la subida de los tipos de interés en préstamos hipotecarios sobre vivienda habitual». La adhesión a estos Código y sus modificaciones ha venido siendo formalmente voluntaria para las entidades de crédito, pero resultan de cumplimiento obligatorio para los Bancos y Cajas adheridas, quedando tales entidades sujetas a supervisión por el Banco de España también en esta materia y a las sanciones que deriven del incumplimiento de los mencionados Códigos. Sobre esta modalidad de protección de los deudores con hipoteca sobre su vivienda habitual, véase el estudio de ALONSO PÉREZ, M. T. (2024).

(46) En el caso de Aragón, véase la Ley 9/2016, de 3 de noviembre, de reducción de la pobreza energética, cuyo artículo 14 tipifica como infracciones sancionables el incumplimiento por los suministradores de ciertos deberes que se les imponen. Y en la Comunidad Valenciana, cabe citar la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda, cuyo artículo 33 tipifica como infracción muy grave determinados incumplimientos por las empresas suministradoras en materia de pobreza energética (apartados *e* y *f*).

(47) Véase artículo 5 de la Ley de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda, así como las infracciones graves que se contienen en los apartados *i* y *l* del artículo 124.2 de la Ley 18/2007.

(48) En la Comunidad Valenciana esta conducta constituye una infracción grave (art. 32.2.*l* del Decreto-Ley 3/2023, de 17 de febrero). En el caso de que sea un gran tenedor de viviendas el que la realice, la infracción se califica como muy grave (art. 32.3, apartado *i* de la misma disposición).



B. LOS REGÍMENES SANCIONADORES EN MATERIA DE VIVIENDA

tonómicos en el Derecho sancionador que gira en torno a la vivienda como objeto de numerosos derechos y de obligaciones no menos numerosas. Una vez desplazada la legislación estatal sobre viviendas de protección oficial por la correspondiente legislación autonómica, apenas se pueden citar hoy disposiciones sancionadoras estatales que incidan sobre la vivienda. De hecho, la LDV carece de disposiciones sancionadoras en la versión que finalmente se aprobó, de la que eliminó un artículo del Proyecto de Ley (el 38) que incorporaba muy limitadas previsiones sobre infracciones y sanciones.

Como efecto inevitablemente unido a este protagonismo autonómico en la materia, se detectan divergencias crecientes entre lo que es susceptible de sanción en unos y otros lugares, sin perjuicio de que se mantengan ciertas inercias en algunos aspectos y de que existan los habituales mecanismos de influjo entre Comunidades. La inexistencia de una competencia estatal para dictar las bases o la legislación básica en materia de vivienda aboca necesariamente a este resultado, al determinar la ausencia de parámetros de referencia comunes en la legislación estatal que permitirían fijar límites a las opciones sancionadoras autonómicas⁽⁴⁹⁾.

El mayor o menor despliegue del recurso al Derecho sancionador que llevan a cabo las CC. AA. en su legislación de vivienda está unido, por supuesto, al grado de intervencionismo que la impregna y al mayor o menor ímpetu reglamentador que han asumido en cada caso en los últimos años. Lo que evidencia el carácter instrumental que tiene tal Derecho sancionador como mecanismo coercitivo que no siempre reprime conductas dotadas de un desvalor ético-social importante y ampliamente compartido, sino que opera en muchos casos como herramienta complementaria y de cierre al servicio de la efectividad de las políticas públicas en muy diversos frentes. Ello permite explicar la considerable distancia de lo que es sancionable, por ejemplo, en Cataluña o la Comunidad Valenciana –exponentes

(49) La jurisprudencia constitucional se ha referido en diversas ocasiones a la existencia de límites constitucionales a la legislación sancionadora autonómica. En concreto, ha venido afirmando (desde la ya lejana STC 87/1985, de 16 de julio) que dicha legislación no puede introducir «divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio» y que las CC. AA. no pueden «introducir tipos ni imponer sanciones que difieran sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio», apoyando tales afirmaciones en el título competencial del Estado de carácter trasversal contenido en el 149.1.1.^a CE (igualdad en las condiciones básicas de los derechos constitucionales). Pero en la práctica estos límites solo han resultado operativos y efectivos cuando existe una competencia estatal para la regulación básica de la materia que permite establecer un esquema sancionador común, como sucede en la sanidad, el medio ambiente o la función pública, pero no es el caso de la vivienda. Así lo pone de manifiesto el reciente estudio de CASINO RUBIO, M. (2023) sobre los límites competenciales de las normas sancionadoras autonómicas; estudio en el que se expone minuciosamente la no escasa jurisprudencia constitucional producida al respecto. Por lo que se refiere al procedimiento sancionador, sigue siendo de interés la exposición de OLIVÁN DEL CACHO, J. (1996).



claros de una tendencia hiper-regulatoria en la materia⁽⁵⁰⁾ y en Comunidades como Madrid o Castilla y León, cuya legislación hace un uso más modesto de las regulaciones sancionadoras. Contraste que permite identificar también situaciones intermedias como es el caso de Aragón.

Por lo demás es también observable en el conjunto de la legislación considerada que la potestad sancionadora tiende a concebirse como uno más entre otros mecanismos coercitivos que respaldan las normas que imponen obligaciones o prohibiciones a los sujetos obligados a cumplir la frondosa normativa sobre vivienda en vigor. En efecto, la potestad sancionadora que incide sobre las viviendas viene a concebirse muy frecuentemente en conjunción con otras potestades que se atribuyen a las Administraciones competentes, que están también muy extendidas, como es el caso de las órdenes de ejecución con requerimientos de actuación a los sujetos obligados a cumplir, las multas coercitivas, los impuestos con fines extra-fiscales, o la amenaza de expropiación o arrendamiento forzoso de las viviendas.

Obviamente, se incluyen también en la legislación estudiada una panoplia de previsiones sobre medidas de fomento de diversa índole o de servicio público –«servicios de interés general», en la terminología que se ha consolidado con la LDV–, como corresponde a una materia que conlleva inequívocos aspectos sociales y prestacionales, lo cual queda cumplidamente reflejado en el propio índice de este Tratado.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO I CULOLÀ, V. (2008), en J. Ponce Solé y D. Sibina Tomás (dirs.), *El derecho de la vivienda en el siglo xxi: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*, Marcial Pons, pp. 753 ss.
- ALONSO PÉREZ, M. T (2024), «El Código de Buenas Prácticas del Real Decreto-Ley 19/2022, como mecanismo de protección dispensada ante la subida de los tipos de interés a los deudores de préstamos hipotecarios sobre vivienda habitual», en el vol. col. dirigido por L. C. Mate Satué y otras, *El derecho a la vivienda en tiempos de incertidumbre*, Ed. Aranzadi, pp. 101 ss.
- BELTRÁN DE FELIPE, M. (2000), *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, Lex Nova, Valladolid, 2000.

(50) El uso en no pocos casos del Decreto-ley en estas Comunidades, aunque no solo en ellas, para la tipificación de nuevas infracciones es síntoma elocuente de la precipitación y búsqueda de impactos políticos a corto plazo con la que se ha actuado frecuentemente; algo nada deseable con carácter general, pero especialmente en materia sancionadora.



B. LOS REGÍMENES SANCIONADORES EN MATERIA DE VIVIENDA

- CASINO RUBIO, M. (2023), «Los límites competenciales de las normas sancionadoras autonómicas», *Revista General de Derecho Administrativo*, 63 (2023).
- CUBERO MARCOS, J. I. (2009), «Cuestiones jurídicas controvertidas en torno a las viviendas protegidas, es especial las deficiencias de construcción», *RVAP*, 84, pp. 53 ss.
- CUENA CASAS, M. (2024), «¿La okupación de inmuebles como instrumento para garantizar el derecho a la vivienda?», en el vol. col. dirigido por L. C. Mate Satué y otras, *El derecho a la vivienda en tiempos de incertidumbre*, Ed. Aranzadi, pp. 225 ss.
- DAGNINO GUERRA, A. (1997), «Consideraciones sobre la solidaridad en el Derecho Administrativo sancionador: en especial, el régimen sancionador en materia de viviendas de protección oficial», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 158, pp. 65 ss.
- GARCÍA ÁLVAREZ, G. (2010), «Las reservas de suelo para viviendas de protección pública», en F. López Ramón (dir.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Ed. Marcial Pons, pp. 383 ss.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2010), «La planificación de la vivienda protegida», en F. López Ramón (dir.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid», en pp. 349 ss.
- LOPEZ RAMÓN, F. (dir.) (2010), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Ed. Marcial Pons.
- MONToya MELGAR, E., y FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M. A. (2018), «El régimen administrativo de las viviendas de uso turístico: la inspección y el régimen sancionador», en el vol. col. dirigido por G. Cerdeira Bravo de Mansilla, *Viviendas de uso turístico: régimen civil, administrativo y fiscal*, Editorial Reus, Madrid.
- MOREU CARBONELL, E. (2018), «Viviendas vacías» en M. T. Alonso Pérez (dir.), *Nuevas vías jurídicas de acceso a la vivienda*, Ed. Aranzadi, pp. 27 ss.
- NASARRE AZNAR, S. (2024), «Los retos de la vivienda tras quince años de crisis y la Ley 12/2023», en el vol. col. dirigido por L. C. Mate Satué y otras, *El derecho a la vivienda en tiempos de incertidumbre*, Ed. Aranzadi, pp. 33 ss.
- OLIVÁN DEL CACHO, J. (1996), *Procedimiento Sancionador y Estado autonómico*, Cedecs, Barcelona.
- PEMÁN GAVÍN, J. M. (2020), *Banca, Derecho y sociedad en tiempos convulsos. Sobre la necesidad de recuperar la ecuanimidad en el tratamiento del sector financiero*, Marcial Pons.
- PONCE SOLÉ, J., y SIBINA TOMÁS, D. (dirs.) (2008), *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*, Marcial Pons.
- SIBINA TOMÁS, D. (2008a), «La calidad del parque inmobiliario», en el vol. col. dirigido por Ponce Solé, J. y Sibina Tomás, D., *El derecho de la vivienda en el siglo XXI*, cit., pp. 347 ss.
- (2008b), «La utilización anómala de las viviendas: la desocupación permanente, la sobreocupación y la infravivienda», en el vol. col. dirigido por J. Ponce Solé, J. y Sibina Tomás, D., *El derecho de la vivienda en el siglo XXI*, cit. pp. 463 ss.



- SOLANA CABALLERO, L. J. (2010), «Régimen del acceso, uso y transmisión de las viviendas protegidas en Aragón», en F. Lopez Ramón, (dir.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Ed. Marcial Pons. pp. 411 ss.
- TEJEDOR BIELSA, J. (2010), «Régimen jurídico general de la vivienda protegida», en F. López Ramón (dir.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid, pp. 309 ss.
- (2012), *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. De la propiedad al alquiler y la rehabilitación*, La Ley, Madrid.
- TEROL GÓMEZ, T. (2012), *Régimen básico de las viviendas protegidas*, Aranzadi, Cizur Menor.