

# LA LEY 2/2017 DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA VALENCIANA

## Las actuaciones para movilizar el parque inmobiliario de vivienda social y la intervención pública en la protección de los deudores hipotecarios

*Es indecente y es indecente,  
Gente sin casa y casa sin gente.*

Silvia Pérez Cruz  
Premios Goya 2017

**Rebeca Torró Soler**

Licenciada en Derecho  
Directora general de Vivienda, Rehabilitación y Regeneración Urbana  
Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio  
Generalitat Valenciana

**Jorge Hervás Más**

Doctor en Derecho  
Jefe de servicio del Departamento de Urbanismo y Vivienda  
Ayuntamiento de Gandia (Valencia)  
Profesor asociado del Departamento de Urbanismo  
Universidad Politécnica de Valencia

### 1. INTRODUCCIÓN

### 2. LAS ESTRATEGIAS PÚBLICAS DE MOVILIZACIÓN DE VIVIENDA EN EL DERECHO COMPARADO: REINO UNIDO, FRANCIA, HOLANDA Y DINAMARCA

### 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO SUBJETIVO

### 4. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD DE LA VIVIENDA: SU USO EFECTIVO PARA FINES RESIDENCIALES

### 5. CONVENIOS DE COLABORACIÓN CON LAS ENTIDADES FINANCIERAS Y LAS SOCIEDADES DE GESTIÓN DE ACTIVOS PROCEDENTES DE LA REESTRUCTURACIÓN BANCARIA

### 6. LAS MEDIDAS “DE FUERZA” PARA EXIGIR LA FUNCIÓN SOCIAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD

#### 6.1 LA TRANSFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN HIPOTECARIA EN UN CONTRATO DE ARRENDAMIENTO CON OPCIÓN DE COMPRA

#### 6.2 LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USUFRUCTO O EL ARRENDAMIENTO FORZOSO

#### 6.3 LA POTESTAD SANCIONADORA

7. EL ALQUILER SOLIDARIO Y LA REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS
8. EL SIGUIENTE PASO: ¿EL IMPUESTO SOBRE VIVIENDAS VACÍAS?
9. UNA ASIGNATURA PENDIENTE: EL DERECHO DE TANTEO Y RETRACTO
10. EL PAPEL DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA MOVILIZACIÓN DE VIVIENDAS SOCIALES
11. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA VALENCIANA
12. CONCLUSIONES

## **1. INTRODUCCIÓN**

Si hay una imagen que ilustra bien la crudeza de la crisis económica, sin duda es la de las decenas de miles de familias o ancianos que han sido desahuciados en los últimos años por no poder hacer frente al pago de sus hipotecas. Esta situación afecta particularmente a quienes han realizado un importante esfuerzo personal y económico para comprar una vivienda y que, por diversas razones, puedan haber quedado en una situación especialmente vulnerable como consecuencia de muy diversas circunstancias, particularmente acrecentadas, en los últimos años, con motivo de la importante crisis económica y de precarización que ha azotado en especial a la Comunidad Valenciana.

Los lanzamientos judiciales de propietarios de viviendas por causas económicas afectan a una de las necesidades más elementales de la población, y la protección del disfrute a una vivienda, en muchos de estos casos, constituye un derecho que los poderes públicos están obligados a preservar.

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013 (Asunto C-415-11) puso en evidencia, por primera vez, la necesidad de una actuación urgente e inaplazable de los poderes públicos, dirigida a la salvaguarda de los derechos fundamentales y estatutarios que van ligados con el uso y disfrute de la vivienda habitual y, sin lugar a dudas, marcó un verdadero cambio de rumbo en las estrategias en materia de vivienda de los países de la Unión Europea.

La clave de bóveda de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Función Social de la Vivienda, de la Comunidad Valenciana, (LFSV) no es otra que la garantía del derecho a la vivienda, la protección contra los desahucios forzosos y la obligación de los poderes públicos de garantizar el adecuado realojamiento de las personas sin recursos afectadas por procesos de lanzamiento. La ley apuesta, en primer lugar, por los procesos de mediación entre familias con sobreendeudamiento y entidades financieras, incorporando la obligación de realojamiento de las personas en riesgo de exclusión social por pérdida de vivienda.

Efectivamente, el empeoramiento de la situación de emergencia social y la escasez de las ayudas que reciben las personas afectadas contrastan con los ingentes beneficios obtenidos por entidades financieras y empresas de suministros. Las cinco entidades financieras más grandes del Estado español (Santander, BBVA, Caixabank, Popular y Sabadell) cerraron el año 2013 con un beneficio de 7.674 millones de euros. Cabe recordar, asimismo, que desde el inicio de la crisis las

administraciones públicas han transferido cerca de 165.000 millones de euros a las entidades financieras. De hecho, el informe Emergencia habitacional en el Estado español, del Observatorio DESC y la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), ponía de manifiesto que algunas de las entidades que más desahucian son precisamente las que han concentrado la mayor parte de ayudas públicas.<sup>1</sup>

También justifica la urgencia de este paquete de normas aprobadas en materia de vivienda el hecho de que las entidades financieras y sociedades vinculadas hayan comenzado a venderlas a fondos de inversión internacionales, lo que se considera una “grave afectación del mercado” y una “nueva dinámica especulativa”.

A ello debe añadirse el penoso estado en el que se encuentra el actual *stock* de viviendas de las entidades financieras y de la SAREB, que hasta la fecha siguen sin ejecutar las obras de adecuación en las viviendas que mantienen vacías, entre otras razones porque “en estos momentos la posición de los grandes tenedores de vivienda es la de no ejecutar estas obras (*sic*), hecho que genera un incremento exponencial del problema cuando estos tenedores van adquiriendo más y más viviendas”.

Expuestos estos antecedentes, una de las prioridades de las políticas públicas de vivienda del Consell se centra en la movilización del parque de viviendas vacías. En este sentido, la Comunidad Valenciana constata la existencia de un parque inmobiliario superior a las 505.000 viviendas desocupadas, situación que hace necesario el establecimiento de un paquete de medidas para su salida al mercado con la pretensión de satisfacer las necesidades de la población, especialmente, las personas más vulnerables.

En este contexto, se adopta un compendio de potentes iniciativas de actuación sobre la vivienda deshabitada de primera residencia y, preferentemente, en manos de sus grandes tenedores, entre estos, los bancos y las entidades de crédito<sup>2</sup>.

La Ley, como así se ha comentado, se centra principalmente en estas entidades financieras, sus filiales inmobiliarias y sus entidades de gestión de activos: sin lugar a dudas las grandes propietarias de este parque de viviendas desocupadas, todo ello con el objetivo de alcanzar un obligado entendimiento con los afectados (proponiendo la dación en pago, moratorias en las cuotas o modificando las condiciones para convertir ejecuciones hipotecarias en alquileres sociales).

Sería injusto, como pretenden algunos, reducir el papel de la ley a la expropiación temporal del uso de las viviendas, aspecto que, sin lugar a dudas, ha acaparado, con diferencia, la mayor repercusión de los medios de comunicación.

Se trata de una norma sin parangón ni precedente alguno en la historia del derecho valenciano, que no se limita al diagnóstico e inventario del parque residencial deshabitado, sino que incorpora una auténtica batería de medidas para garantizar la total movilización del parque residencial valenciano.

---

<sup>1</sup> Exposición de Motivos 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.

<sup>2</sup> ALONSO PÉREZ, M. T. Vivienda y crisis económica, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

Esta Ley se sitúa al frente de las demandas ciudadanas hasta el punto de equiparar la vivienda a un auténtico derecho universal, a la altura de la educación o la sanidad y como pieza clave en el estado del bienestar.

## **2. LAS ESTRATEGIAS PÚBLICAS DE MOVILIZACIÓN DE VIVIENDA EN EL DERECHO COMPARADO: REINO UNIDO, FRANCIA. HOLANDA Y DINAMARCA**

Por lo que se refiere a este apartado, con carácter previo al análisis del contenido de las estrategias de la Generalitat Valenciana en materia de vivienda debería, en primer lugar, contextualizarse la situación de los países de nuestro entorno.

### **2.1 REINO UNIDO**

Las estrategias para la movilización de vivienda vacía en el Reino Unido surgen en un contexto de dificultad de acceso a la vivienda de algunos colectivos, de tal forma que resulta especialmente relevante el papel de la Empty Homes Agency para presionar al gobierno y promover iniciativas que favorezcan la movilización de viviendas vacías.

Concretamente, Birmingham fue una de las primeras ciudades en iniciar este camino y es la que ha conseguido movilizar más viviendas vacías desde que en 2011 se inició el programa New Homes Bonus. Por otra parte, ciudades como Manchester y Liverpool presentan los mayores porcentajes de vivienda vacía y los mejores resultados en valores absolutos respecto a la movilización de vivienda vacía en el último período del que se han publicado datos (2014-2015).

Por lo que se refiere a las ayudas financieras y subvenciones públicas, Reino Unido cuenta con las líneas de ayudas que a continuación se relacionan:

a) *New Home Bonus*. Se trata de una subvención a los gobiernos locales en función del incremento neto del parque de viviendas, teniendo en cuenta tanto las viviendas vacías movilizadas como nuevas viviendas construidas o la conversión en viviendas de otro tipo de propiedades, como locales comerciales.

b) *Ayudas a la rehabilitación*. Por lo que se refiere a esta línea, a fecha de 2017 no se ha renovado el programa National Empty Homes Loans Fund (NEHLF) o el Exeter empty homes loan. Ahora bien, periódicamente surgen programas para financiar o subvencionar mejoras vinculadas a la eficiencia energética.

En cuanto al régimen jurídico de la fiscalidad sobre la vivienda, se otorga a los gobiernos locales la competencia para introducir recargos o deducciones en el *council tax* (similar al IBI), reconociendo, entre las más frecuentes, los recargos de hasta el 150% para las viviendas vacías o las deducciones o bonificaciones asociadas a trabajos de rehabilitación y acondicionamiento de viviendas vacías para su posterior alquiler o venta.

Por lo que se refiere a las medidas de carácter ejecutivo, debemos destacar la importancia del programa DEMOS (*Empty Dwelling Management Orders*) recogidas en el Housing Act 2004 que

otorgan al gobierno local derechos sobre la gestión del uso de viviendas durante un período de tiempo determinado, pero sin afectar al derecho de propiedad.

Como mecanismos de ejecución forzosa, se reconoce el programa CPO (*Compulsor Purchase Order y Enforced Sales*). En este sentido, se trata de dos procedimientos por los que se obliga al propietario a transmitir la vivienda vacía. Básicamente consiste en la expropiación o embargo de la vivienda vacía para su venta o subasta, acompañada de una intervención durante todo el proceso para asegurar que se cumple con la finalidad de movilizarla en el mercado.

En el primero de los casos, se puede aplicar cuando existe un importante interés público, generalmente cuando la vivienda se encuentra radicada en un área con unas necesidades de vivienda especialmente graves y su propietario se niega a ponerla en el mercado. La segunda medida se puede adoptar cuando la persona propietaria no está al corriente en el pago de impuestos o gastos en los que haya podido incurrir la administración por ocuparse de su propiedad.

## 2.2 FRANCIA

El modelo francés muestra una gran variedad de instrumentos de distinta tipología pero carece de una estrategia claramente definida en torno a la vivienda vacía, más allá de algunos instrumentos fiscales (*taxe sur les logements vacants*) o legales (*réquisition de logements vacants*) regulados en el art. 642.1 del Código Francés de Construcción y Vivienda que se han mostrado poco eficaces hasta el momento.

Desde hace 30 años, Francia destina aproximadamente el 2% de su PIB a las políticas de vivienda, siendo el estado de la UE que más dinero destina en relación a su PIB (60.000 millones en 2013, 40.000 millones en 2014). Pero lejos de solventar el problema del acceso a la vivienda en Francia, o más concretamente, el de la vivienda vacía, este se ha seguido agravando y, a medida que esto sucedía, se han ido incorporando a las políticas de vivienda nuevos instrumentos y agentes que han contribuido a hacer de las políticas de vivienda un sistema excesivamente complejo y poco eficaz.

Por otra parte y según datos del Instituto de Estadística francés, las viviendas vacías en 2014 son 2.828.000 (7,8% del parque de vivienda), lo que supone aproximadamente 800.000 más respecto al año 2005. Estos datos deben enmarcarse en el fuerte aumento de los precios de la vivienda registrado en Francia en los últimos decenios.

En el caso de las subvenciones o prestaciones para fomentar la demanda o facilitar el acceso a la vivienda, estas están generalizadas y alcanzan a un elevado porcentaje de la población. De hecho, distintos estudios han comprobado que este tipo de ayudas han contribuido de manera decisiva al encarecimiento de los precios. Concretamente, en el caso del alquiler se estima que un porcentaje muy elevado de las ayudas recibidas por los inquilinos quedan absorbidas por el incremento en el precio del alquiler, de modo que se estima que este tipo de ayudas deben reducirse y vincularse a iniciativas de vivienda e intervención social.

Hasta ahora, la política para la movilización de la vivienda en Francia se había enfocado hacia las sanciones a través de instrumentos fiscales (*taxe sur les logements vacants*) o legales (*réquisition*

*de logements vacants*). Actualmente parece haber un cambio de rumbo en la estrategia que adquiere un enfoque de fomento en el que se busca incentivar al propietario.

En este caso, el objetivo del gobierno francés se centra en la movilización, en un periodo de 3 años, de 50.000 viviendas de las 100.000 que el ministerio estima como potencialmente gestionables en las zonas prioritarias para destinarlas al mercado de alquiler social, y que podrían acoger a unas 115.000 personas.

La operativa aún no está definida pero, como en otros dispositivos, las personas propietarias se comprometerán a alquilar sus viviendas a un precio inferior al del mercado y tendrán la mediación y acompañamiento de la Agencia Nacional de la Vivienda (ANAH). En este caso, la novedad y el principal atractivo para los propietarios están en la mejora de los beneficios fiscales que obtendrían, aún pendientes de ser aprobados en el proyecto de Ley de Presupuestos para 2017, y que será una evolución del dispositivo previsto en la Loi Borloo Ancien, cuyo atractivo se quiere incrementar simplificándolo y adecuándolo mejor a la realidades locales.

### 2.3 HOLANDA Y DINAMARCA

En Holanda, las medidas de intervención sobre las viviendas vacías giran en torno a la Ley de Propiedad Vacía de 1981 (Vacant Property Act o Leegstand wet) incorporándose asimismo la normativa de carácter fiscal. Hasta el 1 de octubre de 2010, la ocupación de viviendas vacías en Holanda no estaba tipificada como sanción punible y, de esta forma, se fomentaba que los propietarios alquilasen sistemáticamente las viviendas de su propiedad para garantizar el control de las mismas.

Actualmente el sistema danés sí que incorpora medidas de protección contra las viviendas vacías que incluyen el ejercicio de la potestad sancionadora contra los propietarios que mantienen sus viviendas deshabitadas durante solo 6 semanas. La norma que incluye esta previsión es la Ley de la Regulación Temporal de las Viviendas Privadas (Lov om midlertidig regulering af private boliger), que entró en vigor en 1980.

Así, cuando una vivienda ha permanecido deshabitada durante 6 semanas o más, el propietario debe informar de ello a la corporación local, de tal forma que, a la expiración del plazo estipulado, la corporación local podrá asignar a una entidad inmobiliaria que deberá ofrecer un alquiler de la vivienda inmediatamente.

### 3. LA VIVIENDA COMO DERECHO SUBJETIVO

La Ley 2/2017, de 3 de febrero valenciana, establece como novedad un verdadero derecho subjetivo a disfrutar de una vivienda. En este sentido, el art. 6 LFSV reconoce en favor de cualquier valenciano o valenciana el derecho a un alojamiento asequible, digno y adecuado que deberá resolverse en un plazo máximo de seis meses desde su solicitud reconociéndose otorgado el mismo por silencio administrativo.

De hecho, únicamente la Comunidad Valenciana y el País Vasco (art. 6 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco), han sido las únicas que han institucionalizado expresamente este reconocimiento del derecho subjetivo.

También, la Ley 1/2011 de 10 de febrero de Garantías en el acceso a la vivienda, de Castilla-La Mancha, derogada inexplicablemente el 1 de marzo de 2012, reconocía, asimismo, en su artículo 3 un auténtico derecho subjetivo según la siguiente redacción:

«1. Las personas demandantes que, llevando al menos inscritas un año en el Registro de Demandantes de Vivienda con protección pública de Castilla-La Mancha, no hayan obtenido el acceso a una vivienda protegida en los términos recogidos en esta Ley, podrán acceder, mediante el alquiler, a una vivienda no sometida a algún régimen de protección pública que sea adecuada a sus necesidades.

2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, la Consejería competente en materia de vivienda les reconocerá la garantía económica de acceso a la vivienda en los términos determinados en esta Ley.

3. Dicha garantía económica se disfrutará por las personas beneficiarias en tanto no hayan obtenido el acceso a una vivienda protegida. En todo caso, estas personas estarán obligadas a participar en los procedimientos ordinarios de adjudicación de viviendas.»

Tanto la Ley de la Comunidad Valenciana como la del País Vasco optan decididamente, así lo destacan sus exposiciones de motivos y lo recoge en su articulado, por establecer legalmente el derecho subjetivo de acceso a la vivienda; y ello a pesar de reconocer al mismo tiempo la insuficiencia de un parque público residencial. De esta forma, la imposibilidad de atender razonablemente este derecho así configurado aboca seguidamente al legislador autonómico a:

- 1) Restringir el colectivo al que se le reconoce el derecho subjetivo ya que este sólo aplica a la ciudadanía que pueda encontrarse en situación de exclusión social (artículo 2.2 LFSV de la Comunidad Valenciana y art. 8.1 LV País Vasco) y
- 2) Sustituir de forma subsidiaria este derecho subjetivo de acceso a la vivienda por la percepción de una prestación económica sustitutoria (artículo 2.3 LFSV valenciana y art. 9.2 LV vasca).

Por lo que se refiere a la opinión derivada de las distintas corrientes doctrinales, PONCE SOLÉ<sup>3</sup> determina que el derecho a la vivienda previsto en la Constitución responde a un derecho subjetivo que genera solamente obligaciones de medios, entre los cuales se exige un comportamiento público en su garantía, pero no de resultados.

No opina lo mismo LÓPEZ RAMÓN<sup>4</sup> que considera que: *“la fuerza de la conciencia social (...) y los compromisos y valores de la Constitución confirmados y potenciados nada menos que por la Declaración Universal de los Derechos Humanos equivale como es natural a un auténtico derecho subjetivo.”*

Finalmente y como así indicaba GARRIDO MAYOL<sup>5</sup>, hasta la fecha, el derecho a la vivienda se configuraba como una simple acción administrativa de fomento, mediante planes de vivienda estatales y autonómicos que contenían un elenco de ayudas pero no a través de verdaderos

---

<sup>3</sup> PONCE SOLÉ J. La tutela judicial del derecho a la vivienda y el papel del Tribunal Constitucional Español: Luces y sombras en el contexto europeo e internacional” en la obra colectiva “Derecho a la vivienda y función social de la propiedad”. Editorial Thomson Reuters Aranzadi. Página 65.

<sup>4</sup> LÓPEZ RAMÓN F. ““El derecho subjetivo a la vivienda” Revista Española de Derecho Constitucional. Número 102. 2014. Página 62.

<sup>5</sup> GARRIDO MAYOL V. “Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana” Editorial Tirant Lo Blanch. 2000. Pag. 33.

derechos subjetivos de prestación como los que sí existían en educación o sanidad. En este contexto y en una prestación configurada como un derecho subjetivo pleno, como es el que institucionaliza la LFSV, los titulares de dicho derecho deben ver satisfecha la prestación en un tiempo razonable a partir de la solicitud formal, y en caso contrario tienen expedita la vía de recurso como garantía máxima de su reconocimiento, respeto y protección.

Se trata, por tanto, de un auténtico reconocimiento de verdaderos derechos subjetivos, directamente exigibles en sede judicial, garantizándose el valor de los mismos a través de su realización mediante un recurso contencioso-administrativo o una acción pública para su defensa<sup>6</sup>. (art. 6.4 LFSV).

Se está, por tanto, ante un verdadero “derecho subjetivo” por cuanto que, a diferencia de otras comunidades autónomas, no se blindó mediante una “cláusula de salvaguardia en función de las consignaciones presupuestarias” de la administración<sup>7</sup>, sino que se reconoce la efectividad de este derecho sin depender de las disponibilidades económicas de la Generalitat.

En este contexto y si se analiza el Derecho comparado, la propia Ley Francesa de 5 de marzo de 2007 ya reconocía expresamente la vivienda como un derecho subjetivo, todo ello en el marco del denominado “derecho oponible” (Droit au Logement Opposable, DALO) dando lugar en 2008 a la primera decisión judicial que reconoce expresamente el carácter vinculante de este derecho.<sup>8</sup>

#### **4. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD DE LA VIVIENDA: SU USO EFECTIVO PARA FINES RESIDENCIALES**

La referencia constitucional a la función social de la propiedad ha tenido reflejo en la doctrina del Tribunal Constitucional en dos importantes sentencias. La primera, la STC 36/1987 de 26 marzo 1987, dictada en relación a la ley andaluza de fincas manifiestamente mejorables, que imponía obligaciones de destino a los propietarios de finca rústica. En este sentido, el Tribunal reconoció la constitucionalidad de estas obligaciones y afirmó que «*la función social es elemento estructural del derecho de la propiedad entendida no como un límite externo a la definición o contenido de la propiedad, sino como parte integrante del mismo derecho*».

La segunda fue la STC 89/1994 de 17 de marzo de 1994, en la que se analizó la obligación de prórroga forzosa impuesta en los arrendamientos de propiedades urbanas. También en este caso el Tribunal reconoció la validez de esta obligación al entender que estas cargas y obligaciones formaban parte de la función social de la propiedad urbana<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> BELTRAN DE FELIPE, M. “La intervención administrativa en la vivienda: aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial” Editorial Lexnova 2000. Pág. 122

<sup>7</sup> Esta previsión no obstante sí que se incorpora en el art. 14 de la Ley 4/2013 de 1 de octubre de Andalucía de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda en todo caso, lo establecido en esta disposición estará en función de las disponibilidades presupuestarias». Lo que diluye de forma importante el derecho del desahuciado a exigir que se lleve a cabo la expropiación del uso de la vivienda a la entidad banca

<sup>8</sup> La sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de abril de 2015, asunto Tchokontio Happi contra Francia, reconoció por una persona de origen camerunés, que vivía en un alojamiento con deficientes condiciones sanitarias, estimando su derecho a obtener una vivienda y condenando al Prefecto a garantizar su realojamiento bajo la Ley DALO. Durante la fase de ejecución de sentencia, el Gobierno Francés alegó que carecía de vivienda disponible para alojar a la actora. No obstante el TEDH determina que una autoridad estatal no puede pretextar la falta de fondos u otros recursos para no cumplir la ejecución de la sentencia.”

<sup>9</sup> TEJEDOR BIELSA, J. “Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria” Editorial La Ley Grupo Wolters Kluwer. 2012. Madrid. Pag. 59



La novedad que se ha incorporado recientemente en la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la que se aprueba la Ley de Función Social de la Vivienda de la Generalitat Valenciana, ha sido la de establecer cómo contenido propio de la función social de la propiedad de las viviendas urbanas su destino a ser ocupadas. Es decir, la vivienda construida debe ser destinada a vivienda por su propietario, lo que le obliga a ponerla en el mercado en condiciones de ser ocupada por un tercero.

Esta nueva concepción de la función social de la propiedad urbana aparece en el artículo 5 de la citada LFSV según el siguiente tenor literal:

«1. El derecho de propiedad de una vivienda se ejercerá de acuerdo con su función social, determinada de conformidad con lo establecido en la Constitución y en las leyes.

(...)

3. En los términos previstos en la legislación estatal, y a los efectos de esta ley, se considera que existe incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda en los siguientes supuestos:

a) Cuando se incumpla el deber de conservación y rehabilitación de la vivienda, en los términos señalados en la legislación de vivienda y urbanística, a fin de garantizar en todo caso unas condiciones adecuadas de habitabilidad.

b) Cuando una vivienda esté deshabitada de forma permanente e injustificada.

c) Cuando una vivienda sujeta a un régimen de protección pública no se destine a residencia habitual y permanente de su adjudicataria o adjudicatario o titular, excepto en los casos expresamente previstos en las normas reguladoras.

d) El uso inadecuado de la vivienda, alojamiento o edificación cuando se someta a una utilización distinta a la de su calificación urbanística, autorización y destino coherente y legal o reglamentariamente autorizable.

e) La sobreocupación por explotación económica de la vivienda o alojamiento.»

En este caso, la norma valenciana, reproduce las distintas leyes autonómicas que se han avanzado en el tiempo confirmando en todos sus extremos la función social de la propiedad y las medidas de carácter coercitivo que se derivan de su real y efectiva aplicación, entre estas el art. 5 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda de Cataluña, el art. 4 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco, la Disposición Adicional 2ª del Decreto ley 6/2013 de 9 abril de la Junta de Andalucía y el art. 52 de Ley Foral Navarra 24/2013 de 2 de julio, de Medidas Urgentes para Garantizar el Derecho a la Vivienda.

## **5. CONVENIOS DE COLABORACIÓN CON LAS ENTIDADES FINANCIERAS Y LAS SOCIEDADES DE GESTIÓN DE ACTIVOS PROCEDENTES DE LA REESTRUCTURACIÓN BANCARIA**

Frente a las medidas coercitivas y de carácter obligatorio incorporadas para la movilización de viviendas vacías, la totalidad de las normas autonómicas que han regulado la función social de la vivienda y en el marco de sus planes de mediación, reconocen otro tipo de acciones, en este caso de carácter pactado o voluntario a través de Convenios y otras actuaciones concertadas con las grandes tenedoras de los activos inmobiliarios.

En este sentido, el art. 20 LFSV contempla como medidas de fomento y concertación la necesidad de suscribir convenios de colaboración con las entidades financieras, las sociedades inmobiliarias

bajo su control y las sociedades de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria, todo ello con objeto de que pongan a disposición de la Dirección General de Vivienda su parque residencial desocupado con el fin de incrementar la oferta de viviendas destinada a alquiler social.

Estos convenios de colaboración aprobados en el marco del Código de Buenas Prácticas de cada entidad financiera pivotan sobre un sistema voluntario de obtención o de oferta de viviendas privadas y, por tanto, siguen la línea derivada del Fondo Social de Viviendas<sup>10</sup> (FSV) aprobado por el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de Medidas Urgentes para reforzar la protección de los deudores hipotecarios en relación con la Ley 1/2012 de 14 de mayo.

Esta iniciativa nació con el objetivo de ofrecer cobertura a aquellas personas que fueron desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario a raíz de la crisis de los últimos años y que inicialmente pretendía incorporar 5.892 viviendas con un destino a favor de más de 4.000 familias<sup>11</sup>.

A través de este Convenio, se constituye un fondo social de viviendas, propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura mediante su arrendamiento a aquellas personas que pierden su vivienda habitual.

Una vez creado el Fondo Social Estatal, distintas comunidades autónomas han seguido su estela, entre estas, Cataluña que, a través del art. 21 del Decreto 75/2014, de 27 de mayo, sigue la línea de este Fondo Social y habilita su propio Registro de Viviendas o la propia Comunidad Autónoma de Euskadi a través de la sociedad de gestión del parque inmobiliario ALOKABIDE.

En el caso catalán, estos convenios se caracterizan por la cesión del usufructo de viviendas sociales deshabitadas de la entidad financiera a favor de la Agència Catalana de l'Habitatge y esta, a su vez, formaliza un contrato de arrendamiento social y asequible con las personas en especial

---

<sup>10</sup>Convenio para la constitución del Fondo Social de Viviendas (FSV), firmado el 17 de enero de 2013 por los Ministerios de Economía y Competitividad, Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y Fomento, el Banco de España, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), la Plataforma del Tercer Sector, las patronales bancarias e, inicialmente, por 33 entidades de crédito, da cumplimiento a la encomienda al Gobierno incluida en el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios. El Convenio fue modificado el 14 de septiembre de 2015, por acuerdo unánime de la Comisión de Coordinación y Seguimiento, que decidió ampliar en 3.974 el número de pisos a disposición de personas especialmente afectadas por la crisis y que no pueden hacer frente al pago de la hipoteca. El FSV reúne así un total de 9.866 viviendas aportadas por 29 entidades financieras. La información relativa al FSV estará disponible en las sucursales de las entidades de crédito, en sus páginas electrónicas y en la página web que las entidades de crédito acuerdan crear para ofrecer una información unificada sobre el FSV. El Fondo Social incorporaba a las entidades financieras del Banco Sabadell, Banco Santander, Bankia, UCI, Bankinter, Bantierra, BBVA, CaixaBank, Grupo Cajamar, Caja Rural de Granada, Deutsche Bank, ING, Kutxabank-.. Actualmente el programa gestiona alrededor de 5.000 viviendas.

<sup>11</sup> Se establecían como requisitos la siguiente relación nominal: a) Ser persona física y mayor de edad que haya sido desalojada de su vivienda habitual. b) El desalojo se haya producido como consecuencia de una demanda de ejecución, por impago de un préstamo hipotecario, iniciada por Banco Santander. c) El desalojo se haya producido a partir del día 1 de enero de 2008. d) El posible beneficiario, en el momento de presentación de la solicitud, debe encontrarse en las circunstancias siguientes: – La unidad familiar deberá tener unos ingresos no superiores a 3 veces el IPREM1: 19.170,39 € (BOE 28 de diciembre de 2012, Ley 17/2012, de 27 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, el IPREM para el año 2013, queda fijado modo anual en: 6.390,13 €).

situación de vulnerabilidad social mediante un canon arrendaticio aproximado de 150€ por vivienda siempre que este no exceda del 30% de los ingresos netos de la unidad familiar.

Por lo que se refiere al Gobierno vasco, mediante la citada sociedad de economía mixta, ALOKABIDE, participada en su origen por el Gobierno vasco y las entidades financieras, Kutxabank y Laboral Kutxa, se dispone de un Plan de Movilización de Viviendas desocupadas. A través de esta empresa, el Gobierno garantiza el cobro del alquiler al propietario y la devolución de la vivienda en perfecto estado al cabo de cinco años. De esta forma, el propietario recibe una renta inferior a la del mercado (en torno al 80% del precio de mercado) y el inquilino paga un canon arrendaticio no superior al 30% de sus ingresos. Si el propietario recibe una renta inferior, la diferencia se obtiene de los presupuestos del Gobierno vasco.

Se relacionan a continuación los convenios de colaboración firmados hasta la fecha por la Agència Catalana de l'Habitatge y la sociedad ALOKABIDE.

#### CATALUÑA

ENTIDAD FINANCIERA	FECHA	VIVIENDAS CONVENIADAS	VIVIENDAS CEDIDAS	CONTRAPRESTACIÓN ECONÓMICA
BANKIA	21-2-2104	230	141	Contrata directamente BANKIA con las unidades familiares con un canon entre 150 y 400 euros
UNIÓN DE CRÉDITOS INMOBILIARIOS	13-9-2016	100	32	75 €/mes vivienda ocupadas irregularmente 125 €/viviendas en alquiler
SAREB	14-7-2014	930	895	75 €/mes vivienda ocupadas irregularmente 125 €/viviendas en alquiler
CRITERIA CAIXA SAU	23-01-2017	300	40	75 €/mes vivienda ocupadas irregularmente 125 €/viviendas en alquiler
BANCO BILBAO VIZCAYA	4-07-2016	1.800	365	Se opta por compensar el importe de la contraprestación por las obras de adecuación y acondicionamiento. En caso contrario se determina 150 €/mensuales por vivienda desocupada y 75 € por vivienda ocupada.
CAIXABANK y BUILDINGCENTER	18-2-2016	400	148	75 €/mes vivienda ocupadas irregularmente 125 €/viviendas en alquiler

Fuente: <http://agenciahabitatge.gencat.cat/>

#### PAÍS VASCO

ENTIDAD FINANCIERA	FECHA	VIVIENDAS	CONTRAPRESTACIÓN ECONÓMICA
KUTXA BANK	3-08-2014	100	Se opta por compensar el importe de la contraprestación por las obras de adecuación y acondicionamiento. En caso contrario se determina 150 €/mensuales por vivienda desocupada y 75 € por vivienda ocupada.
BUILDINGCENTER S.A. (LA CAIXA)	30-03-2015	100	
SAREB	31-07-2015	10	

Fuente: <http://www.alokabide.euskadi.eus/aa10-home/es>

Finalmente, tampoco deben olvidarse los convenios que en la actualidad estas entidades financieras firman con asociaciones de carácter benéfico, como son, por ejemplo, los acuerdos estipulados por Caritas Diocesana de Barcelona con el BBVA o La Caixa en 2014.

Aparentemente, podría entenderse que los convenios de cesión del parque de viviendas de las entidades financieras forman parte del conjunto de medidas que mayor parque inmobiliario ha conseguido movilizar y que mayor número de viviendas para su alquiler asequible ha captado. Ahora bien, nada más lejos de la realidad. Como siempre, en la banca, deben leerse atentamente las condiciones de la “letra pequeña.”

En primer lugar, de las experiencias derivadas de los convenios de colaboración firmados se aprecia una diferencia abismal entre las viviendas ofertadas por las grandes entidades financieras y las unidades familiares realmente *beneficiadas* por estas intervenciones.

La segunda cuestión, como así se ha avanzado en la introducción, se centra en las condiciones de calidad, habitabilidad y a veces salubridad de las viviendas que las entidades financieras y la SAREB ofrecen en sus convenios, resistiéndose a la ejecución de las obras de adecuación en las viviendas que mantienen vacías.

Obviamente, la posición de los grandes tenedores de vivienda es la de no ejecutar estas obras, hecho que genera un incremento exponencial del problema cuando estos tenedores van adquiriendo más y más viviendas.

Finalmente, no debe olvidarse que un porcentaje muy elevado de las viviendas que la SAREB ofrece en su oferta a las distintas administraciones se encuentran ocupadas de forma ilegal o sin título alguno, por lo que el órgano de la comunidad autónoma o el ayuntamiento deben asumir los trámites derivados de la gestión de los desahucios necesarios.

Por tanto, desde distintos sectores<sup>12</sup> se cuestiona la eficacia de estos acuerdos masivos que a veces tratan únicamente de garantizar la imagen pública de la entidad porque, entre otras razones, el alquiler no entra dentro de los planes de trabajo del FROB ni de la SAREB, entidades que pretenden la venta de su *stock* a un corto o medio plazo.

## **6. LAS “MEDIDAS DE FUERZA” PARA EXIGIR LA NUEVA FUNCIÓN SOCIAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD**

### **6.1. LA TRANSFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN HIPOTECARIA EN UN CONTRATO DE ARRENDAMIENTO CON OPCIÓN DE COMPRA**

Por lo que se refiere a este extremo, el art. 12.1 LFSV “*Medidas propuestas para garantizar la protección a las personas que están en procedimientos de ejecución hipotecaria*” determina que:

«La iniciación del procedimiento, judicial o extrajudicial, para la ejecución de las garantías hipotecarias que comporte la extinción del contrato de compraventa por incumplimiento del propietario comprador, siempre que este se encuentre en las circunstancias de emergencia social afectadas por procedimientos de ejecución hipotecaria y el inmueble sea su vivienda habitual y único, implicará la creación de una nueva obligación entre la entidad financiera, la filial inmobiliaria o entidad de gestión de activos que resulte adjudicataria del remate y el propietario comprador y deudor, y quedará constituido el derecho de este último a poder contratar un arrendamiento con opción de compra que evite el lanzamiento de esta vivienda.»

---

<sup>12</sup> BURON CUADRADO J. “Estratègies i accions municipals per tal de mobilitzar l’estoc residencial privat cap a l’oferta d’habitatges asequibles” Llibreria Diputació Provincial de Barcelona. Any 2015. Pàgina 87.

Este artículo reproduce parcialmente el art. 5.2 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 de Cataluña<sup>13</sup> que determina:

«Antes de interponer cualquier demanda judicial de ejecución hipotecaria (...) el demandante debe ofrecer a los afectados una propuesta de alquiler social, si el procedimiento afecta a personas o unidades familiares que no tengan una alternativa propia de vivienda y que estén dentro de los parámetros de riesgo de exclusión residencial (...)»

De hecho, la jurisdicción civil ya ha aplicado este artículo, por ejemplo en el auto de 15 de enero de 2016 dictado por el Juzgado de primera instancia Nº 50 de Barcelona que paralizó un procedimiento de ejecución hipotecaria ante la falta de ofrecimiento de alquiler social por parte de una entidad financiera.

Como veremos en epígrafes posteriores, ambos preceptos han sido recientemente incorporados en la modificación del Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, del Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, operada por el Decreto Ley 5/2017, de 17 de marzo pasado, que confirma plenamente la sustitución de una ejecución hipotecaria por un derecho de alquiler asequible.

## 6.2 LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USUFRUCTO O EL ARRENDAMIENTO FORZOSO

Estamos, sin lugar a dudas, ante la medida más conflictiva de las previstas en la Ley y que mayor repercusión mediática ha tenido desde el mismo momento de su presentación en las Cortes Valencianas.

Efectivamente, la expropiación temporal del usufructo responde a un instrumento claramente catalizador de la movilización de viviendas ampliamente reconocido en los países de nuestro entorno como Francia, Bélgica, el Reino Unido o los Estados Unidos de América, entre otros.

Si bien todos estos países recurren en sus estrategias de vivienda social a medidas de incentivo y fomento, también todos ellos combinan estas medidas con intervenciones públicas de limitación que pueden llegar hasta la expropiación del uso de la vivienda vacía que incumple su función social, como en el caso inglés, en el que la ley permite la expropiación del uso de viviendas privadas que hayan estado vacías al menos seis meses, mediante la aprobación de decretos de gestión de viviendas vacías (*empty dwellings management orders*) al igual que en Francia<sup>14</sup> con la expropiación de las casas vacías<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en relación con la Ley de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. (BOE 26-Noviembre-2015)

<sup>14</sup> La capacidad para requisar viviendas vacías se proporciona en una orden del 11 de octubre 1945 promulgada para luchar contra la crisis de la vivienda.

<sup>15</sup> La Ley de Solidaridad y Renovación Urbana (SRU) impone, desde hace un lustro, tasas a los propietarios de viviendas -sólo personas jurídicas- que se encuentren desocupadas durante más de dos meses en aglomeraciones con unas ciertas características. También está previsto que las viviendas vacías durante más de 18 meses puedan ser requisadas durante un periodo máximo de seis años, extensible a 12 si es necesario realizar obras de rehabilitación

Por lo que se refiere a la expropiación temporal del uso, debemos matizar, como así expone TORNOS MAS,<sup>16</sup>, el alcance de esta actividad expropiatoria tal y como ha sido regulada ya que, como veremos, no comporta la extinción del derecho de propiedad sino la imposición de un arrendamiento forzoso.

De hecho, no resulta novedoso en el derecho español el arrendamiento forzoso de las viviendas desocupadas, situación que ya estaba prevista en la disposición adicional segunda de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964.

En este sentido, el art. 13.2 LFSV determina la aplicación de la expropiación forzosa a los procedimientos de desahucio instados por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, en los cuales, resultando estas las adjudicatarias del remate, no hubieran aplicado el procedimiento previsto para la intermediación o no se hubiera formalizado el contrato de arrendamiento con opción a compra. Ello implicaría que la vivienda habitual quedara sin ocupantes con título legal. La expropiación forzosa del usufructo se realizará por un plazo máximo de tres años prorrogables por tres más (art. 13.1 LFSH).

Finalmente y por lo que se refiere a esta apartado, la expropiación temporal del uso de la vivienda tiene como antecedentes normativos autonómicos la disposición adicional primera de la Ley andaluza 4/2013, de Medidas para el Cumplimiento de la Función Social de la Vivienda,<sup>17</sup> el artículo 74 y 75 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco, la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2014, de Vivienda de Canarias) y, finalmente, el mismo tenor literal es reproducido con posterioridad por el art. 2 de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de Emergencia Social de la vivienda de Extremadura que reconoce expresamente la potestad de expropiación temporal del uso.

Las primeras han sido recurridas ante el Tribunal Constitucional en lo que afecta, entre otros aspectos, a la citada expropiación temporal del uso de la vivienda. El Tribunal Constitucional ha acordado la suspensión de dichos artículos (Autos 135/2015, 32/2015, 115/2014).

### 6.3 LA POTESTAD SANCIONADORA

Por lo que se refiere a este epígrafe, debe reconocerse que una vez centrado el debate de la Ley en la transformación de una ejecución hipotecaria en un alquiler asequible (art. 12) y en la expropiación temporal del uso (art. 13), el Título VII de la Ley con la denominación de “Infracciones y sanciones por incumplimiento de la función social de la vivienda” pasa un tanto desapercibido frente a la repercusión mediática de los anteriores.

Sin embargo, y aunque se trata de una de las medidas puestas en tela de juicio por el Tribunal Constitucional en todos los recursos interpuestos, hasta la fecha están las sanciones impuestas por los Ayuntamientos derivadas del incumplimiento de la función social de la propiedad están recibiendo la total conformidad por parte de los tribunales ordinarios.

<sup>16</sup> TORNOS MAS J. “El acceso a la vivienda y la nueva función social del derecho de propiedad” Revista Vasca de Administración Pública

<sup>17</sup> CARRASCO-LOZANO: «Decreto ley 6/2013 de 9 de abril para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda de Andalucía: una nota de urgencia», Centro de Estudios de Consumo, 2013; MARTÍN VALDIVIA, S. M.: «El Decreto ley andaluz de vivienda 6/2013 ¿Romanticismo, propaganda o función social legítima?», Revista Aranzadi de Urbanismo y edificación, n.º. 28, mayo-agosto 2013; DÍEZ CADÓRNIGA, J.: «El Decreto ley andaluz 6/2013 sobre viviendas: ¿un adecuado instrumento de política social?», El Notariado del S. XXI, n.º 52, 2013.

En este sentido, las sentencias de de enero de 2016 (Nº R 151/2015), de 17 de diciembre (Nº 372/2015) (de 31 de julio Nº 179/2015) y de 1 de junio de 2016 (Nº 566/2014) dictadas por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 8 de Barcelona confirman las multas coercitivas impuestas, todas, por el Ayuntamiento de Terrassa a distintas entidades financieras por incumplimiento de la obligación de ocupación de una vivienda vacía.

Todas ellas incorporan una muy interesante reflexión en orden a la acreditación de la situación de “vivienda deshabitada” mediante solamente dos medios de prueba. Por una parte, las actuaciones instructoras realizadas por los Servicios Técnicos de Inspección de Urbanismo del Ayuntamiento, y por otra, por los informes de las compañías suministradoras de servicios (agua y energía eléctrica).

En el caso de la Comunidad Valenciana, los indicios de falta de uso habitacional previstos en el art. 15 LFSV deberán completarse con una rigurosa actividad de inspección como actividad principal de valor probatorio.

Expuesto lo anterior y sin perjuicio de las sanciones impuestas en Cataluña, tampoco deben perderse de vista los dos procedimientos administrativos sancionadores incoados por la Conselleria de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía durante el ejercicio 2015 contra la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB), con unas posibles sanciones de un máximo de 109,44 millones de euros con motivo de no acreditarse por la SAREB y ante la Conselleria haber puesto a disposición del Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda al menos 911 inmuebles protegidos.

Por tanto, la LFSV de la Comunidad Valenciana no debería olvidar la importancia, a efectos disuasorios y ejemplarizante, de la medida sancionadora derivada de las infracciones previstas en el art. 33 y que podrían alcanzar hasta una multa de 30.000 euros por vivienda para los supuestos de infracción grave o muy grave.

## **7. EL ALQUILER SOLIDARIO Y LA REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS**

Como reflexión a este apartado, debe reconocerse que las políticas de rehabilitación están vinculadas en gran medida a programas de vivienda vacía y políticas de alquiler. Las fórmulas tratan de involucrar a los residentes con el fin de crear conciencia entre la población y lograr una reforma urbana exitosa.

En este contexto, la totalidad de los estudios e inventarios realizados por las comunidades autónomas pioneras en las políticas de movilización de viviendas vacías diagnostican, en primer lugar, un parque residencial de inmuebles en muy mal estado y que, en consecuencia, requiere de políticas dirigidas a la reforma y rehabilitación<sup>18</sup>.

Se trata de un artículo que ha pasado desapercibido y deslucido quizás por la repercusión mediática de los artículos objeto de requerimiento de anulación por el Constitucional, pero que

---

<sup>18</sup>GARZO M. ZABALETA, X.Y DORIA R. “Financiación: Observatorio de la Realidad Social (Departamento de derechos sociales del Gobierno de Navarra). prospección de Buenas Prácticas en políticas de Vivienda en el ámbito regional y local de la Unión Europea. Gobierno de Navarra.

merece una atención, especialmente por su importancia en las estrategias públicas de regeneración y rehabilitación del envejecido parque inmobiliario residencial valenciano.

En este sentido, el art. 25 LFSV regula el régimen jurídico del alquiler solidario de viviendas vacías que necesitan algún tipo de rehabilitación y cuyos propietarios no pueden atender estos gastos.

De esta forma, este contrato de arrendamiento se caracteriza porque la propiedad cede la vivienda a la Generalitat para que, a través de la red de intermediación, se disponga para su arrendamiento durante un período máximo de seis años. Por su parte, la Dirección General en materia de vivienda se encarga de la rehabilitación del inmueble optándose por compensar la renta mensual hasta que el importe de la rehabilitación se encuentre cubierto.

Esta modalidad ya se encuentra reconocida en el art. 22 del actual RD 233/2013 por el que se aprueba el Plan Estatal de Vivienda dentro del Programa de Rehabilitación edificatoria y en el art. 17.5 de la Ley 29/1994 de Arrendamientos Urbanos, incorporándose ahora en el marco de la Ley 2/2017.

Asimismo, el alquiler con pago en rehabilitación de este artículo incorpora, en la Comunidad Valenciana, el llamado contrato de “masovería urbana”, fórmula de acceso a la vivienda que consiste en ceder el uso de pisos vacíos y degradados a familias (masover) que financian su rehabilitación a cambio de un alquiler simbólico.

Es un contrato típico previsto en los artículos 3.k, 42 y 74 de la Ley catalana 18/2007, y pretende ser una adaptación al mundo urbano del tradicional contrato catalán de masovería rústica y cuyo contenido y funcionamiento vienen previstos en la disposición adicional 5ª del Plan Territorial Sectorial de la Vivienda de Cataluña 2010.

Con esta iniciativa se propone favorecer a los propietarios de las viviendas que no pueden mantenerlas ni rehabilitarlas, pero que sí que quieren conservar la propiedad, movilizar las viviendas desocupadas y particularmente el fomento de la rehabilitación para generar ocupación.

Tal vez y como única objeción, el art. 25 LFSV debería haber arbitrado un mecanismo con el objetivo de que estos convenios de arrendamiento/rehabilitación eviten que una vivienda o el edificio, una vez hayan sido rehabilitado con fondos públicos, incorporen un incremento del precio de alquiler que deba suponer un esfuerzo al inversor.

No obstante lo expuesto, estamos ante una propuesta claramente pionera y sin precedente alguno en la Comunidad Valenciana pero con experiencias muy interesantes en otras ciudades y municipios.

En particular, en el **País Vasco**, el Ayuntamiento de Ugao ha subvencionado a los propietarios de las viviendas vacías con un total de 1.000 euros en concepto de ayuda pública para su rehabilitación en el caso de que se destinaran al alquiler protegido (convenio con Bizigune y ASAP).

Por su parte, el Ayuntamiento de Zarautz ha puesto en marcha un programa de subvenciones que incluye ayudas de periodicidad mensual (de una cuantía máxima de 200 euros por mes) para los propietarios que pongan en el mercado de alquiler protegido las viviendas, así como ayudas de un



solo pago para actuaciones de adecuación de vivienda que serán del 50% del gasto realizado (impuesto no incluidos), con un límite máximo de 3.000 euros por vivienda.

Por lo que se refiere a **Cataluña**, el Ayuntamiento de Barcelona encomendó a la Fundación Habitat 3 la puesta en marcha del programa de vivienda social de emergencia que permita atender las solicitudes de vivienda de la Mesa de Emergencia. De esta forma, el Ayuntamiento moviliza un mínimo de 200 viviendas de propiedad particular (que no pertenezcan a las entidades financieras) al mismo tiempo que se consigue la reforma y rehabilitación de estos inmuebles.

En este sentido, el Ayuntamiento de Barcelona se encarga de pagar a la Fundación Habitat3 los conceptos de la gestión de los inmuebles, su rehabilitación, los seguros de impagos y la diferencia en el canon de arrendamiento.

Finalmente, se contempla esta modalidad de contrato de compensación de la renta por la rehabilitación en el propio **Plan de Vivienda de Barcelona** para el periodo 2016-2025. Finalmente y a parte de Barcelona ciudad, son varios los municipios que en Cataluña han puesto en marcha programas de masovería urbana, entre estos Sant Cugat y Olot. En el caso de Olot, se caracteriza por incorporar, como rasgo distintivo, la implicación del propio Ayuntamiento del municipio en la gestión del proyecto, asumiendo labores de intermediación que favorecen la seguridad percibida por los/as propietarios/as.

Finalmente y en cuanto a la duración de este contrato, se ha optado por establecer un plazo máximo de duración del alquiler asequible, un periodo máximo de 6 años, tiempo suficiente para la amortización de las obras de reforma o rehabilitación incorporadas a este.

## **8. EL SIGUIENTE PASO: ¿EL IMPUESTO SOBRE VIVIENDAS VACÍAS?**

### **8.1 MEDIDAS PENALIZADORAS DE CARÁCTER FISCAL CONTRA LA DESOCUPACIÓN DE LAS VIVIENDAS**

Por lo que se refiere a este epígrafe, a diferencia de otras comunidades autónomas como Cataluña, País Vasco y Navarra, la LFSV Valenciana no ha considerado la necesidad de incorporar, por ahora, el impuesto que gravara a las viviendas vacías, situación que tampoco ha realizado la Comunidad de Andalucía, Canarias, País Vasco, Aragón y Extremadura.

Como así expone ARGELICH COMELLES<sup>19</sup>, estas normas se inspiran en otras medidas que se han impulsado en los países de nuestro entorno. En Francia, existe una tasa de carácter compensatorio consistente en un tributo a cargo de los propietarios por la deshabitación de la vivienda denominada *taxe d'habitation sur les logements vacants*, y en el caso de habitar una vivienda, el propietario siempre debe satisfacer una tasa llamada *taxe d'habitation*. En Bélgica, en concreto en Flandes, pueden aplicarse varias medidas fiscales para hacer frente a la oferta insuficiente de viviendas como la *activering sheffing* o tarifa de activación, si existe desabastecimiento estructural de viviendas, o la *leeg standsheffing*, que es una tasa que se aplica a los grandes tenedores de viviendas vacías. Sin embargo, Bruselas y Valonia han dejado a los

---

<sup>19</sup>ARGELICH COMELLES. C, "El impuesto a las viviendas vacías como sanción a la deshabitación "Diario La Ley, N° 8886, Sección Doctrina, 21 de Diciembre de 2016, Ref. D-439, Editorial Wolters Kluwer

municipios que sancionen la deshabitación de las viviendas sin que exista una normativa regional al respecto. Finalmente, en el Reino Unido no se han articulado estos impuestos sobre las viviendas vacías, aunque se eliminan las reducciones en el impuesto municipal denominado *council tax*, limitándolas desde el 50% al 10% hasta desaparecer, mediante la aprobación de la Local Government Act 2003, si así lo deciden las autoridades municipales respecto de estas viviendas.

## 8.2 EL RECARGO SOBRE EL IMPUESTO DE BIENES INMUEBLES URBANOS DE USO RESIDENCIAL DESOCUPADO

Esta regulación tiene como antecedente normativo el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Esta norma preveía un recargo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) en los inmuebles urbanos de uso residencial desocupados con carácter permanente de hasta el 50%. El establecimiento de un recargo en este impuesto, aunque sin determinar el porcentaje del aumento, también se contiene en el art. 39.2 de la Ley 1/2010, de Andalucía y en el art. 95 de la Ley 2/2014, de Canarias, aunque ninguna de estas normas prevé que la cuantía recaudada en virtud de este recargo se afectará a la adquisición de viviendas para destinarlas al arrendamiento social.

Este recargo se encuentra regulado en las Ordenanzas Fiscales de algunos municipios catalanes, entre estos Barcelona y Berga. Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya ha declarado la legalidad de este recargo, entre otras, en las sentencias de 6 de noviembre de 2008 y de 13 de enero de 2011 (Ponente Galindo Morell); y, asimismo, este recargo también está siendo aplicado por distintos ayuntamientos del País Vasco<sup>20</sup>

## 8.3 LOS 11,6 MILLONES DE EUROS RECAUDADOS POR CATALUÑA A TRAVÉS DEL IMPUESTO SOBRE LAS VIVIENDAS VACÍAS EN LA LEY 14/2015 DE 21 DE JULIO

Por lo que se refiere a Cataluña el impuesto sobre las viviendas vacías<sup>21</sup> fue creado mediante la Ley 14/2015, de 21 de julio del impuesto sobre las viviendas vacías<sup>22</sup> y de modificación de distintas normas tributarias.

El hecho imponible se centra en la deshabitación permanente de las viviendas durante más de dos años sin causa justificada, según prevé el art. 4, y la norma vincula el hecho imponible con el incumplimiento de la referida función social de la propiedad.

Este impuesto tiene carácter finalista o de ingreso afectado, según el art. 3 de la norma, constituyendo una excepción al principio de unidad de caja para la satisfacción de los gastos públicos, ya que los ingresos que se obtengan quedarán afectados a la financiación de las

---

<sup>20</sup> Donostia, Zarautz, Lazkao, Oñati, Orío, Pasaia, Bergara, Zarautz, Lezo, Hondarribia, Elgoibar, Irun, Eibar, Zumarraga.

<sup>21</sup> RIVAS NIETO, E., «El nuevo impuesto a las viviendas vacías catalán», *Housing: Newsletter de la Cátedra de Vivienda de la Universidad Rovira i Virgili*, 4, 2016, págs. 21-22. MENÉNDEZ MORENO, A., «Nada es lo que parece. A propósito del impuesto sobre las viviendas vacías, de la Ley de 21 de julio de 2015, de la Generalidad de Cataluña», *Quincena fiscal*, 17, 2015, págs. 13-17.

<sup>22</sup> Esta norma ha sido desarrollada por el Decreto 183/2016, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del impuesto sobre las viviendas vacías

actuaciones protegidas por los planes de vivienda, en particular, la adquisición de viviendas para su destino al arrendamiento social.

Además, se prioriza la inversión de estos recursos en favor de los municipios de donde se hayan obtenido. Se devenga el 31 de diciembre de cada año, como dispone el art. 14 y se tributa por las viviendas vacías existentes en esa fecha.

Finalmente y por lo que se refiere a la aplicación práctica de este impuesto, en el año 2016 se recaudaron 11,3 millones de euros, una cifra superior a la estimada de 8 millones<sup>23</sup>. Con anterioridad a la impugnación de la norma, la finalidad era adquirir un mínimo de 260 viviendas para su destino al arrendamiento social, una actividad que ha quedado suspendida<sup>24</sup>.

#### 8.4 EL CANON POR VIVIENDA DESHABITADA DE LA LEY 3/2015, DE 18 DE JUNIO, DE VIVIENDA, DEL PAÍS VASCO. A LA ESPERA DE LA SUSPENSIÓN POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

El País Vasco también ha creado el canon por vivienda deshabitada regulado en el art. 57 de la Ley 3/2015. Este impuesto grava las viviendas declaradas deshabitadas y los ingresos por este concepto se integran en el patrimonio municipal de suelo, es decir, estos ingresos también tienen carácter finalista como los de la norma catalana, aunque no se prevé la adquisición de viviendas para su arrendamiento.

La gestión de las viviendas que estén deshabitadas se realizará mediante el Registro creado al efecto, previsto en el art. 58. Asimismo, su imposición tiene carácter extra fiscal por parte de los ayuntamientos correspondientes.

El devengo del canon tendrá carácter anual y, a partir de que la declaración de vivienda deshabitada, regulada en el art. 56, gane firmeza en vía administrativa. El gravamen se fija en un importe de 10 euros por cada metro cuadrado útil y año que se incrementará un 10% por cada anualidad que la vivienda permanezca en dicha situación, sin que pueda superar tres veces el importe inicial.

#### 8.5 EL IMPUESTO SOBRE LAS VIVIENDAS DESHABITADAS DE LA LEY FORAL 31/2013, DE 31 DE OCTUBRE, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 132 Y DEL CAPÍTULO VIII DEL TÍTULO II DE LA LEY FORAL 2/1995, DE 10 DE MARZO, DE HACIENDAS LOCALES DE NAVARRA

En Navarra, se regula el impuesto sobre viviendas deshabitadas en el art. 2 de la Ley Foral 31/2013, de 31 de octubre de modificación del art. 132 y del Capítulo VIII del Título II de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra. El art. 184 de este Ley determina que el hecho imponible se focaliza en la titularidad de viviendas radicadas en el término municipal que figuren en el Registro de Viviendas Deshabitadas, regulado en la Ley Foral 10/2010.

Respecto de los sujetos pasivos de este impuesto, el art. 185 establece que recae sobre las personas físicas y jurídicas, las herencias yacentes, las comunidades de bienes y demás entidades que, aun carentes de personalidad jurídica, constituyen una unidad económica o un patrimonio

<sup>23</sup>[http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/04/14/catalunya/1460635651\\_706496.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/04/14/catalunya/1460635651_706496.html)

<sup>24</sup>Contra la aprobación de la citada Ley se interpuso por parte del Gobierno del Estado, el recurso de inconstitucionalidad R 2255-2016. Solicitando la suspensión de la misma No obstante a través del Auto 157/2016, de 20 de septiembre de 2016 se levantó la suspensión del mismo aplicándose de forma efectiva en todo el territorio de Cataluña.

separado. Finalmente y para que estos sujetos se conviertan en los obligados tributarios deben ser, además, titulares del derecho de propiedad de viviendas deshabitadas sobre las que no recaigan derechos reales de goce o disfrute, o titulares de un derecho real de goce o disfrute sobre viviendas deshabitadas, cuando aquel no corresponda al propietario.

#### 8.6 EL CANON DE VIVIENDAS DESOCUPADAS PREVISTO EN LA LEY 2/2017, DE 17 DE FEBRERO, DE EMERGENCIA SOCIAL DE LA VIVIENDA DE EXTREMADURA.

Por lo que se refiere a la normativa de Extremadura y con el objeto de fomentar el cumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda, la disposición adicional 2ª de la citada Ley establece un canon sobre la vivienda deshabitada. Su imposición, de carácter extrafiscal, a cargo de los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, gravará las viviendas declaradas deshabitadas y los ingresos por este concepto dotarán el patrimonio municipal de suelo.

El canon se liquidará anualmente y a partir de que la declaración de vivienda deshabitada constituya un acto definitivo en vía administrativa. El gravamen, al igual que en Euskadi, se fija en un importe de diez euros por cada metro cuadrado útil y año, que se incrementará un 10 % por año que permanezca en dicha situación, sin que pueda superar tres veces el importe inicial.

#### 9. LA ASIGNATURA PENDIENTE: EL DERECHO DE TANTEO Y RETRACTO

La Ley 2/2017, de 3 de febrero, no ha incorporado el régimen jurídico del ejercicio del derecho de tanteo y retracto como mecanismo fundamental para el incremento del parque de vivienda social en la Comunidad Valenciana. Aunque este derecho de adquisición previa se reguló en el art. 51 y siguientes de la Ley 8/2004 de Vivienda de la Generalitat Valenciana para las viviendas de protección pública, se silencia para las viviendas públicas de carácter social.

Obviamente, los artículos 9.1 y 24 LFSV no están previstos para esta adquisición y, efectivamente, no existe ningún derecho de adquisición preferente derivado de las ejecuciones de las entidades financieras.

De esta forma y por lo que se refiere a la razón de ser de estos derechos de adquisición preferente, ambos tratan de controlar la hipotética transmisión de viviendas protegidas, es decir, de aquellas que en sus diferentes fases de construcción, adquisición, reforma o rehabilitación, han sido objeto de actividades de fomento por haber obtenido diferentes subvenciones (que son las que en realidad las califican como tales viviendas protegidas), todo ello con el fin de evitar que subvenciones otorgadas a quien tenía derecho a ellas por sus circunstancias personales o empresariales acaben en manos de quienes, por esas mismas circunstancias, jamás podrían acceder a las correspondientes ayudas públicas.

Por ejemplo, el Decreto 1/2015, de 24 de marzo, de la Generalitat de Catalunya, por el que se establece el derecho de tanteo y retracto con carácter temporal que afecta a 72 municipios con una fuerte demanda residencial en esta Comunidad, determina que antes de transmitir una vivienda adquirida en un proceso de ejecución hipotecaria o mediante compensación o pago de una deuda, las entidades financieras deberán comunicar la venta a la Dirección General de Vivienda de la Generalitat que tendrá un derecho de adquisición preferente sobre dicho bien.

De hecho, desde la entrada en vigor del mismo, la Agencia Catalana de Vivienda ha adquirido mediante el derecho de tanteo más de 340 viviendas por un precio medio de 40.681,75 euros/vivienda en relación a 11,685 notificaciones recibidas de las que el 72 % se corresponden a personas físicas y el 28 % a personas jurídicas y con un presupuesto para el ejercicio de 2016 de 13.100.000 euros.

Este régimen jurídico también se reconoce en el art. 49 de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de Emergencia Social de la vivienda de Extremadura y en el art. 65 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco.

Por lo que se refiere a la ausencia de previsión alguna de estos derechos de adquisición preferente en la LFSV, debe admitirse que la disposición adicional 2ª hubiera podido perfectamente incluir en el marco del deber de comunicación exigido a las entidades financieras y entidades de gestión de activos, una obligación de comunicar las transmisiones de los bienes integrantes de una cartera y, en consecuencia, reconocer a la Dirección General de la Vivienda un derecho de tanteo y retracto.

Sin embargo, la falta de regulación de estos derechos de adquisición preferente no responden a ningún olvido ni omisión de la LFSV, sino a una decisión consciente y querida, especialmente en el contexto económico por el que atraviesan los presupuestos de la Generalitat.

De esta forma y reconocido el interés por parte de la Dirección General de la Vivienda de ampliar su parque residencial, la situación económica actual impide, transitoriamente, hacer frente a estos fuertes desembolsos, todo ello sin perjuicio de su incorporación a través del reglamento de desarrollo tal y como se indica en la disposición final 2ª LFSV.

## **10. EL PAPEL DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA MOVILIZACIÓN DE VIVIENDAS SOCIALES**

Por lo que se refiere a este apartado, debe reconocerse sin ambages que los ayuntamientos y, especialmente, sus departamentos de servicios sociales llevan desde mucho antes, incluso antes de la promulgación del aluvión de normas en materia de vivienda, trabajando en las medidas de emergencia para evitar desahucios y garantizar una mínima protección a las personas en situación de vulnerabilidad social.

La competencia propia de los ayuntamientos en materia de vivienda (art. 25.2.b de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, y 33.3.d de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local Valenciana) en relación con el principio de proximidad al ciudadano es clave para la práctica efectiva de este derecho.

En este sentido, la Ley atribuye un importante elenco de atribuciones en favor de los municipios, entre estas, las funciones de entidad colaboradora en la resolución de ayudas en materia de alquiler y pobreza energética (art. 8.3), la creación de registros propios coordinados con la Generalitat (art. 11.3), información en los expedientes de declaración de vivienda deshabitada (17.3 y Anexo II, ) y las funciones de mediación, protección y asistencias para las situaciones de emergencia (art. 26.2).

Asimismo, el art. 8.5 LFSV les habilita para el ejercicio por delegación de la totalidad de las competencias previstas en la misma, salvo las correspondientes a la gestión de los Registros siempre y cuando los ayuntamientos acrediten una solvencia de medios materiales y personales.

Sin perjuicio de estas competencias, hasta la fecha, el papel más importante de los ayuntamientos en el campo de la garantía del derecho a la vivienda viene centrándose en la importancia de los denominados: “*Convenios de cesión de vivienda social*”. En estos casos, se produce una autentica descentralización del parque inmobiliario residencial autonómico a favor de las Entidades Locales con objeto de poder garantizar el derecho a la vivienda de los ciudadanos más necesitados.

Por ejemplo, la Agència Catalana d'Habitatge ha formalizado, durante los últimos diez años, hasta 265 convenios con los ayuntamientos de la Comunidad a través del cuales se ha acordado la cesión del uso de más de 6.000 viviendas, asumiendo el propio municipio el abono de la contraprestación económica y los gastos del consumo de los servicios.

En igual sentido, el País Vasco, a través del Departamento del Vivienda, ha puesto en marcha un programa pionero en la cesión de viviendas sociales conocido como “BIZIGUNE”, que hasta la fecha ha tramitado más de 3.100 contratos de alquiler social en dos años de funcionamiento.

Finalmente, no podemos dejar de lado las interesantes experiencias en materia de compra municipal de vivienda de los ayuntamientos valencianos, entre las que merece citar el municipio de Gandia, a través del Programa “SOS Vivienda” iniciado en 2008 y que permitió la compra de viviendas en personas en situación de riesgo al precio de la deuda viva de su hipoteca, con el objeto de crear un parque público de alquiler social.

Por todo lo expuesto y considerando la vital experiencia de las ciudades y municipios en la gestión de la vivienda social, no cabe duda en reconocer su papel de protagonista clave en las nuevas estrategias de vivienda pública que incorpora la Ley 2/2017.

## **11. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA VALENCIANA**

Por lo que se refiere a este epígrafe se ha considerado la conveniencia y necesidad de dedicar un apartado específico al análisis del requerimiento previo de inconstitucionalidad a la Ley Valenciana, formulado por la Comisión de Cooperación Estado-Generalitat Valenciana de 23 de marzo de 2017 en el que se cuestionan distintos puntos básicos de la LFSV<sup>25</sup>.

En el citado requerimiento, se plantea la posible inconstitucionalidad, entre otros, del derecho subjetivo a la vivienda (art. 2 y 6), el uso inadecuado de la misma (art. 3), las funciones de coordinación por parte de la Diputación (art. 10), el Registro de Viviendas Vacías<sup>26</sup> (art. 11.4), la transformación de un procedimiento de ejecución hipotecaria en un derecho de alquiler social, (art. 12), la expropiación temporal del uso (art. 13), el propio concepto de vivienda deshabitada

---

<sup>25</sup> Resolución de 27 de abril de 2017, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat en relación con la Ley de la Generalitat Valenciana 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana

<sup>26</sup> MENDEZ JUAN, M. “Algunas medidas instrumentales para lograr la transparencia en las políticas de vivienda españolas: especial alusión a los registros de viviendas deshabitadas. Práctica Urbanística, Nº 136, Sección Estudios, , Editorial Wolters Kluwer

(art. 14, 15, 16, 18 y 19), los indicios de falta de ocupación (art. 15), y, finalmente, el cuadro de infracciones y sanciones (art. 32 y siguientes).

Por tanto, a continuación se analizan cuales han sido artículos objeto de controversia entre el Gobierno y la Comunidad Valenciana:

#### 11.1 CONSTITUCIONALIDAD DEL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO SUBJETIVO Y LA ACCIÓN PÚBLICA EN DEFENSA DEL DERECHO A LA VIVIENDA (ART. 2 y 6 LFSH)

En primer lugar y por lo que se refiere al reconocimiento del derecho subjetivo (art. 2 y 6 LFSV), la posible inconstitucionalidad del mismo, estriba en que el art. 47 de la Constitución Española reconoce solamente el derecho a una vivienda digna y adecuada, pero para el Gobierno del Estado se trata solamente de un principio rector de la política social y no de un derecho subjetivo.

Se considera, en el requerimiento previo, que la regulación de un derecho subjetivo podría invadir la competencia del Estado *ex art.* 149.1.1º CE. Por otra parte, se determina que cuando el art. 6.1 LFSV reconoce tanto el ejercicio de actuaciones en vía administrativa y judicial como el derivado de una “acción pública” podría afectar al art. 149.6 CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia procesal: “*sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las CCAA.*”

Expuestos estos antecedentes y de contrario a la expresado en el citado requerimiento, no debe olvidarse que el art. 49.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana atribuye a esta la competencia exclusiva en la regulación de: “*las normas procesales y de procedimiento administrativo derivadas de las particularidades del Derecho sustantivo valenciano o de las especialidades de la organización de la Generalitat*”, por lo que no es cierto que se encuentren vedadas nuestras competencias en esta materia.

En otro orden de cosas, tampoco debe olvidarse que la configuración legal del derecho subjetivo a la vivienda previsto en la Ley valenciana 2/2017, de 3 de febrero, única y exclusivamente viene ligado a la existencia de circunstancias de “riesgo de exclusión social”.

Su limitación a las circunstancias personales de los posibles beneficiarios de la norma implica una vinculación al carácter asistencial<sup>27</sup> de la que la Comunidad Valenciana dispone de competencia exclusiva al amparo de lo previsto en el art. 41.1.9 del Estatuto de Autonomía.

Finalmente, y como así expone LÓPEZ RAMÓN<sup>28</sup>, la existencia de un derecho subjetivo a la vivienda en el ordenamiento jurídico español no puede ser por más tiempo desconocida a la vista de su reconocimiento expreso en el art. 5.1.a) del RDLeg 7/2015, de 30 de octubre, que regula el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Regeneración Urbana (TRLRU) cuando determina que todos los ciudadanos tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

En otro orden de cosas y en referencia al análisis, el art. 6 LFSV que reconoce la acción pública en materia de vivienda y que, entre otros, estudia el art. 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio,

<sup>27</sup> DIAZ, M, “Derechos sociales y amparo Constitucional” Revista Vasca de Administración Pública. Numero 94. Año 2012.

<sup>28</sup> LOPEZ RAMON. F. “Revista Española de Derecho Constitucional” ISSN 0211-5743 numero 102 septiembre-diciembre 2014. (Página 49-91)

Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no deja de ser una proyección del propio artículo 5.f del citado anteriormente TRLSRU que instituye la acción pública con objeto de poder garantizar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística.

El legítimo ejercicio de las competencias asumidas estatutariamente no puede quedar subordinado a una pretendida coherencia de la acción pública en todo el territorio del Estado. En cualquier caso, el requerimiento realizado por la Secretaria de Estado no explica tampoco por qué la LFSV "*rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia*". Por tanto, que la medida autonómica representada por la LFSV sea distinta a la estatal no basta para apreciar una pretendida ruptura de la coherencia de la acción pública.

Por todos estos motivos, no existe razón para concluir la inconstitucionalidad de estos preceptos.

#### 11.2. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA. CONCEPTO DE VIVIENDA DESHABITADA. REGISTRO DE VIVIENDAS DESHABITADAS E INDICIOS DE DESOCUPACIÓN (ART. 5.3.B).

Por lo que se refiere a esta apartado, interesa hacer constar que la LFSV, en materia de vivienda deshabitada, solamente incorpora un procedimiento declarativo que simplemente contiene una definición de vivienda deshabitada. A mayor abundamiento y para su declaración, se regula un procedimiento con un plus de garantía añadida tratándose de un expediente contradictorio en el que previamente a la declaración de vivienda deshabitada existe, obviamente, el correspondiente trámite de alegaciones y audiencia otorgado a la entidad titular del inmueble, previsto en el Anexo II LFSV.

Ahora bien, no debe olvidarse que el Tribunal Constitucional, en la sentencia 93/2015, de 14 de mayo, a propósito del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de Vivienda de Andalucía y en referencia al concepto de "*vivienda deshabitada*", ha declarado la plena constitucionalidad de la definición de vivienda deshabitada a partir del dato fáctico de su no ocupación efectiva siempre y cuando se trate de un instrumento orientado a la política autonómica de fomento de la vivienda en alquiler y no como un medio de ejecución forzosa.

#### 11.3. LA TRANSFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN HIPOTECARIA EN UN CONTRATO DE ARRENDAMIENTO CON OPCIÓN DE COMPRA (ART. 12 LFSV)

Por lo que se refiere a la constitucionalidad de esta norma, el artículo 13 de la LFSV reproduce, entre otros, el art. 5.2 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 de Cataluña

Ambas normas reconocen la transformación de un procedimiento de ejecución de una garantía hipotecaria que comporta la extinción del contrato de compraventa por incumplimiento del propietario comprador, siempre que este se encuentre en las circunstancias de emergencia social en un arrendamiento con opción de compra que evite el lanzamiento de esta vivienda.

Expuesto lo anterior, podría reconocerse *prima facie* que la Ley 2/2017 de la Función Social Valenciana incorpora una norma inequívocamente procesal, por cuanto que introduce una nueva excepción a las previstas en el art. 661.2 LEC, cuando existan terceros ocupantes distintos del ejecutado, las únicas que permiten y a la vez obligan al juez a denegar el desalojo instado por el adquirente que reúne las condiciones establecidas en el art. 675 LEC.



Asimismo, también se podría interpretar que el art. 12 LFSV, aparte de incorporar una nueva causa de suspensión del lanzamiento prevista en la Ley de Enjuiciamiento Civil, “*incide en la regulación de los contratos de arrendamiento*”, competencia del Estado, *ex art.* 149.1.8ª de la Constitución, desarrollada a través de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre”, y, por tanto, vedada a las comunidades autónomas.

Ahora bien, expuestos estos antecedentes y centrado el debate en la posible inconstitucionalidad del artículo 12 LFSV, este criterio debería replantearse ahora en razón a la modificación del Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, del Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, operada por el Decreto Ley 5/2017, de 17 de marzo pasado.

Esta norma, aparte de ampliar tres años adicionales la suspensión de los lanzamientos derivados de ejecuciones hipotecarias a las familias en especial situación de vulnerabilidad (15 de mayo de 2020), sin lugar a dudas, otorga “carta de legalidad” a la obligatoria sustitución de una ejecución hipotecaria por un derecho de alquiler asequible, transformación cuestionada por el Tribunal Constitucional.

De esta forma, la nueva redacción del Anexo de Buenas prácticas reconoce que:

«El deudor hipotecario ejecutado cuyo lanzamiento haya sido suspendido (...) podrá solicitar y obtener del acreedor ejecutante de la vivienda, o persona que actúe por su cuenta, el alquiler de la misma por una renta anual máxima del 3 por cien de su valor al tiempo de la aprobación del remate (...)»

La única diferencia apreciable entre el art. 12 LFSV y la nueva redacción del Código de Buenas Prácticas Estatal, y a nuestro juicio intrascendente, responde al momento procesal en el que puede solicitarse esta sustitución: la “*iniciación del procedimiento*” del requerimiento judicial o extrajudicial, para la ejecución de las garantías hipotecaria en la Ley Valenciana, mientras que el RDL 5/2017, de 17 de marzo, aplaza en el tiempo esta posibilidad y la centra en la fase del “*lanzamiento ya decretado, pero suspendido.*” (*sic*).

Si la Ley afecta a los procesos de ejecución hipotecaria impidiendo el lanzamiento, resulta que la Ley estatal ha añadido una nueva excepción a las previstas en el art. 661.2 de la Ley Enjuiciamiento Civil. Se trata, por tanto, de una posibilidad de carácter temporal solo para determinados adquirentes (en este caso entidades financieras), para determinados ejecutados (los que se encuentran en situación de vulnerabilidad) y solamente para concretos inmuebles hipotecados (vivienda habitual de deudor hipotecado).

En este sentido, no es cierto que el art. 12 LFSV haya producido una contravención del reparto competencial, pues el precepto valenciano se acomoda plenamente al RD Ley 6/2012, siendo totalmente respetuoso con la regulación que sobre esta materia atañe al legislador estatal, según la doctrina constitucional (STC 164/2001, de 11 de julio).

Por todo ello, consideramos que no se observa atisbo de inconstitucionalidad ni en el art. 12 LFSV de la Comunidad Valenciana ni en el 5.2 de la Ley de la Vivienda de Catalunya por ser ambos compatibles con el art. 149.1.6ª CE.

#### 11.4 LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS DESOCUPADAS. (ART. 13 LFSV)

Por lo que respecta a este motivo de inconstitucionalidad, el art. 13.2 LFSV determina la aplicación de la expropiación forzosa a los procedimientos de desahucio instados por entidades financieras, sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, en los cuales, resultando estas las adjudicatarias del remate, no hubieran aplicado el procedimiento previsto para la intermediación o no se hubiera formalizado el contrato de arrendamiento con opción a compra y ello implicara que la vivienda habitual quedara sin ocupantes con título legal.

De esta forma, se determina que la expropiación forzosa del usufructo se realizará por un plazo máximo de tres años, prorrogables por tres más (art. 13.1 LFSH).

Expuesto lo anterior y en clara defensa de la constitucionalidad de este artículo, debe hacerse constar que el art. 13 LFSV contempla una expropiación no plena y limitada temporalmente que en ningún caso afecta al derecho de propiedad sino al derecho de usufructo de las viviendas, pero deja incólume el derecho de nuda propiedad de las viviendas en manos de estas personas jurídicas.

Es decir, la Ley Valenciana de Vivienda afecta solo a "*facultades parciales del dominio o de derechos o intereses legítimos*", como la define el artículo 2 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, de modo que se mantiene en la entidad expropiada la nuda plena.

No obstante lo expuesto, debe advertirse que la Sentencia del Tribunal Constitucional Nº 93/2015, de 14 de mayo, frente a la Ley de la Vivienda de Andalucía, ya ha declarado que al regular las comunidades autónomas la expropiación temporal del uso de vivienda se contemplan aspectos relativos al derecho a la propiedad, invadiendo las competencias que la Constitución atribuye en exclusiva al Estado, *ex artículo 149.1.13 de la Carta Magna ("coordinación de la planificación general de la actividad económica")*.

En este contexto, sería interesante reconocer que la STC 37/1987, sobre la Ley 8/1984, de 2 de julio, de Reforma Agraria de Andalucía (que imponía "*deberes positivos a los propietarios de tierras rústicas*" y "*la expropiación de las facultades de uso*" en caso de incumplimiento), concluyó que "*ninguna de estas normas... alcanza a desplegar una eficacia incisiva en la política económica general del Estado*".

Asimismo, tampoco se entiende que la expropiación temporal del uso de viviendas suponga una alteración sustancial en la ordenación del crédito y la banca que signifique el completo desplazamiento de la regla competencial atinente a la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª).

La sentencia explica que, en ejercicio de dicha competencia, el Gobierno de la Nación dictó una normativa (Ley 1/2013, en su redacción dada por el Real Decreto Ley 1/2015) que, por un lado, previó la posibilidad de que el lanzamiento pudiera quedar en suspenso; y, por otro, promovió la constitución de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito para facilitar el arrendamiento a personas desalojadas.

Con esa doble medida, explica la referida Sentencia 93/2015, el Estado determina "*la extensión de la intervención pública*" en la protección de los deudores hipotecarios, y lo hace de forma que

resulte compatible “con el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario”. Al mismo tiempo, “impide” que las Comunidades Autónomas “adopten disposiciones que, con este mismo propósito de tutela, afecten de un modo más intenso a dicho mercado” pues, aun cuando la competencia en materia de vivienda corresponda a las comunidades autónomas, el Tribunal considera “constitucionalmente legítimo” que el Estado señale “ciertas líneas directrices de la ordenación de este segmento de la economía”.

De esta forma, una vez analizada la normativa dictada por el Estado, el Tribunal Constitucional señaló que la disposición adicional segunda del decreto-ley andaluz tenía la misma finalidad que la ley estatal (protección a los deudores hipotecarios) pero arbitraba un mecanismo por completo incompatible, como es la expropiación del uso de la vivienda objeto del procedimiento de ejecución por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento, todo ello según la siguiente redacción:

«La adición por la norma autonómica de un nuevo mecanismo orientado a satisfacer esa misma situación de necesidad rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia”. Por todo ello, el decreto-ley autonómico “constituye un obstáculo significativo para la eficacia de la medida de política económica” puesta en marcha por el Estado, lo que determinó su declaración de inconstitucionalidad.»

Considerando estos antecedentes y pese a los razonamientos de la sentencia, debería mantenerse la constitucionalidad del art. 13 LFSV en razón a los siguientes argumentos:

1º) En primer lugar, el Estado confunde los conceptos de “condiciones básicas” (art. 149.1.1 CE) y “contenido esencial” (art. 53 CE) cuando son distintos (ST C 61/1997, FJ 7).

2º) Las “condiciones básicas” aluden al contenido primario del derecho de propiedad y no habilitan para disponer una regulación uniforme del mismo y de su función social (STC 61/1997, FFJJ 8 y 9), por lo que, dentro del respeto a las condiciones básicas de la propiedad urbana establecidas por el legislador estatal ex art. 149.1.1 CE, la comunidad autónoma tiene competencia para regular aquellos sectores materiales de su competencia propia en que se inserta. Por otra parte, la aplicación práctica de estas medidas es muy compleja.

3º) Finalmente, tampoco se afecta al “núcleo esencial del contenido de la propiedad” ni “repercute en la regulación del mercado hipotecario en su conjunto” y menos todavía al ejercicio de la competencia estatal en materia de bases de la planificación económica (art. 149.1.13 CE).

4º) Como así se expuso en el voto particular a la STC 93/2015, de 14 de mayo, formulado por los magistrados Roca Trías y Valdés Dal-Ré, la regulación de una (nueva) causa *expropiandi* establecida por la Comunidad Autónoma en ejercicio de su competencia en materia de vivienda no responde a una situación de carácter procesal pues el proceso ha finalizado con la ejecución de la resolución judicial firme.

«La Ley autonómica regula una causa expropiatoria que entiende necesaria para el ejercicio de su competencia en materia de vivienda. Dicha causa afecta a un número determinado y limitado de viviendas que son objeto de procesos de ejecución ya iniciados, en que la adjudicación i) se realizó a la entidad financiera o su filial inmobiliaria que sigue siendo titular de la misma; ii) se llevó a efecto el lanzamiento tras la entrada en vigor de la disposición autonómica; iii) la vivienda está desocupada, y iv) el ejecutado reúne las condiciones establecidas en la disposición autonómica impugnada. »

#### 11.5. VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y APLICACIÓN DE LA LEY 2/2017 DE FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA A LOS GRANDES TENEDORES (ART. 16)

Otro de los motivos de inconstitucionalidad repetidos sistemáticamente por el Gobierno del Estado se centra en la focalización de los sujetos activos de todas las medidas de fuerza en los bancos y entidades de crédito, silenciando incomprensiblemente el resto de los tenedores.

Al igual que los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra las leyes de Andalucía, País Vasco, Canarias y Cataluña, se intuye que el requerimiento frente al art. 16 LFSV podría discriminar sin base constitucional legítima a las entidades financieras o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos frente a otras personas jurídicas que pueden actuar en el mercado, como inmobiliarias, promotores, fondos de inversión.

En todos estos recursos se alega que cualquier diferencia de trato debe tener una justificación objetiva y razonable y que no se comprende por qué solo las entidades citadas deben soportar la potestad expropiatoria que se prevé en el precepto recurrido, aparte de destacar que esta desigualdad es contraria a los principios del proceso de reestructuración bancaria.

De esta forma, se esgrime por el Gobierno que la Sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria (SAREB), institución afectada por la discriminación, tiene un objeto social de desinversión estrechamente vinculado al buen fin de los procesos de resolución y reestructuración bancaria en fase de implementación.

De contrario a los argumentos que se aducen por el Gobierno, en primer lugar y por lo que se refiere a la vulneración del principio de igualdad por afectar la LFSV solamente a los “grandes tenedores” (art. 16 LFSV), debemos compartir los argumentos de la exposición de motivos de la Ley Valenciana (apartado III), por cuanto que este trato desigual afecta a sujetos claramente diferenciados: por una parte, un propietario particular y, por otra, una entidad financiera que, además, no olvidemos que ha recibido importantes ayudas estatales para evitar, nunca mejor dicho, su “bancarrota”.

En este contexto, las medidas de movilización del parque residencial que se centra en las grandes tenedoras de viviendas (art. 16 LFSV) tratan de fundarse de modo más directo en la singularidad del propietario que se identifica con entidades de interés general sujetas por ello a unas cargas singulares como contrapartida de sus beneficios singulares (el ser beneficiarias de operaciones de rescate con dinero público). Por otro lado, no se protege a todos los ciudadanos en su derecho de acceso a la vivienda, ya que estas medidas sólo contemplan la posición de determinados sujetos desahuciados.

Considerando estos antecedentes, la vulneración del principio de igualdad debe centrarse únicamente en verificar si la decisión adoptada *“carece de toda explicación racional”* o *“establece una discriminación”*, *“sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias”* (SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 6; y 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 4).

En este contexto, no debe olvidarse que las grandes tenedoras han recibido la totalidad de las medidas relativas al saneamiento del sector financiero y por tanto han recibido las

correspondientes provisiones y capital adicionales, orientados en exclusiva a la cobertura del deterioro en los balances bancarios.

En este estado de cosas, situar el epicentro de las políticas de vivienda en estas entidades financieras ni escapa a “toda explicación racional”, ni tampoco establece discriminación no ajustada a derecho.

Por ello, la aplicación de la LFSV no debe suponer ninguna infracción del principio de igualdad que necesariamente deba implicar la inconstitucionalidad de la Ley por este motivo.

#### **11.6 LOS INDICIOS DE FALTA DE OCUPACIÓN A LOS EFECTOS DE ACREDITAR UNA VIVIENDA COMO DESHABITADA (ART. 15 LFSV)**

Por lo que se refiere a este capítulo, se plantea por el Gobierno la posible inconstitucionalidad del art. 15.2 LFSV por entender que la acreditación del concepto de “vivienda deshabitada” se fundamentan en un sistema de presunciones (como, por ejemplo, consumos anormales de agua, gas o electricidad), en virtud de las cuales podrán imponerse a los titulares de viviendas deshabitadas sanciones económicas de carácter grave o muy grave.

En este sentido, no debe olvidarse que la prueba indiciaria permite que sobre la base en un hecho plenamente acreditado pueda inferirse la existencia de otro por haber entre ambos un enlace preciso y directo, según las reglas del criterio humano mediante un proceso mental razonado. Se trata, pues, de una operación lógica consistente en un razonamiento inductivo, cuyo discurso ha de reflejarse en la Sentencia (SSTC 174/1985, 175/1985, 217/1989, 40/1990 y 93/1994).

Asimismo, no debe olvidarse que las citadas presunciones se complementan con auténticas pruebas de carácter público referidas, en este caso, a los datos del padrón municipal y otros registros públicos (art. 15.2.a LFSV) y declaraciones tributarias (art. 15.2.e LFSV) auténticas pruebas de cargo que complementan a las anteriores.

Expuesto lo anterior, no vemos inconveniente en que la declaración de vivienda deshabitada (art. 14 LFSV) pueda realizarse previa tramitación de un procedimiento contradictorio previsto en el Anexo II que utiliza como acreditación de dicho extremo, el sistema de “prueba indiciaria” que indudablemente deberá ser completada con verdaderos programas de inspección y control.

Considerando estos razonamientos, puede concluirse que no se vislumbra ningún motivo de inconstitucionalidad en el artículo citado.

#### **11.7 ACTUACIONES PREVIAS DE COMPROBACIÓN, MULTAS COERCITIVAS Y RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES. (ART. 16, ART. 19 y ART. 33),**

Finalmente y por los llamados “efectos colaterales”, el requerimiento del Secretariado de estado para las Administraciones Pública de 24 de marzo de 2017 también se centra en los recursos contra el régimen sancionador de la LFSV como así se ha realizado por el Gobierno Español frente a la Ley del País Vasco.

Considerando lo expuesto y a diferencia del criterio del Ministerio de Presidencia, la LFSV no establece una responsabilidad administrativa sancionadora al margen del principio de

culpabilidad y en base a un sistema de presunciones como parece que indica el citado requerimiento.

De esta forma, la LFSV atribuye un valor probatorio a los indicios sin contemplar presunciones legales, pero advirtiendo que en cualquier situación deben estar complementados por otros medios, como informes, actas de inspección, apuntes de la Policía Local que ayuden a confirmar estas presunciones. Por tanto, ninguna vulneración del principio de tipicidad o de culpabilidad se deriva del cuadro de infracciones y sanciones que regulan los arts. 32 y ss. LFSV.

En otro orden de cosas, los artículos 32 y ss. LFSV tampoco implican una vulneración de la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), por cuanto que el régimen de sanciones no se impone en razón a meras conjeturas y suposiciones arbitrarias.

Expuesto lo anterior, la prueba indiciaria está perfectamente avalada por la doctrina del Tribunal Constitucional y, por tanto, carece de fundamento la tesis de que sólo la prueba directa puede servir para desvirtuar la presunción de inocencia en los procedimientos administrativos sancionadores (SSTC 45/1997, de 11 de marzo; 237/2002, de 9 de diciembre).

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha mantenido que el derecho a la presunción de inocencia, incluso en el ámbito del derecho administrativo sancionador (SSTC 45/1997, de 11 de marzo; 237/2002, de 9 de diciembre, FJ 2), no se opone a que la convicción del órgano sancionador se logre a través de la denominada prueba indiciaria, declaración parecida a la efectuada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que también ha sostenido que no se opone al contenido del art. 6.2 del Convenio la utilización de la denominada prueba de indicios (STEDH de 25 de septiembre de 1992, caso Phan Hoang c. Francia, § 33; de 20 de marzo de 2001, caso Telfner c. Austria, § 5).

Cuando se trata de la denominada prueba de indicios la exigencia de razonabilidad del engarce entre lo acreditado y lo que se presume cobra una especial trascendencia, pues en estos casos es imprescindible acreditar, no sólo que el hecho base o indicio ha resultado probado, sino que el razonamiento es coherente, lógico y racional.

En suma, ha de estar asentado en las reglas del criterio humano o en las reglas de la experiencia común. Es esa, como hemos dicho, la única manera de distinguir la verdadera prueba de indicios de las meras sospechas o conjeturas, debiendo estar asentado el engarce lógico en una *“comprensión razonable de la realidad normalmente vivida y apreciada conforme a los criterios colectivos vigentes”* (SSTC 45/1997, de 11 de marzo, FJ 5; 237/2002, de 9 de diciembre, FJ 2; 135/2003, de 30 de junio, FJ 2, por todas).

Por tanto y para finalizar, no consideramos la inconstitucionalidad de los artículos de la Ley 2/2017 referente ni a las actuaciones previas de comprobación, (art. 16) multas coercitivas (art. 19) y régimen de infracciones y sanciones. (art. 33).

## **12. CONCLUSIONES**

Obviamente, debe reconocerse abiertamente y sin ambages que el posible recurso de inconstitucionalidad del Estado se dirige claramente contra la columna vertebral de la Ley de la Función Social de la Vivienda.

De hecho, no cabe duda de que la hipotética aceptación de este recurso por parte del Tribunal Constitucional podría suponer un auténtico mazazo a las políticas y estrategias de vivienda social de la Comunidad Valenciana.

No obstante, debe reconocerse que en la futura aplicación de la LFSV Valenciana y en el marco de la interpretación de la STC 93/2015 de 14 de marzo, si bien quedan ciertamente debilitadas las medidas coercitivas y de intervención previstas en la Ley, salen claramente reforzadas las estrategias de fomento.

De hecho, la Ley 2/2017 y las políticas públicas de vivienda derivadas de ella, pueden ser perfectamente operativas y cumplir sus principales objetivos incluso con la hipotética suspensión de los artículos citados.

En primer lugar, ya se han iniciado los trabajos con objeto de realizar un verdadero y fiable diagnóstico del inventario de los inmuebles residenciales pertenecientes a la propia Generalitat Valenciana como a sus organismos autónomos y sociedades mercantiles (EIGE), todo ello en el contexto del horizontal temporal de 1000 viviendas para el ejercicio 2017 derivadas de la reedición del Pacte del Botànic (art. 8 LFSV).

También se han puesto en marcha los registros de oferta de viviendas de protección pública destinados a usos sociales (art. 11.2 LFSV) y el Registro de demandantes de viviendas<sup>29</sup>, (art. 11.3 LFSV) ambos centralizados en la plataforma digital *infohabitatge*, donde se incorporan los criterios de preferencia o prioridad según la situación personal del ciudadano.

La Comunidad Valenciana debe defender, ante un posible recurso de inconstitucionalidad, la necesidad del Registro de Viviendas Deshabitadas (art. 11.4 LFSV), porque, sin lugar a dudas, se está ante una herramienta fundamental para garantizar una real y efectiva movilización del parque residencial de los grandes tenedores.

En otro orden de cosas, debe reforzarse aun más el papel de los ayuntamientos en los programas de movilización de parques de viviendas en municipios mediante la suscripción de los correspondientes convenios.

Asimismo, continuará siendo fundamental la intensificación de los procedimientos de mediación derivados de procesos declarativos y ejecutivos hipotecarios que impliquen desahucios y lanzamientos (art. 7.2 LFSV) y, en consecuencia, deben intensificarse los convenios de colaboración con los colegios de abogados de Alicante, Castellón y Valencia (art. 26 LFSV).

En cualquier caso y pese a las dificultades, en este nuevo escenario no hay mayor reto que situarse al frente de las demandas de los ciudadanos y, en consecuencia, garantizar la protección de estos frente a las situaciones de vulnerabilidad social.

El objetivo es claro; convertir el derecho universal a la vivienda en un verdadero derecho subjetivo como pieza clave del estado del bienestar.

---

<sup>29</sup> CABRAL GONZALEZ-SICILIA A. “La indebida disección del «registro de demandantes de viviendas» ante la actual crisis económica” *Práctica Urbanística*, Nº 83, Sección Perspectivas sectoriales, Junio 2009, pág. 53, Editorial LA LEY