

LA LEGISLACIÓN DE VIVIENDA EN CATALUÑA: ASPECTOS GENERALES

Vicenç Aguado I CUDOLÀ*

SUMARIO: I. *El contexto de la legislación de vivienda.* II. *El derecho a una vivienda digna.* III. *La función social de la vivienda y su incumplimiento.* IV. *La protección de consumidores y usuarios.* V. *La protección pública de la vivienda.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía*

I. EL CONTEXTO DE LA LEGISLACIÓN DE VIVIENDA

1. *El contexto económico y social*

El examen del contexto económico y social en materia de vivienda en el Estado español permite detectar cuáles son las necesidades a las que el legislador y el resto de los poderes públicos deben dar respuesta para garantizar que las personas puedan acceder en condiciones de igualdad a una vivienda digna y adecuada.

En las últimas décadas se ha producido un extraordinario auge de la construcción de vivienda en España. La expansión del sector ha propiciado un amplio acceso de la población a las viviendas en propiedad, debido a que el precio del dinero, mediante bajos tipos de interés, ha favorecido la concesión de préstamos hipotecarios a numerosas familias de rendas medias, que se han endeudado de por vida. La gran demanda de pisos ha provocado un aumento extraordinario del precio de la vivienda, que ha ido subiendo

* Profesor titular de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.

de manera exponencial. Dado que es más rentable la compra de un piso que su alquiler, la oferta de parque inmobiliario de alquiler ha sido hasta ahora notoriamente insuficiente.

Tal situación ha provocado la exclusión de la vivienda de los sectores sociales más sensibles como son, entre otros, los jóvenes, las personas mayores o los inmigrantes. Así, los jóvenes tardan más tiempo en independizarse de casa de sus padres, las personas mayores que se habían acogido desde hace muchos años a rentas de alquiler bajas han sido en algunos casos víctimas propicias de situaciones de *mobbing* o acoso inmobiliario, y los inmigrantes con rentas más bajas se ven obligados a compartir un espacio reducido normalmente en régimen de subarriendo en situación de sobreocupación de la vivienda.

Sin embargo, la reciente tendencia al alza de los tipos de interés, que en Europa toma como principal referencia el índice denominado EURIBOR (*European Interbank Offered Rate*) (tipo europeo de oferta interbancaria) del Banco Central Europeo (BCE), junto con otros factores (como la crisis inmobiliaria en Estados Unidos de América y un cierto agotamiento del *boom* o burbuja inmobiliaria), está provocando un periodo de recesión en el que comienza a vislumbrarse un estancamiento de los precios y una crisis en el sector de la construcción. Las empresas de la construcción empiezan a ampararse en procesos concursales ante la incapacidad de atender los compromisos financieros adquiridos. El Estado ha propiciado una modificación de la normativa que regula los préstamos hipotecarios para que puedan ser alargados sin el coste añadido de una comisión, si bien ello provoca un mayor endeudamiento de las familias.

Todos estos factores han comportado que la vivienda sea una de las preocupaciones de la sociedad española y que se traduzca en un alto nivel de exigencia a las administraciones para que adopten las medidas oportunas que permitan dar soluciones concretas. Estas medidas deben contextualizarse en la existencia de un marco jurídico con un anclaje o basamento constitucional y que afecte a diversos niveles de las administraciones públicas, que son quienes deben llevar a cabo la definición y ejecución de las políticas en esta materia.

2. *El ámbito competencial*

El Estado español se configura como un Estado compuesto en el que rige el principio de descentralización (ART. 103.1 de la Constitución Española [CE]). La estructura territorial del Estado se fundamenta en tres niveles básicos: Estado, Comunidades Autónomas (CCAA) y municipios (ART. 147

de la CE). Mientras que el Estado y las CCAA tienen capacidad legislativa dentro del ámbito de sus respectivas competencias, los municipios carecen de ella, aunque pueden conformar sus propias políticas dentro del marco legislativo establecido, que deberá respetar la autonomía local para la gestión de sus intereses.

De acuerdo con la CE, el urbanismo y la vivienda son competencias exclusivas de las CCAA y tienen por tanto en este ámbito la totalidad de las funciones: legislativa y ejecutiva. Sin embargo, esta aparente exclusividad no quiere decir que el Estado no intervenga en esta materia a través de otros títulos competenciales de carácter horizontal, como es la regulación de las condiciones básicas para el ejercicio de derechos de los españoles y la legislación civil. Ahora bien, la posibilidad de regular estas condiciones básicas no pueden dejar vacías de contenido las competencias de las CCAA.

El Estado interviene fundamentalmente por medio de los planes de vivienda, estableciendo los grandes objetivos que han de tener las ayudas y subvenciones a ciertos colectivos para acceder a la vivienda, por ejemplo la población joven o con determinados ingresos de renta. En estos planes, las CCAA se ocupan de la gestión de estas ayudas que financia el Estado.

Empero, la responsabilidad fundamental de dotar de contenido al derecho a la vivienda corresponde a las CCAA. Esta regulación puede comprender aspectos como: determinar la función social que debe cumplir la vivienda y las garantías para asegurar el cumplimiento, la protección de los consumidores y usuarios en el mercado inmobiliario, el establecimiento de un régimen de protección social de la vivienda, la definición del régimen de infracciones y sanciones, la coordinación con la actuación de los entes locales y la concertación y colaboración con los diferentes agentes que intervienen en el sector inmobiliario. En este contexto, se aprueba la Ley Catalana 18/2007, de 28 de diciembre, de Derecho a la Vivienda (LDV), que supone la expresión de una política propia en esta materia y un desarrollo de los mandatos constitucionales.

Por su parte, a los entes locales se les reconocen competencias de promoción y gestión en materia de vivienda según lo que establece la legislación estatal y autonómica. De acuerdo con el principio de autonomía local, también pueden concertar sus propias políticas en materia de vivienda con la administración autonómica. Todo ello sin perjuicio de las competencias que les reconoce la legislación urbanística y que entre sus funciones fundamentales está hacer cumplir a los propietarios con el deber de conservación y rehabilitación de los inmuebles, así como el planeamiento urbanístico, la gestión y la disciplina urbanística.

II. EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA

El derecho a una vivienda digna es un derecho constitucional (ART. 47 de la CE), y se señala que:

Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La Comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Este derecho, sin embargo, se encuentra en el apartado de la CE relativo a los denominados “Principios rectores de la política económica y social”. Se trata, por tanto, de lo que la doctrina constitucionalista denomina un mandato de optimización. Sobre estos principios rectores la CE dispone que “el reconocimiento, el respeto y la protección de tales principios informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”. Estableciéndose asimismo que “sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las Leyes que los desarrollen”.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), que es la norma institucional básica de autogobierno en esta Comunidad Autónoma, ha incorporado recientemente un catálogo de derechos, producto del mandato de reserva de ley que impone a los estatutos regular las obligaciones que la administración autonómica tiene respecto a sus ciudadanos. También permite actualizar los derechos constitucionales a las nuevas necesidades de la población, sin tener que acometer una reforma constitucional. Debe tenerse en cuenta, que en el momento en que el constituyente configuró el catálogo de derechos, las necesidades de la población eran distintas a las actuales. A mi juicio, las normas estatutarias no sólo pueden, sino que deben, llevar a cabo los mandatos constitucionales, como consecuencia de la reserva de ley para actualizarlos y darles contenido en el ámbito de su territorio y de su población.

El EAC se incorpora en el bloque de la constitucionalidad, deviene parámetro de control del resto de la legislación y únicamente tiene en un plano superior al propio texto constitucional. En el campo concreto de la vivienda, el ART. 26 del EAC establece que:

las personas que no disponen de los recursos suficientes, tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos han de es-

tablecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que determinen las leyes.

En desarrollo de este derecho constitucional y estatutario se aprueba en la Comunidad Autónoma de Cataluña la LDV. A diferencia de la legislación anterior, que tenía como ámbito fundamental de referencia las diversas actuaciones de las administraciones públicas en esta materia, la nueva Ley centra su atención en el derecho a la vivienda y, por tanto, en las medidas que estas administraciones deben llevar a cabo para garantizar su efectividad. El cambio de perspectiva es importante por cuanto el hilo conductor de la Ley no es un simple compendio de las competencias y las funciones que pueden desempeñar en este ámbito los poderes públicos, sino que la columna vertebral de la ley es un derecho de la ciudadanía que debe ser objeto de desarrollo legislativo por el Parlamento Autonómico y que una vez fijado legalmente dicho contenido, puede ser exigido a los poderes públicos competentes.

La dificultad de dar contenido al derecho constitucional es encarada por la LDV de una forma pionera en la que se va más allá de lo que serían las medidas de fomento o las medidas habituales que prevé la legislación urbanística. A través de la nueva regulación se pretende entrar en el contenido del derecho definiendo un amplio marco de medidas de actuación administrativa que pretenden afrontar esta cuestión de manera sistematizada y coherente para tratar de hacer efectivo el acceso a la vivienda por parte de la población.

La vivienda es definida por la LDV (ART. 3) como un espacio físico o material donde las personas residen (toda edificación fija destinada a residir, personas físicas o utilizada con este fin), pero también, y es importante subrayarlo, desde una perspectiva finalista “cumple la función social de aportar a las personas que residen en ella el espacio, las instalaciones y los medios materiales necesarios para satisfacer sus necesidades personales ordinarias de habitación”. El objetivo último de la LDV será garantizar que las viviendas cumplan con esta función. Por tanto, en caso de que se produzca el incumplimiento de la función social, se habilita a las administraciones competentes a adoptar una serie de medidas que permitan redirigir la situación.

La vivienda no solamente es un bien vinculado al ejercicio de derechos en su aspecto personalísimo e inviolable, como es la inviolabilidad de domicilio; también tiene una dimensión económica y social de trascendencia indudable en terceras personas, la cual implica que la vivienda no puede ser concebida únicamente desde la visión patrimonialista del derecho de pro-

piedad, sino que la legislación puede establecer mecanismos para garantizar su uso adecuado.

En este sentido, la LDV procede a realizar una serie de definiciones entre las que destacan las de: vivienda vacía, vivienda sobreocupada e infravivienda. La *vivienda vacía* es la que permanece desocupada permanentemente, sin causa justificada, por un plazo de más de dos años. Se considera causa justificada el traslado por razones laborales, el cambio de domicilio por una situación de dependencia, el abandono de la vivienda en una zona rural en proceso de pérdida de población y el hecho de que la vivienda sea objeto de un litigio judicial pendiente de resolución. La *vivienda sobreocupada* es en la que se alojan un excesivo número de personas, con respecto a los servicios de vivienda y a los estándares de superficie por persona fijados en Cataluña como condiciones de habitabilidad.

Estas definiciones responden a circunstancias patológicas que suponen un incumplimiento de la función que el bloque de la constitucionalidad y en su desarrollo el legislador autonómico atribuyen a la vivienda. Tales definiciones no suponen, sin embargo, la mera constatación de una situación fáctica, sino una clara habilitación a la administración para adoptar todo un amplio abanico de medidas, como se verá a continuación.

III. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA Y SU INCUMPLIMIENTO

1. *El deber de conservación y de rehabilitación de inmuebles*

Uno de los ejes de la legislación catalana de vivienda es el deber de conservación y de rehabilitación de los inmuebles (ART. 29 LDV). No se trata de un deber nuevo, puesto que ya venía siendo recogido por la legislación urbanística. La novedad es que este deber se concibe explícitamente como un instrumento con el cual garantizar el derecho a la vivienda.

Para los propietarios de inmuebles de uso residencial este deber se concreta en la exigencia de conservarlos y rehabilitarlos en condiciones de uso efectivo y adecuado, mientras que para los arrendatarios de dichos inmuebles, en usarlos de una forma adecuada y conveniente. En la legislación anterior este deber se centraba en el propietario de la vivienda, y con la nueva legislación también se introduce la exigencia de tal deber. En ambos casos, tanto para propietario como arrendador, el incumplimiento de esta

obligación tiene consecuencias jurídicas destinadas a garantizar el derecho a la vivienda digna.

El límite de este deber que se impone a los propietarios es la declaración de ruina, de acuerdo con la legislación urbanística. Cabe señalar que, en determinadas ocasiones, esta declaración de ruina es buscada por los propios propietarios con la finalidad de extinguir los contratos de arrendamientos para, una vez derruida la finca, realizar una nueva construcción y así obtener significativas plusvalías. En estos casos, la legislación prevé la posibilidad de iniciar un procedimiento sancionador contra el propietario del inmueble. Asimismo, que los ocupantes legales que tengan su residencia habitual en edificios objeto de obras en razón de su conservación y rehabilitación o bien que sean declarados en ruina, tienen el derecho de retorno, si no son responsables del deterioro del inmueble.

La exigencia del deber de conservación y de rehabilitación se realizará fundamentalmente a través de órdenes de ejecución que, como actos administrativos, gozan de la ejecutividad y ejecutoriedad, pudiendo ser impuestos a sus propietarios. Si pese a ello los destinatarios continúan sin cumplir la orden, entran en juego los medios de ejecución forzosa de los actos administrativos, en especial la ejecución subsidiaria y la multa coercitiva. En caso contrario, pueden llegar a subscribirse convenios de rehabilitación entre la administración y los interesados, dirigidos a fijar las actuaciones a llevar a cabo y las obligaciones que asumen cada una de las partes.

La LDV también prevé medidas de fomento a través de la realización de un plan de fomento de la rehabilitación de viviendas y la declaración de áreas de conservación y rehabilitación (ART. 36). Estas áreas corresponden a las que están especialmente degradadas o para evitar procesos que puedan significar riesgos para la cohesión social. Esta declaración compete a los municipios que la efectuarán mediante un procedimiento en el que deberán abrir un trámite de información pública y de audiencia a las otras administraciones implicadas.

En caso de que ni las medidas de intervención ni las de fomento permitan hacer efectivo este deber de conservación y de rehabilitación, se faculta a la administración para expropiar en ámbitos con una fuerte y acreditada demanda residencial. El presupuesto para adoptar estas medidas es que el incumplimiento del deber de conservación y de rehabilitación suponga un riesgo para la seguridad de las personas. Al suponer la expropiación una medida extrema, la legislación concibe que pueda adoptarse después de haber agotado todas las posibilidades para hacer efectivo este deber.

2. *La utilización anómala de las viviendas*

Puede ocurrir que el deber de conservación y de rehabilitación de las viviendas esté asegurado, pero que en atención al uso que se está dando a éstas se produzca un incumplimiento de su función social. En esta línea, la legislación catalana dispone que la utilización anómala de las viviendas puede darse en tres situaciones: a) la desocupación permanente, b) la sobreocupación y c) la infravivienda.

En el supuesto de que la administración detecte un uso anómalo de una vivienda, debe acordar la apertura de un procedimiento contradictorio en el que el interesado pueda plantear las alegaciones que considere oportunas.

Para decidir sobre este procedimiento contradictorio la administración puede solicitar una serie de información relevante, como el padrón y otros registros, por ejemplo consumos anormales de agua, gas y electricidad.

Si se constata el uso anómalo de la vivienda en cuestión, el procedimiento contradictorio acaba con una declaración administrativa de incumplimiento de la función social de la propiedad; un acto administrativo susceptible de ser controlado por vía administrativa y contencioso-administrativa.

Si la declaración de incumplimiento tiene su fundamento en la desocupación de la vivienda, la consecuencia jurídica que se produce es que dos años después, si no se corrige la situación, se puede expropiar temporalmente el derecho de usufructo por cinco años para alquilarlo a terceros (ART. 42 LDV).

En el caso de que el incumplimiento sea por un supuesto de sobreocupación, la administración ha de actuar sobre el responsable del mismo y sobre las causas que lo originaron. Entre las medidas previstas para evitar la sobreocupación está la inspección administrativa y la sanción (ART. 41.1 y 3), la expropiación temporal del usufructo (ART. 43.3), la inclusión de las viviendas sobreocupadas en áreas de tanteo y retracto (ART. 43.2), la ayuda de la administración (ART. 43.4), las medidas sociales (ART. 43.6) y la restitución del estado de habitabilidad (ART. 43.7).

En último lugar, si el incumplimiento se origina en una situación de infravivienda, las principales medidas son la declaración de áreas de conservación y de rehabilitación (ART. 44.2), la declaración de infravivienda (ART. 44.3) y la adopción de medidas sociales (ART. 44.5).

Como puede observarse, no sólo encontramos medidas de policía administrativa y sancionadoras en el caso de incumplimiento de la función social de la propiedad, sino también medidas de carácter social destinadas a hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y adecuada.

IV. LA PROTECCIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

1. *La discriminación y el acoso o mobbing inmobiliario*

El acceso de las personas a la vivienda debe realizarse en condiciones de igualdad, siempre que se cumpla con las condiciones legales y contractuales exigibles en cada caso. Se trata, por tanto, de dar concreción en este ámbito al derecho fundamental a la igualdad y a la prohibición de la discriminación (ART. 14 de la CE), el cual no solamente supone un espacio de libertad frente a la actuación de los poderes públicos, sino que también despliega su eficacia entre particulares. Esto conlleva la posibilidad de luchar por la erradicación de determinados comportamientos patológicos en los que, por ejemplo, un propietario se niega a alquilar su vivienda a una persona simplemente por su origen racial.

Una manifestación importante de la discriminación en la esfera de la vivienda la constituye el caso del *mobbing* o acoso inmobiliario. Hasta ahora el *mobbing* tenía un tratamiento desde el punto de vista penal bajo el delito de coacciones y amenazas en los ART. 169 a 172 del Código Penal. Si bien este delito es más fácil de articular en el caso de acciones de violencia positiva, plantea mayor dificultad en los casos de diversas actuaciones por omisión o por incumplimiento de las obligaciones que tienen los propietarios de los inmuebles.¹ Ello comportaba la necesidad de un tratamiento

¹ En el Auto de la Audiencia Provincial de Barcelona (Sección 9ª) núm. 478/2006 de 8 de mayo (JUR 2006\260781): “No se oculta a esta Sala que en casos como el de autos, en los que se denuncia el acoso al arrendatario mediante el mecanismo constante de la inacción del arrendador (y que en la práctica ofrece diversas fórmulas, tales como tolerar la presencia de okupas en el inmueble, desentenderse por completo del estado de conservación del edificio y de sus instalaciones básicas, etc.), resulta mucho más difícil elaborar dogmáticamente la hipótesis del delito de coacciones que cuando se trata del típico caso en que el arrendador realiza un obrar positivo, como puede ser, a título de ejemplo, cambiar unilateralmente la cerradura de la puerta de acceso a la vivienda; supuesto este paradigmático de violencia desatada sobre las cosas, (*vis in rebus*) equiparable a la personal y plenamente constitutiva del delito de coacciones, según reiterada doctrina legal de ociosa cita. Mas, esas señaladas dificultades no deben entrañar la imposibilidad absoluta de concebir el delito de coacciones en los supuestos de comisión por omisión, siempre que, claro está, se constate la existencia de indicios presuntamente avaladores de que, mas allá de un simple y puntual incumplimiento por parte del arrendador de sus obligaciones, pudiéramos hallarnos ante las plurales manifestaciones de un plan preconcebido por el autor para impedir –por la vía de hecho de su constante inacción– el ejercicio de los derechos propios del arrendatario y doblegar así la voluntad de este, compeliéndole a desalojar la vivienda. Entiende esta Sala que la

específico en el ámbito del derecho administrativo que permitiera dar una respuesta eficaz a este fenómeno no solamente a través del procesamiento penal de una persona.

Cabe apuntar que en el ART. 45.c de la LDV se señala que debe entenderse por *mobbing* o acoso inmobiliario:

toda actuación u omisión con abuso de derecho que tiene el objetivo de perturbar la persona asediada en el uso pacífico de su vivienda y crearle un entorno hostil, ya sea en el aspecto material, en el personal o en el social, con la finalidad última de forzarla a adoptar una decisión no querida sobre el derecho que el amparo por ocupar la vivienda

Esta definición encuentra su base en las directivas de la Unión Europea núm. 43/2000, de 29 de junio, y 78/2000, de 27 de noviembre, que se refieren al acoso moral “como una conducta de indole discriminatoria que atenta contra la dignidad de la persona y crea un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante y ofensivo”. En sintonía con la normativa comunitaria el acoso se considera, para efectos de esta ley, como una forma de discriminación. Asimismo, dada la dificultad probatoria, se juzga que la negativa injustificada de los propietarios de la vivienda a cobrar la renta arrendaticia es indicio de acoso inmobiliario.

interpretación que en este auto se sostiene es respetuosa, además, con el amplio concepto de (violencia) manejado por la Jurisprudencia, comprensivo tanto de la vis física como de la intimidatoria o moral («vis» compulsiva), dirigida contra los sujetos pasivos, bien de modo directo, o indirecto a través de terceras personas o de la «vis in rebus», y encaminada, como resultado, a impedir hacer lo que la Ley no prohíbe o a efectuar lo que no se quiera, sea justo o injusto. En este sentido, la STS de 11.03.1999, señala que «El empleo de la violencia constituye el núcleo de esta figura delictiva. Y la jurisprudencia de esta Sala se ha inclinado por la admisión de la intimidación personal e incluso la violencia a través de las cosas siempre que de alguna forma afecte a la libertad de obrar o a la capacidad de actuar del sujeto pasivo impidiéndole hacer lo que la Ley no prohíbe o compeliéndole a hacer lo que no quiere. Así se dice en otra sentencia del Alto Tribunal que los actos de violencia en las cosas pueden repercutir en la libertad de las personas para el pacífico disfrute de sus derechos sin necesidad de amenazas ni de agresiones que constituirían actos punibles de otro tipo diferente». Finalmente, el enfoque de esta Sala, lejos de sugerir una indeseada extensión analógica del concepto jurídico penal de coacción, trata de inscribirse decididamente en una interpretación acorde con el elemento social –la realidad social a que se refiere el art. 3 del Código Civil– que ha de impregnar la tarea hermenéutica del operador jurídico, tanto más necesaria en el momento presente cuanto que, por las desorbitadas proporciones que está alcanzando la especulación urbanística, son fácilmente concebibles los supuestos en que los propietarios de fincas urbanas, conscientes del valor creciente de sus inmuebles, no duden en forzar por cualquier medio –tanto legítimo, como ilegítimo– la resolución de aquellos contratos de renta antigua, que les resultan tan antieconómicos”.

Esta diversidad de manifestaciones del *mobbing* o acoso plantea la necesidad de establecer una tipificación como infracción administrativa para evitar que ciertas conductas queden impunes. Así, de acuerdo con el ART. 123.2.a) de la Ley, será considerado como infracción muy grave “el llevar a cabo acciones u omisiones que comporten acoso o discriminación, según el que establece esta ley”.

En algunas sentencias que se refieren específicamente al ámbito inmobiliario, se advierte de la diversidad de técnicas que son usadas para acosar a los habitantes de un inmueble, como utilizar a una familia de indigentes para amedrentar a los habitantes que se pretende echar de la vivienda.² Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que no toda actuación que pueda ocasionar molestias a los habitantes de un inmueble, como es la realización de obras de rehabilitación, constituye una situación de *mobbing* o acoso.³

² Como se señala en el Auto de un Juzgado de Instrucción (Vizcaya) de 3 de mayo de 2004 (JUR 2006/103614): “Se trata de una maniobra mediante la cual un especulador se vale de medios ilegales para apropiarse de unos inmuebles. Con tal finalidad, don Juan José habría recabado el auxilio de una familia de indigentes para arredrar a los habitantes que quería desplazar. El perito judicial denomina a esta actividad «*mobbing*» inmobiliario. En realidad, su nombre exacto en inglés es el de «*blockbusting*». En traducción libre y coloquial a nuestro idioma sería de «revientacasas». ¿En qué consiste? Una aproximación muy adecuada la contiene «*The Fair Housing Act*». Esta norma es una disposición federal que regula en los Estados Unidos de Norteamérica unos mínimos para evitar discriminaciones en el mercado de viviendas. Ésta es su definición (24 C.F.R § 100.85a): “*For provelo, tono induce a person tono sell oro levadura a dwelling by representations regarding the entry oro prospective entry into the neighborhood ofoff a person oro persons ofoff a particular race*”. Que, en la versión del español hablado en Hispanoamérica, queda así: “Miedo, ganancia monetaria, persuadir a los propietarios a vender o lavar una vivienda, indicándoles que grupos minoritarios, como personas de otra raza, se están mudando a sus vecindarios” (texto de la *Delaware CRA News*, boletín de abril del año 2003, volumen 8, ejemplar 1). Es decir, la utilización de colectivos marginales para expulsar a los habitantes de un área, a los que se obligaría a suscribir un acto jurídico de desapoderamiento (ora compraventa, ora alquiler, etc.). Partiendo de este concepto, e inspirados miedo el neologismo que acuñó lo perito, lo calificaremos en castellano de «acoso inmobiliario». De ser veraz la «notitia criminis» de la denuncia, don Juan José habría trasplantado a nuestra patria esta perversión foránea. Su actuación, sin embargo, sería de mayor gravedad. No se habría limitado a instalar a una familia de menesterosos, sino que se habría confabulado con ellos para perpetrar actos de fuerza contra el patrimonio. Indudablemente, un genuino acoso”.

³ En esta línea véase el Auto de la Audiencia Provincial de Barcelona (Sección 2ª) núm. 649/2006 de 3 octubre (JUR 2007/145395): “la realización de obras dirigidas a la rehabilitación integral del edificio no pueden integrar el presupuesto fáctico de la comisión de una coacción sobre la citada mujer, ya en su vertiente delictiva, ya en la modalidad más benigna de la falta. Más allá de que las citadas obras contasen o no con todas las licencias preceptivas, lo que sería materia ajena al orden jurídico penal, es obvio que, a través de su ejecución no se impidió a Dª Marí Luz hacer lo que la ley no le prohibía ni se la compelió

2. *La ordenación de las actividades profesionales vinculadas con la vivienda*

Una adecuada protección de los consumidores pasa por una apropiada ordenación de las actividades profesionales vinculadas con la vivienda. Desgraciadamente el vacío legal o la ausencia de una regulación en la materia, han propiciado la proliferación de numerosas personas, que sin tener la calificación necesaria, han intervenido en el proceso inmobiliario en detrimento de los derechos y garantías que el consumidor y el usuario deben tener.

En tiempos de bonanza del sector, la intervención de estas personas sin preparación, y en algunos casos sin escrúpulos, ha propiciado fuertes abusos de los que han sido víctimas los consumidores y usuarios. Sin embargo, en tiempos de recesión o estancamiento del sector, ha sido el propio mercado quien ha expulsado a todos estas personas que han intervenido indebidamente en el proceso inmobiliario, quedándose sólo los profesionales “de toda la vida”, quienes de momento pueden aguantar los embates del mercado. Por este motivo, la LDV llega un poco tarde, pues era necesaria su intervención unos años antes cuando había muchas personas que pese a participar en el proceso, no respondían a criterios de profesionalización que permitieran garantizar adecuadamente los derechos de los consumidores y los usuarios.

Con esta ordenación se trata, en definitiva, de introducir criterios de transparencia en el sector inmobiliario. La exigencia de unos requisitos mínimos a los que han de sujetarse los diversos profesionales que intervienen en el sector, comportará que la compra y el alquiler de viviendas deba rea-

a efectuar lo que no quería, fuese justo o injusto, mediante el empleo de violencia, entendida ésta en el sentido amplio de *vis in corpore* y *vis compulsiva*, así como de *vis in rebus* o fuerza en las cosas. Si ya es verdaderamente difícil ver empleo de violencia en la realización de unas obras de rehabilitación integral de un edificio, resulta determinante a la hora de rechazar la existencia indiciaria de infracción penal en el caso de autos, el hecho de que la sociedad propietaria de la finca ofertase a la querellante otra vivienda sin costo alguno para ella durante el periodo en que se materializasen las obras de rehabilitación, lo que desde luego es revelador de la ausencia de un propósito encaminado a impedir a la Sra. Marí Luz hacer lo que la ley no prohibía o a compelerla a efectuar algo que no quería, sin que a ello sea óbice las indiscutibles molestias que toda obra de la magnitud de la emprendida por la entidad propietaria de la finca, sin duda genera a quienes habitan la misma, no habiendo quedado acreditado en definitiva, mediante lo ya razonado, que tales molestias o incomodidades, respondieran al propósito de hostigar a la querellante viciando su voluntad en aras a doblegarse a los intereses de los querellados”.

lizarse en un contexto con un cierto grado de protección y garantía para los consumidores del mercado inmobiliario.

Los agentes que intervienen en el mercado inmobiliario son fundamentalmente el promotor, el constructor, el administrador de fincas y el agente inmobiliario. Se pone especial atención en la figura de este último, que se dedica de forma habitual y retribuida a la prestación de servicios de mediación, asesoramiento y gestión en transacciones inmobiliarias, referidas a la compraventa, alquiler, permuta o cesión de bienes inmuebles, así como los derechos relativos a los mismos, incluso su constitución.

Es relevante la creación de registros en los que deben inscribirse estos profesionales, en ocasiones con carácter voluntario y en otras de manera obligatoria, al igual que la exigencia de una determinada capacitación profesional para acceder al registro, de modo que se eviten los supuestos de intrusismo que no sólo perjudican al resto de profesionales sino en especial a los consumidores y usuarios que son víctimas de operaciones que vulneran claramente sus derechos.

La publicidad formal que supone el registro administrativo donde se inscriben estos profesionales comporta una garantía importante para los consumidores y usuarios en el mercado inmobiliario. Aquellos profesionales inscritos en el registro, al cual pueden acercarse los ciudadanos, da una mayor garantía de profesionalidad y de confianza en las relaciones jurídicas en las que inevitablemente se ven involucradas amplias capas de la sociedad que quieren acceder a una vivienda digna y adecuada.

Estos registros también permiten un control de la administración sobre la gestión administrativa que se está llevando a cabo en esta materia. Se trata, por tanto, de posibilitar la participación de los ciudadanos en asegurar las prescripciones y obligaciones que establece la Ley.

V. LA PROTECCIÓN PÚBLICA DE LA VIVIENDA

Entre las novedades que deben destacarse de la LDV está la consideración del conjunto de actividades vinculadas con la provisión de viviendas destinadas a políticas sociales como un servicio de interés general. El objetivo que marca esta Ley es que, en un plazo de 20 años, 15% de las viviendas principales existentes sean destinadas a políticas sociales. Se trata, sin duda, de que los poderes públicos con competencia en la materia dejen de situarse en una posición meramente pasiva, como espectadores de un mercado libre y, asuman responsabilidades y den cumplimiento al derecho constitucional

a una vivienda digna, la cual pueden llevar a cabo por medio de la colaboración con el sector privado, tanto el que actúa con ánimo de lucro como aquellas entidades de carácter social del denominado tercer sector.

La protección pública de la vivienda se instrumenta fundamentalmente a través del régimen de Viviendas de Protección Oficial (VPO), aunque se posibilita que existan otras fórmulas de protección. En este régimen la administración tiene amplias facultades para asegurar que las personas que se benefician de él estén utilizándolo de acuerdo con las finalidades para las que se estableció.

La LDV regula el precio máximo de estas viviendas teniendo en cuenta que su transmisión o cesión debe estar exenta de cualquier afán de lucro. Se trata, por tanto, de evitar que dichas viviendas, en vez de cumplir el objetivo de permitir acceder a ellas a determinados colectivos de personas, acaben entrando al juego de especulación que en tantas ocasiones se produce en el campo inmobiliario.

Se establece la prohibición de sobreprecio (ART. 84 de la LDV), es decir, la prima o la percepción de cualquier cantidad que altere el precio, la venta o el canon que corresponda de acuerdo con las normas aplicables. La LDV prevé como medida de policía administrativa el retorno del sobreprecio, que podrá ser exigido como crédito de derecho público y por ende cobrado a través de los mecanismos coercitivos que dispone la administración, aunque sea una relación entre particulares. Se habla, en definitiva, de una posición arbitral en que la administración ocupa un papel de mediador entre particulares, realizado sin perjuicio de las actuaciones sancionadoras que en su caso puedan establecerse.

También se crea el Registro de solicitantes de VPO. Se trata de dar mayor información y transparencia al proceso de adjudicación de este tipo de viviendas mediante la creación de una bolsa de solicitantes que deben inscribirse, cumpliendo los requisitos legalmente exigidos para acceder a ellas.

Asimismo, se posibilita que los municipios puedan crear sus propios registros de VPO de forma que este tipo de vivienda pueda distribuirse más equilibradamente en todo el territorio. Para proceder a la adjudicación de las viviendas se establece un procedimiento que pretende dar un alto grado de publicidad, concurrencia pública y transparencia. Además, se distingue entre un contingente general en el que concurren habitualmente todas las personas y un contingente especial donde participan aquellas que tienen necesidades específicas y que requieren la adopción de medidas positivas que favorezcan su integración social y eviten que se produzca una situación de exclusión.

VI. CONCLUSIONES

Entre las conclusiones más relevantes de este trabajo pueden desarrollarse las siguientes:

- La legislación catalana establece una legislación pionera en el ámbito de la vivienda, que parte no tanto de la delimitación de competencias entre los diversos niveles de administraciones públicas sino de la necesidad de garantizar el derecho a una vivienda digna, el cual se integra en el denominado bloque de la constitucionalidad pero requiere un desarrollo legislativo para su plena efectividad al tratarse de un mandato de optimización.
- El cumplimiento de la función social de la vivienda necesita, por una parte, hacer efectivo el deber de conservación y de rehabilitación y, por otra, evitar su utilización anómala. Entre las novedades significativas se encuentra la habilitación a la administración para corregir determinados comportamientos patológicos como la desocupación de viviendas, la sobreocupación y la infravivienda. Esta habilitación no supone privar de garantías a los propietarios y ocupantes, sino más bien formalizar un procedimiento administrativo contradictorio que constate si se incumple o no la función social y a partir de ahí desplegar los efectos jurídicos que puedan permitir reconducir la situación.
- La protección de los consumidores y usuarios en el ámbito del mercado de la vivienda implica, por un lado, luchar contra las situaciones de discriminación, con particular énfasis en el acoso o *mobbing* inmobiliario y, por otro, exigir elementos de profesionalización en los diversos agentes que intervienen en el proceso inmobiliario. De esta forma se evita que se introduzcan personas indeseadas dentro de este proceso, que no tienen la preparación necesaria y que únicamente tratan de obtener un beneficio fácil en perjuicio del consumidor y el usuario. En este control cobra importancia la creación de registros administrativos y el establecimiento de requisitos para acceder a los mismos por parte de los diversos colectivos como: constructores, promotores, administradores de fincas y agentes inmobiliarios.
- En la protección social de la vivienda, la ley catalana da un salto cualitativo al considerar como servicio de interés general el conjunto de actividades vinculadas con la provisión de viviendas destinadas a políticas sociales. Se trata de un notable cambio de concepción de los poderes públicos, que no se limitan a establecer un régimen de

ayudas sino que también se responsabilizan de crear un parque de viviendas de protección oficial.

- Sin duda, la LDV supone un paso adelante al dotar de contenido al derecho a la vivienda desde un marco que, en líneas generales, está bien estructurado y que habilita a las administraciones a llevar a cabo actos que permitan garantizar tal derecho. En cualquier caso, la Ley es solamente un instrumento. Por tanto, cabrá ver la aplicación efectiva de los mecanismos y recursos que prevé este nuevo marco jurídico.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Audiencia Provincial de Barcelona (Sección 9ª) núm. 478/2006 de 8 de mayo (JUR 2006\260781).

Auto de la Audiencia Provincial de Barcelona (Sección 2ª) núm. 649/2006 de 3 octubre (JUR 2007/145395)

Auto de un Juzgado de Instrucción (Vizcaya) de 3 de mayo de 2004 (JUR 2006/103614)

Delaware CRA News, boletín de abril del año 2003, volumen 8, ejemplar 1.