

## SUPUESTO PRÁCTICO

### LA EXPROPIACIÓN FORZOSA PREVISTA EN EL DECRETO-LEY 6/2013, DE 9 DE ABRIL, DE MEDIDAS PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA

**IZQUIERDO CARRASCO, Manuel**

*Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Córdoba*

[manuel.izquierdo@uco.es](mailto:manuel.izquierdo@uco.es)

#### 1. PLANTEAMIENTO.

Tras la lectura y análisis del material que se acompaña, responda razonadamente las cuestiones que se plantean.

#### 2. MATERIAL QUE SE ACOMPAÑA.

- Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda (Andalucía). En concreto, lo que interesa del mismo es la la Disposición adicional segunda. También se recomienda la lectura de la parte expositiva para tener un conocimiento global del Decreto-Ley.

- La STC 37/1987, de 26 de marzo. Se adjunta extractada.

- Anuncio de 17 de mayo de 2013, de la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda y Comercio en Huelva, por el que se somete a información pública el expediente que se cita con carácter previo a la declaración de interés social de la cobertura de necesidad de vivienda y de la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios conforme a la Disposición Adicional Segunda del Decreto-ley 6/2013.

#### 3. CUESTIONES.

1ª.- ¿Qué es lo que hace en esencia la Disposición adicional segunda del mencionado Decreto-Ley? ¿qué rango normativo exige para ello la Ley de Expropiación Forzosa?

2ª.- ¿Cuál es el título competencial utilizado por la Comunidad Autónoma de Andalucía para aprobar esta disposición?

3ª.- Con carácter general y sin referirse todavía al supuesto analizado, ¿pueden las Comunidades Autónomas aprobar normas con la finalidad mencionada en la primera pregunta?; ¿con qué límites?; ¿cuál es la competencia estatal en este ámbito?; ¿qué ha dicho el Tribunal Constitucional al respecto?

4ª.- En la STC 37/1987, ¿cuál era el supuesto de hecho enjuiciado que justificaba la expropiación?; ¿estaba conectado ese supuesto de hecho con la función social de la propiedad?; ¿de qué manera?

5ª.- En el Decreto-Ley 6/2013, ¿cuál es el supuesto de hecho que justifica la expropiación?; ¿está conectado ese supuesto de hecho con la función social de la propiedad de la que se habla y se regula en la misma norma?; ¿de qué manera? En definitiva, ¿son similares a este respecto la ley andaluza de reforma agraria con este Decreto-Ley?

6ª.- Conectado con lo anterior, ¿se está ahora ante una expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad?

7ª.- ¿Cuál es el objeto de la expropiación? Esto es, ¿qué se expropia? Conéctelo con lo previsto en la legislación sobre expropiación forzosa. Vea también la regulación de las ocupaciones temporales en la LEF y razone si considera o no que se está ante una ocupación temporal.

8ª.- Identifique al expropiante, expropiado y beneficiario previstos en el Decreto-Ley.

9ª.- Según la legislación de expropiación forzosa, ¿cuáles son las obligaciones del beneficiario? (vid. art. 5 REF). ¿Es el presente Decreto-Ley respetuoso con esa regulación? Incluso, ¿tiene sentido alguna de ellas en el presente supuesto?

10ª.- En conexión con lo dicho a propósito del expropiado, ¿en qué momento procesal debe efectuarse la expropiación?

11ª.- ¿Qué es la necesidad de ocupación?, ¿a quién corresponde formularla en este supuesto? Analice los conflictos que, en su caso, pueden plantearse con las exigencias establecidas en el art. 15 LEF (“ocupar los bienes o adquirir los derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación”). Cree usted que, en conexión con esto y con lo previsto en el art. 19 LEF, un expropiado podría alegar que no procede expropiar su piso porque en esa misma localidad la Administración tiene una vivienda de promoción pública desocupada o proponer que se le expropie otra vivienda de su propiedad.

12ª.- ¿Qué procedimiento de expropiación forzosa se seguirá en este supuesto?, ¿cuáles son sus características esenciales?

13ª.- ¿Qué regula este Decreto-Ley a propósito de la reversión?

14ª.- ¿Fija este Decreto-Ley algo sobre el justiprecio?

15ª.- ¿Qué disponibilidad presupuestaria se marca para estas medidas?

16ª.- Identifique lagunas en la regulación y puesta en marcha de esta medida.

## 1. Disposiciones generales

### CONSEJERÍA DE FOMENTO Y VIVIENDA

*DECRETO-LEY 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda.*

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

El artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que «toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad».

Por otra parte, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), los Estados Partes «reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento».

A estos efectos, el artículo 47 de la Constitución Española establece que «todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada». Igualmente, exhorta a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, para impedir la especulación.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía también consagra el derecho a la vivienda como base necesaria para el pleno desarrollo de los demás derechos constitucionales y estatutarios, concretando el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para la efectividad del derecho a la vivienda, incluyendo la promoción pública de vivienda.

En cumplimiento de estos mandatos, se promulgó la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, que supuso un avance en la delimitación de tal derecho y de los deberes que atañen a los poderes públicos en relación con el cumplimiento del mismo, desde la perspectiva social que necesariamente tiene la vivienda.

A pesar de la importancia que la Constitución otorga al derecho a la vivienda, lo cierto es que en la práctica es considerada un simple bien de consumo sujeto a las leyes del mercado. En este contexto, es urgente y necesario que desde los poderes públicos se adopten las medidas necesarias para asegurar la función social de la vivienda y de esta forma se haga efectivo el cumplimiento del artículo 47 de la Constitución, garantizando desde las administraciones públicas la realización de este derecho.

El artículo 33 de la Constitución consagra el derecho a la propiedad privada, estableciendo que se trata de un derecho cuyo contenido viene delimitado por su «función social», que es básica para la generalización de los derechos sociales. La Constitución no tutela, por tanto, usos «anti-sociales» del derecho de propiedad. Este principio debe vincularse con la previsión del propio artículo 128 de la Carta Magna, según el cual «toda la riqueza del país en sus distintas formas y, sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general», y con el artículo 40 que establece que «los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa».

Siendo, en este caso, finalidad propia de la vivienda, la de propiciar la posibilidad de dar cumplimiento al derecho a disponer de un techo, bajo el que las personas puedan desarrollarse con normalidad dentro de la sociedad, su desocupación representa el mayor exponente del incumplimiento de la finalidad del bien y por tanto de su función social.

La función social de la vivienda configura el contenido esencial del derecho mediante la posibilidad de imponer deberes positivos a su titular que aseguren su uso efectivo para fines residenciales, entendiendo que la fijación de dicho contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales. La función social de la vivienda, en suma, no es un límite externo a su definición o a su ejercicio, sino una parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social, por tanto, componen de forma inseparable el contenido del derecho de propiedad.

Junto a ello, la vivienda es elemento determinante en la planificación de las infraestructuras y servicios públicos. La no ocupación de viviendas supone un funcionamiento ineficiente de tales infraestructuras y servicios

que contravienen la función social de la propiedad de la vivienda: la no ocupación, el no destino de un inmueble al uso residencial previsto por el planeamiento urbanístico, supone por tanto un grave incumplimiento de su función social.

Con este Decreto-ley se da un paso hacia delante en la definición de la función social de la propiedad de la vivienda y se contribuye a señalar las consecuencias del incumplimiento de dicha función.

La defensa de la función social de la vivienda adquiere mayor relevancia en los actuales momentos que pueden ser calificados como de emergencia social y económica. Es en este contexto en el que se dicta el presente Decreto-ley, el cual, en atención a su propia naturaleza jurídica, supone una reacción del ordenamiento jurídico con carácter de urgencia, sin perjuicio de otras normas que puedan dictarse en el futuro. Este Decreto-ley articula, por tanto, las medidas que, por su mayor urgencia, deben acometerse sin dilación y que por su propia naturaleza actúan como plan de choque en salvaguarda del bien jurídico protegido: el derecho a una vivienda digna.

Entre las distintas formas de desocupación de viviendas, merece un mayor reproche la del conjunto de viviendas que son propiedad en sus diferentes formas, de personas jurídicas, en especial, entidades financieras y sus filiales inmobiliarias, entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la restructuración bancaria y entidades inmobiliarias siendo, además, supuesto de importancia cuantitativa. La notoriedad de la utilización de las viviendas como bien de inversión que se predica en las personas jurídicas, frente al natural ejercicio del derecho a la vivienda propio de las personas físicas sustancia junto a otros de índole económica y social un elemento diferenciador que cualifica el incumplimiento por las personas jurídicas titulares del deber de dar efectivo destino habitacional a las viviendas. Ello, por sí mismo, justifica que este Decreto-ley articule una acción pública de policía dirigida a estas viviendas desocupadas; pero junto a lo anterior, habrá de tenerse en cuenta que con esta norma se estructura un procedimiento de inspección fundamentado en la técnica de la planificación, que debe producir de forma inmediata una respuesta eficaz en defensa del bien jurídico protegido, siendo el conjunto de viviendas desocupadas de titularidad de personas jurídicas objeto prioritario de la actuación inspectora que asegura la mayor eficiencia de la misma.

Andalucía es una de las Comunidades Autónomas en la que mayor número de desahucios se han producido. Es un hecho acreditado el que la ausencia de residencia conlleva en la práctica la imposibilidad de ejercer otros derechos e impide a las personas afectadas realizarse, tanto profesional como familiarmente y en muchos casos las condena a la exclusión y marginación social y económica. Al mismo tiempo, se incrementa el número de viviendas deshabitadas en Andalucía, así como el parque de viviendas no vendidas que quedan en poder de las entidades financieras.

Según los Censos de Población y Viviendas de 2001, existían en Andalucía 548.669 viviendas vacías, lo que viene a suponer un porcentaje del 15,5 sobre el total de viviendas y un 22,7 respecto de las viviendas calificadas como principales.

Los últimos datos publicados por el Ministerio de Fomento estiman un parque de viviendas en Andalucía de 4,5 millones, lo que supone un incremento respecto al existente en 2001 de un millón de viviendas. Es decir, en diez años ha aumentado el parque existente en casi un 25 por ciento.

Según todos los últimos estudios realizados, entre ellos los del Ministerio de Fomento, existe aproximadamente un stock de vivienda nueva no vendida de 150.000 unidades, por lo que a la espera de que se publiquen en su integridad los datos correspondientes a los Censos de Población y Viviendas de 2011, puede estimarse que el número de viviendas vacías existentes en Andalucía se encontrará muy por encima de las 700.000.

A ello ha de sumarse, que tal y como indica el recién publicado Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI) del Ministerio de Fomento, el número de viviendas en arrendamiento representa un 16,9 por ciento del parque de viviendas, cifra menor si se compara con otros países de nuestro entorno que tienen de media un 33 por ciento y con las necesidades que reflejan los datos de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida en los que se comprueba que más de 50.000 unidades familiares en Andalucía demandan una vivienda en arrendamiento.

De todos los factores expuestos, se deduce, de un lado, un desorbitado parque de viviendas sin uso o infrautilizado y de otro, una demanda insatisfecha, con una oferta insuficiente y a precios no adecuados, por lo que se hace urgente potenciar su uso, mediante las distintas medidas contempladas en este Decreto-ley, en un contexto de crisis económica como el que venimos padeciendo.

En particular, debe considerarse que la intervención de las Administraciones Públicas competentes mediante el incremento del parque público de viviendas no puede satisfacer, por sí misma, las necesidades habitacionales de toda la población, máxime en un estado de crisis presupuestaria y financiera como la que nos envuelve. Es por ello que, una vez adoptadas las medidas que logren la mayor eficiencia y eficacia en la gestión del parque público de vivienda, deben dirigirse los esfuerzos hacia el efectivo cumplimiento de la función social de la propiedad promovida por particulares.

Los poderes públicos con competencia en materia de vivienda deben ocuparse urgentemente de la adversa situación descrita y, más aún, hacer frente a la desocupación de viviendas en nuestro territorio, que contraviene la función social de la propiedad, así como la utilización inadecuada del espacio urbano, perjudicando el interés general. Ello adquiere mayor relevancia en los supuestos de viviendas protegidas.

El Gobierno andaluz pretende, con este Decreto-ley, adecuar sus prioridades al contexto social y económico en el que vivimos y garantizar el desarrollo de la normativa aprobada a los intereses y reclamaciones de la sociedad andaluza. Para ello, es imprescindible desarrollar políticas que prioricen la adopción de medidas que tiendan a la puesta en el mercado de viviendas vacías y la rehabilitación sobre la construcción, en una clara apuesta por la sostenibilidad.

Este Decreto-ley supone un compendio de iniciativas de actuación sobre la vivienda deshabitada, reformando y adecuando las herramientas normativas de que se dispone en el marco competencial de la Comunidad Autónoma, para que, desde la política incentivadora y de fomento, cuya limitación a las personas físicas trae causa del alcance necesariamente limitado de los recursos disponibles para esta finalidad y para lograr su mayor eficiencia, en primer lugar y posteriormente desde medidas coercitivas y sancionadoras, se potencie el acceso a la vivienda desde el arrendamiento, dirigidas, fundamentalmente, a quienes no pueden mantener su vivienda por una situación de mayor endeudamiento sobrevenido.

Particular reseña merece, asimismo, la introducción de una Disposición adicional segunda destinada a asegurar el derecho a una vivienda digna en relación con el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de las personas y sus familias, afectadas por desahucios provenientes de ejecuciones hipotecarias, a fin de que puedan continuar ocupando su vivienda mediante la expropiación temporal del uso de la misma, siempre que se cumplan los requisitos previstos. De esta forma, se declara de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incuridas en procedimientos de desahucio. La razón de su inclusión en este Decreto-ley encuentra dos niveles de articulación: de un lado, se atiende a la situación de emergencia social provocada por dramas humanos que han llegado a que sea el propio derecho a la vida el que se haya truncado como consecuencia de los desahucios decretados sobre la vivienda habitual. Ello, por sí mismo, compele a la más urgente reacción de los poderes públicos, en defensa del derecho a la vida y justifica la inclusión de la Disposición adicional segunda en este Decreto-ley. De otro lado, la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013 (Asunto C-415-11) pone en evidencia la necesidad de una actuación urgente de los poderes públicos, en sus respectivos ámbitos competenciales, dirigidos a la salvaguarda de los derechos fundamentales y estatutarios que van ligados con el uso y disfrute de la vivienda habitual. Y ello conforme a lo establecido en los artículos 25.1 de la Declaración de los Derechos del Hombre de Naciones Unidas, 11.1 del Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales y en los artículos II-9, II-62, II-63, II-67 y II-113 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

El especial marco económico en que nos encontramos y sus consecuencias, en los términos que ya han sido expuestos, exige una actuación extraordinaria de imperiosa urgencia, habida cuenta de la naturaleza de los derechos constitucionales y estatutarios en juego, quedando por ello cumplimentado el supuesto de hecho que habilita el ejercicio normativo a través de un Decreto-ley.

||

El presente Decreto-ley se dicta al amparo del título competencial recogido en el artículo 56 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio, y en su ejercicio se respetan las competencias reservadas al Estado en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución.

A lo largo del mismo, se contemplan las modificaciones de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, de la Ley 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros, y de la Ley 9/2001, de 12 de julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos.

Respecto de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, se introduce el principio de subsidiariedad como rector en el ejercicio de las distintas políticas, siempre dentro del ámbito competencial propio de cada una de las Administraciones Públicas andaluzas. Con ello, y en atención a las justificadas circunstancias de extremada y urgente necesidad señaladas en esta Exposición de Motivos, se añade un nuevo Título VI en el que se establecen los instrumentos administrativos de intervención necesarios para evitar la existencia de viviendas deshabitadas, acotando su concepto en aras de la estricta observancia de los principios de legalidad y seguridad jurídica, y

creando a su vez un registro público que permita gestionar administrativamente el fenómeno de la no habitación de viviendas con el fin de garantizar el derecho al acceso a una vivienda digna.

Destaca la regulación del procedimiento contradictorio para declarar viviendas deshabitadas en orden a asegurar la proporcionalidad de la actuación administrativa y a garantizar la seguridad jurídica de la ciudadanía sin mermar la capacidad de intervención de la Administración, así como la creación del Registro de Viviendas Deshabitadas como instrumento básico para el control y seguimiento de las viviendas que, por concurrir los supuestos previstos legalmente en el artículo 25, hayan sido declaradas deshabitadas. Estas instituciones jurídicas de carácter procedimental y orgánico son instrumentos esenciales para dotar a la acción pública de la seguridad jurídica imprescindible cuando de la declaración de vivienda deshabitada se trata, siendo por ello contenido esencial del presente Decreto-ley.

Especial mención merece, asimismo, la regulación de las actuaciones de fomento, cuya limitación a las personas físicas trae causa del alcance necesariamente limitado de los recursos disponibles para esta finalidad y para lograr su mayor eficiencia para incorporar las viviendas deshabitadas al mercado como elemento dinamizador que asegure la puesta en el mismo de las miles de viviendas deshabitadas existentes en la actualidad: entre otras actuaciones se encuentran las medidas de intermediación en el arrendamiento de viviendas que garanticen la efectiva ocupación de las mismas, las destinadas al aseguramiento de los riesgos que garanticen el cobro de la renta, los desperfectos causados y la defensa jurídica de las viviendas alquiladas, las medidas fiscales que determinen las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, y las subvenciones para personas propietarias y arrendatarias y entidades intermediarias. Con ello se garantiza la proporcionalidad de la intervención administrativa procurando a las personas propietarias de las viviendas deshabitadas soluciones reales para su efectiva habitación, a la vez que facilita a la ciudadanía el acceso a la vivienda a precios razonables a fin de responder a la situación actual que requiere de medidas urgentes e inaplazables. Debe hacerse constar que tales medidas se ofrecerán en el seno del procedimiento contradictorio a las personas físicas cuyas viviendas sean objeto de dicho procedimiento, sin perjuicio de que cualquier interesado pueda solicitar las mismas. Sobre la base de lo dicho, la urgencia en la adopción de tales medidas radica en la necesidad de movilizar el parque de viviendas susceptibles de arrendamiento, como medida eficaz en lograr la efectividad del derecho a la vivienda de aquellos sectores sociales que no tienen medios económicos para alcanzar la vivienda en propiedad. Las consecuencias de la crisis económica a nivel mundial inciden de manera especial en la reducción de la capacidad del endeudamiento necesario para el acceso a la vivienda en propiedad de amplias capas sociales, siendo esta coyuntura la que motiva la urgencia en la adopción de medidas que permitan satisfacer el derecho a la vivienda digna mediante la vivienda en arrendamiento.

Asimismo, se añade un nuevo Título VII en el que se regula el ejercicio de la potestad de inspección y sancionadora para el cumplimiento de los fines de la Ley, tipificando las infracciones en muy graves, graves y leves, cuantificando las sanciones y atribuyendo las competencias en el procedimiento sancionador, entendiendo que la extraordinaria y urgente necesidad de regulación de estas potestades, por las circunstancias arriba especificadas, exige que el ejercicio de las competencias de intervención sea real y con capacidad suficiente para la efectiva corrección de los graves fenómenos de no habitación detectados. Debe comprenderse que la adopción de medidas de fomento del alquiler necesariamente ha de ir acompañada de la actividad de policía que permita, en primer lugar, el conocimiento del cumplimiento de la legalidad y, en segundo lugar, la actuación del principio de prevención general como elemento esencial en la universalización de dicho cumplimiento, razón que justifica la integración en este Decreto-ley de tales preceptos.

En cuanto a la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, se impone a las entidades financieras cualquiera que sea su domicilio social la obligación de comunicar a la Administración Autónoma la adquisición de viviendas protegidas ubicadas en Andalucía y se establece como infracción no poner la vivienda protegida a disposición de los Registros de Demandantes de Vivienda Protegida en los supuestos de adjudicación por ejecución hipotecaria o por impago de deuda en los términos del artículo 9.1.d) del Reglamento Regulador de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida aprobado por Decreto 1/2012, de 10 de enero. Las entidades financieras y sus filiales inmobiliarias, entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria son importantes titulares de viviendas protegidas, por razón de su promoción o por su adquisición derivada del crédito concedido, escenario que cobra mayor importancia en el contexto de crisis económica que nos envuelve. Se deduce con naturalidad la urgencia en la adopción de medidas en el marco de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, como forma necesaria de verificar el destino específico de este tipo de viviendas, con importancia creciente en los momentos actuales.

Por lo que respecta a la Ley 8/1997, de 23 de diciembre, se atribuye a la Consejería competente en materia de vivienda el ejercicio de las funciones relacionadas con las obligaciones inherentes al depósito de fianzas tras la suscripción de un contrato de arrendamiento, subrayando el elemento sustantivo de la competencia material sobre el puramente adjetivo de la actividad a desarrollar a la vez que se integra el ejercicio de dichas funciones en la actividad de policía sobre la efectiva habitación de las viviendas. Así, la Consejería

con competencia en materia de vivienda asume funciones de gestión de los citados depósitos que incluyen, entre otras, las de autorizar la liquidación de fianzas por el sistema de régimen concertado y las de vigilancia del cumplimiento de las disposiciones reguladoras de la obligación del depósito de fianzas. Todo ello, sin perjuicio de las competencias que en materia de recaudación, en periodo ejecutivo, ostenta la Agencia Tributaria de Andalucía y de la aprobación, por la Consejería competente en materia de hacienda, del modelo establecido para acreditar el ingreso del depósito. El presente Decreto-ley regula la expropiación temporal de uso de viviendas objeto de procesos de ejecución hipotecaria, medida que encuentra amparo presupuestario en los intereses que genera el depósito en entidades financieras de las fianzas de arrendamientos y suministros. La urgencia en la modificación de la Ley 8/1997, de 23 de diciembre, deviene, pues, de ser ésta un elemento esencial en la adopción de las actuaciones expropiatorias.

En este mismo contexto, se modifica la Ley 17/1999, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas para incluir dentro del objeto de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía la gestión, control y registro de las fianzas de los contratos de arrendamiento y de suministro correspondientes a los inmuebles sitos en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza. Con ello se permite optimizar la actuación administrativa mediante la utilización de la entidad instrumental idónea, en un ejercicio de la potestad de autoorganización que trae causa de la urgencia de movilizar el parque de viviendas en arrendamiento, todo ello, en momentos en los que se precisa unificar las distintas funciones y potestades en el entorno del Departamento con competencia en materia de vivienda para alcanzar la mayor eficiencia en la acción de gobierno.

Por último, en lo referente a la Ley 9/2001, de 12 de julio, se incorporan tres procedimientos, con plazo de resolución y notificación superior a seis meses, al Anexo I de la referida ley: el procedimiento sancionador en materia de vivienda protegida correspondiente a la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, el procedimiento contradictorio para la declaración de vivienda deshabitada y el procedimiento sancionador en materia de vivienda, contemplados estos últimos en la Ley 1/2010, de 8 de marzo.

Por todo ello, en ejercicio de la facultad concedida por el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, a propuesta de la Consejera de Fomento y Vivienda, y de conformidad con lo previsto en el artículo 27.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, previa deliberación del Consejo de Gobierno, en su reunión celebrada el día 9 de abril de 2013,

## D I S P O N G O

Artículo 1. Modificación de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.

La Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, queda modificada como sigue:

Uno. El artículo 1 queda con la siguiente redacción:

«1. La presente Ley tiene por objeto garantizar, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía y al amparo de lo previsto en el artículo 56.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada, del que son titulares las personas físicas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía en las condiciones establecidas en la misma.

2. En el marco de las citadas condiciones, la presente Ley regula un conjunto de facultades y deberes que integran este derecho, así como las actuaciones necesarias que para hacerlo efectivo corresponden a las Administraciones Públicas andaluzas y a las entidades públicas y privadas que actúan en el ámbito sectorial de la vivienda.

3. Forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística.

4. A estos efectos, la Administración de la Junta de Andalucía y las Administraciones Locales, en el marco del principio de subsidiariedad, dentro de los ámbitos competenciales correspondientes determinados en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y demás legislación aplicable, promoverán el acceso a una vivienda digna y adecuada a través de una política de actuaciones en materia de vivienda protegida y suelo y de apoyo a la conservación, mantenimiento, rehabilitación y calidad del parque de viviendas existente.

5. El ejercicio de las potestades de inspección y sanción de las infracciones tipificadas en materia de vivienda se constituye en garantía legal del efectivo cumplimiento del derecho a una vivienda digna y adecuada. La Consejería con competencia en materia de vivienda ejercerá, en lo que se refiere a viviendas deshabitadas, las potestades de declaración, inspección y sanción a fin de garantizar el derecho a la vivienda y el efectivo uso residencial de aquéllas.»

Dos. El artículo 4 queda con la siguiente redacción:

«Artículo 4. Contenido de la actuación de las Administraciones Públicas andaluzas.

La actividad que realicen las Administraciones Públicas andaluzas en desarrollo de la presente Ley se dirigirá a hacer efectivo el ejercicio del derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada, mediante:

- a) El ejercicio de las potestades de planeamiento urbanístico, de manera que posibilite el acceso a la vivienda de promoción libre para aquellas personas que tengan recursos económicos suficientes.
- b) El ejercicio de las potestades de planeamiento urbanístico, la promoción y acceso a una vivienda protegida, en propiedad o en arrendamiento, a las personas titulares del derecho que cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 5 de la presente Ley.
- c) El favorecimiento del alojamiento transitorio.
- d) La promoción de la rehabilitación y conservación del parque de viviendas existente.
- e) El ejercicio de las potestades de inspección administrativa y sancionadora en materia vivienda.
- f) Actuaciones de fomento para evitar la existencia de viviendas deshabitadas.»

Tres. El artículo 9 queda redactado como sigue:

«Artículo 9. Ayudas públicas y otras medidas de fomento.

1. Con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda digna y adecuada, los planes de vivienda y suelo recogerán las modalidades de ayudas para la vivienda protegida que se consideren necesarias, como pueden ser:

- a) Préstamos cualificados.
- b) Subsidiaciones de los préstamos.
- c) Ayudas para facilitar el pago de las cantidades entregadas anticipadamente a la adquisición de la vivienda.
- d) Ayudas para facilitar el pago del precio de la vivienda o de la renta del arrendamiento.
- e) Ayudas específicas a los jóvenes u otros colectivos con especial dificultad para el acceso a la vivienda.
- f) Ayudas a las personas promotoras.
- g) Ayudas para fomentar la oferta de viviendas en régimen de arrendamiento y el arrendamiento con opción de compra, dando prioridad para el acceso a estas modalidades a las unidades familiares con rentas más bajas.
- h) Medidas para el desarrollo del suelo residencial con destino a viviendas protegidas. Se fomentarán especialmente las actuaciones de los promotores públicos.
- i) Cualesquiera otras que se estimen convenientes.

2. Asimismo, los planes de vivienda y suelo o los programas a los que se refiere el Capítulo III del Título VI de la presente Ley podrán promover otras medidas orientadas a favorecer el acceso a la vivienda libre y la mejora del parque residencial, como:

- a) Incentivos para la salida al mercado de viviendas deshabitadas que fomenten la efectiva ocupación de las mismas.
- b) Oferta de viviendas en régimen de arrendamiento.
- c) Ayudas a la rehabilitación de viviendas y edificios.
- d) Medidas para el desarrollo del suelo residencial.
- e) Medidas de intermediación en el mercado del arrendamiento de viviendas que garanticen su efectiva ocupación.
- f) Aseguramiento de riesgos que garanticen el cobro de la renta, los desperfectos causados y la defensa jurídica de las viviendas alquiladas.
- g) Las medidas fiscales aprobadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- h) Subvenciones para propietarios, arrendatarios y entidades intermediarias.
- i) Cualesquiera otras que se estimen convenientes.»

Cuatro. El artículo 10 queda redactado como sigue:

Artículo 10. Determinaciones del planeamiento urbanístico en materia de Vivienda.

1. El planeamiento urbanístico promoverá la cohesión social en las ciudades y pueblos de Andalucía, como garantía de una adecuada integración urbana y para la prevención de fenómenos de segregación, exclusión, discriminación o asedio por razones socioeconómicas, demográficas, de género, culturales, religiosas o de cualquier otro tipo.

2. El Plan General de Ordenación Urbanística, de acuerdo con la normativa en materia de ordenación del territorio y urbanismo y los instrumentos de ordenación territorial, contendrá las determinaciones de ordenación,

gestión y ejecución que sean precisas para cubrir las necesidades de vivienda establecidas en los planes municipales de vivienda y suelo.

Para ello, entre otras determinaciones, clasificará suelo suficiente con uso residencial para su desarrollo y ejecución a corto y medio plazo y establecerá, en relación a las reservas de suelo con destino a vivienda protegida, la edificabilidad destinada a tal fin en cada área o sector con uso residencial, las previsiones de programación y gestión de la ejecución de los correspondientes ámbitos y, en los suelos con ordenación detallada, su localización concreta, plazos de inicio y terminación de las actuaciones. Asimismo, establecerá las acciones de rehabilitación que favorezcan la revitalización de los tejidos residenciales y la recuperación del patrimonio construido, así como la eliminación de las situaciones de infravivienda existentes.

3. Los diferentes instrumentos de planeamiento de desarrollo deberán definir, en los suelos de reserva para vivienda protegida, los porcentajes de vivienda de las diferentes categorías establecidas en el correspondiente Plan Municipal de Vivienda y Suelo.

4. La Consejería competente en materia de vivienda emitirá informe preceptivo tras la aprobación inicial de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, sobre la adecuación de sus determinaciones al Plan Andaluz de Vivienda y Suelo y a las necesidades de vivienda establecidas en el Plan Municipal de Vivienda. El informe se emitirá en el plazo máximo de tres meses, entendiéndose favorable si no se emite en dicho plazo. En el supuesto de que el planeamiento estableciera la ordenación detallada de las áreas o sectores, el informe se pronunciará además sobre los plazos fijados para el inicio y terminación de las viviendas protegidas previstas en las reservas de terrenos, conforme a lo dispuesto en el artículo 18.3.c) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.

Cinco. Se añaden dos nuevos Títulos VI y VII a la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, con la siguiente redacción:

## «TÍTULO VI

### DE LOS INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EVITAR LA EXISTENCIA DE VIVIENDAS DESHABITADAS

#### CAPÍTULO I

##### De las viviendas deshabitadas. Procedimiento para su declaración

##### Sección 1.ª Concepto de vivienda deshabitada

Artículo 25. Definición de viviendas deshabitadas.

1. A los efectos del presente Título se considera vivienda toda edificación que, por su estado de ejecución, cuente con las autorizaciones legales para su efectiva ocupación o que se encuentre en situación de que se soliciten las mismas y que, conforme al planeamiento urbanístico de aplicación, tenga como uso pormenorizado el residencial o tenga autorizado el uso residencial mediante la correspondiente licencia urbanística de cambio de uso, en suelo clasificado como urbano o urbanizable. Lo anterior se entenderá sin perjuicio del deber de solicitar dichas autorizaciones.

2. Se presumirá que la vivienda no está habitada cuando no se destine efectivamente al uso residencial previsto por el ordenamiento jurídico o el planeamiento urbanístico durante más de seis meses consecutivos en el curso de un año desde el último día de efectiva habitación. A estos efectos, se entenderá como último día de efectiva habitación el que ponga fin a, al menos, seis meses consecutivos de uso habitacional. Para las viviendas que no hayan sido nunca habitadas, dicho plazo comenzará a computarse desde que el estado de ejecución de las mismas permita solicitar las autorizaciones legales para su efectiva ocupación, o si éstas se han otorgado, desde la notificación de su otorgamiento. En caso de que las autorizaciones legales hayan sido solicitadas pero aún no se hayan concedido, se descontará el plazo de otorgamiento de aquéllas. Lo anterior, sin perjuicio del deber de solicitar dichas autorizaciones.

3. Se presumirá que la vivienda no está habitada cuando la misma no cuente con contrato de suministro de agua o de electricidad o presente nulo o escaso consumo de suministros, calculados con base en la media habitual de consumo por vivienda y por año. Dichos valores serán facilitados por las compañías suministradoras que presten servicio en el municipio, si bien, en defecto de información más específica, podrá considerarse como deshabitada aquella vivienda en la cual los consumos de agua y electricidad sean inferiores a los establecidos en el Anexo de esta Ley, que podrá ser modificado reglamentariamente.

4. Quedan excluidas, a los efectos de lo dispuesto en la presente Ley:

a) Las edificaciones destinadas a un uso regulado en la legislación turística siempre que cuenten con las correspondientes licencias urbanísticas y de apertura, además de los requisitos exigidos por la legislación vigente en materia de turismo y del resto de autorizaciones sectoriales que, en su caso, resulten de aplicación.

b) Las viviendas de las personas físicas cuyo uso exclusivo sea el de esparcimiento o recreo.

c) Las viviendas que sean usadas de forma efectiva mediante su arrendamiento como fincas urbanas celebrado por temporadas, sea ésta de verano o cualquier otra y el celebrado para ejercerse en la finca una actividad industrial, comercial, artesanal, profesional, recreativa, asistencial, cultural o docente, siempre que cuenten con los requisitos legales para su ejercicio, y tengan, al menos, una ocupación no inferior a treinta días en un año.

5. Las viviendas deshabitadas de titularidad de personas físicas no serán objeto del ejercicio de la potestad sancionadora, en los términos establecidos en el artículo 53.1.a).

6. En orden al ejercicio de la potestad sancionadora, sólo se considerará vivienda deshabitada, a los efectos previstos en el artículo 53.1.a) de esta Ley, aquella cuya titularidad corresponda a una persona jurídica, constituida regular o irregularmente. Por titularidad se entenderá aquella que recaiga, tanto sobre el pleno dominio de la vivienda como sobre una participación mayoritaria en un condominio sobre la misma. A estos efectos, no será aplicable la exclusión prevista en la letra b) del apartado 4.

7. La resolución que declare la vivienda deshabitada debe realizarse mediante un procedimiento contradictorio, regulado en la Sección 2ª del Capítulo I de acuerdo con lo establecido en la normativa de procedimiento administrativo.

#### Artículo 26. Indicios de no habitación.

Serán indicios a tener en cuenta para la consideración de una vivienda deshabitada, entre otros, los siguientes:

- a) Los datos del padrón de habitantes y de otros registros públicos de residentes u ocupantes.
- b) Consumos anormalmente bajos o carencia de los suministros de agua, gas y electricidad, de conformidad con lo dispuesto en el Anexo.
- c) Recepción de correo y notificaciones en otros lugares.
- d) Utilización habitual de otros lugares para realizar comunicaciones telefónicas e informáticas.
- e) Declaraciones o actos propios de la persona titular de la vivienda.
- f) Declaraciones de los titulares de la vecindad.
- g) Negativa injustificada de la persona titular de la vivienda a facilitar comprobaciones de la Consejería competente en materia de vivienda cuando no se desprenda la existencia de ninguna causa verosímil que pueda fundamentarla y cuando consten además otros indicios de falta de ocupación.

### Sección 2.ª Procedimiento contradictorio para la declaración de una vivienda deshabitada

#### Subsección 1.ª Actuaciones previas

#### Artículo 27. Ámbito.

1. Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, estarán obligadas a proporcionar a la Administración Autonómica, a requerimiento de ésta, toda clase de datos, informes, antecedentes y justificantes que pudieran incidir, directa o indirectamente, en la indagación de las situaciones de no habitación o de las personas o entidades responsables de tales situaciones.

2. A tales efectos, el requerimiento de información que, en todo caso, será adecuado, pertinente y no excesivo, especificará la necesidad del mismo para el desarrollo de las potestades de inspección en esta materia, consignando las disposiciones legales aplicables que lo sustentan.

3. El requerimiento de información que a este fin se curse podrá tener por objeto, bien la investigación individualizada de situaciones de no habitación de viviendas concretas, o bien la indagación de circunstancias no predefinidas al tiempo de la solicitud de información pero que resulten necesarias para determinar la acción de la Administración, en el ejercicio de las potestades de inspección conforme a los objetivos, prioridades y ámbitos territoriales o subjetivos del Plan de Inspección en materia de vivienda.

4. Cuando la información exigida se conserve en soporte informático deberá suministrarse en dicho soporte en el caso de que sea requerido.

5. Las actuaciones de inspección a que se refieren los artículos siguientes quedarán incardinadas en el marco de los correspondientes planes de inspección en materia de vivienda.

6. Las peticiones de información a que se refieren los artículos 28, 29 y 30 se realizarán en el ámbito de los planes de inspección.

Artículo 28. Alcance y contenido de las comunicaciones por parte de las compañías suministradoras de servicios.

1. Las compañías suministradoras de servicios, de conformidad con lo previsto en el artículo 27, cuando así sea solicitado por la Consejería competente en materia de vivienda, remitirán, sin necesidad de contar con el consentimiento de las personas afectadas, en los términos dispuestos en la normativa reguladora de la

protección de datos, la información que ésta precise sobre los consumos medios que presentan las viviendas con la ubicación que a este fin se especifique en la petición.

2. Serán objeto de envío, si así se requieren, los listados de todas aquellas viviendas o grupos de viviendas que tengan consumos por debajo de los expresamente indicados, con expresión del nombre de la vía, calle o plaza en la que se ubique cada una de las viviendas contenidas en la relación objeto de remisión, así como del nombre y apellidos o razón social de la persona titular del contrato y del domicilio y NIF o CIF de esta última. A este fin, la petición de la Administración podrá referirse bien a ubicaciones concretas, a determinadas calles, vías o grupo de ellas o bien a ámbitos delimitados gráfica o descriptivamente señalados al efecto.

Artículo 29. Alcance y contenido de las comunicaciones por parte de los Ayuntamientos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 27, previa petición de la Consejería competente en materia de vivienda y al objeto exclusivo del ejercicio de competencias en el ámbito de esta Ley, los Ayuntamientos remitirán a aquélla, sin necesidad de contar con el consentimiento de las personas afectadas, en los términos dispuestos en la normativa reguladora de la protección de datos, información procedente del último censo municipal o padrón de habitantes respecto de las viviendas en las que, conforme a las hojas padronales, no conste inscrita persona alguna. Se indicará, para cada una de ellas, al menos, su ubicación concreta, su referencia catastral y el nombre, apellidos, razón social, CIF o NIF y domicilio de su titular o titulares.

Artículo 30. Alcance y contenido de las comunicaciones por parte de las entidades financieras y sus filiales inmobiliarias, entidades de gestión de activos, y entidades inmobiliarias.

A solicitud de la Consejería competente en materia de vivienda, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27, las entidades financieras y sus filiales inmobiliarias, las entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, y las entidades inmobiliarias, cualquiera que sea su domicilio social, remitirán, sin necesidad de contar con el consentimiento de las personas afectadas, en los términos dispuestos en la normativa reguladora de la protección de datos, con respecto al ámbito concreto que se delimite a este efecto, información sobre las viviendas de su titularidad que se encuentren deshabitadas con indicación, para cada una de ellas, de su ubicación detallada, referencia catastral, número de finca registral, nombre, apellidos, razón social, NIF o CIF. En caso de tener el carácter de vivienda protegida deberá especificarse expresamente, con indicación de la resolución de calificación. Todo ello, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica estatal.

Artículo 31. Plazo para la remisión de las comunicaciones.

Las comunicaciones a que se refiere el presente Capítulo habrán de ser remitidas a la Administración solicitante en un plazo de treinta días a computar desde la recepción de la petición de información.

Artículo 32. No interrupción del plazo de prescripción de las infracciones.

Las actuaciones previas reguladas en este Capítulo no interrumpirán el plazo de prescripción de las infracciones que se hayan podido cometer.

#### Subsección 2.<sup>a</sup> De la instrucción del procedimiento contradictorio

Artículo 33. De la competencia para la tramitación del procedimiento de declaración de vivienda deshabitada.

A los efectos de lo previsto en el artículo 25, corresponderá el inicio, la tramitación y la resolución del procedimiento declarativo de vivienda deshabitada y la imposición de las sanciones que de ello se deriven a la Consejería competente en materia de vivienda.

Artículo 34. Tramitación del procedimiento.

1. El procedimiento se tramitará conforme a lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con las particularidades establecidas en este Capítulo.

2. El procedimiento se entenderá con la persona titular registral o, en su defecto, con la persona titular catastral de la vivienda o grupo de viviendas, considerándose personas interesadas, igualmente, en su caso, a las titulares de derechos reales y situaciones jurídicas, inscritos y anotados en el Registro de la Propiedad, sin perjuicio de las comunicaciones a las titulares de derechos o intereses legítimos.

3. En caso de que la vivienda o grupo de viviendas pertenezca en régimen de pro indiviso a varias personas titulares o a una comunidad o entidad sin personalidad jurídica y no se tenga constancia de la representación legal, cada una de las titulares del pro indiviso y todas y cada una de las personas que componen la comunidad, tendrán, en atención a la responsabilidad solidaria que ostentan, la consideración de representante a los efectos de la tramitación de este procedimiento, sin perjuicio de la comunicación a los demás cotitulares o personas de la comunidad.

4. En el supuesto de que la titularidad de la vivienda objeto del procedimiento contradictorio corresponda a una persona jurídica, constituida regular o irregularmente, no será tenida en consideración la exclusión prevista en la letra b) del apartado 4 del artículo 25. A estos efectos, se entenderá por titularidad tanto la que recaiga en forma de pleno dominio como la que recaiga, en su caso, en forma de participación mayoritaria en un condominio sobre la misma.

#### Artículo 35. Incoación del procedimiento.

1. El procedimiento se iniciará mediante acuerdo de la Consejería competente en materia de vivienda. Del acuerdo de inicio del mismo se dará traslado a las personas interesadas y al Registro de Viviendas Deshabitadas previsto en el artículo 41, al objeto de que se proceda a la apertura de hoja registral con asignación de un número identificativo provisional.

2. En el acuerdo de inicio del procedimiento contradictorio se especificarán los indicios de no habitación que dan lugar a la apertura del procedimiento y se abrirá el trámite de audiencia por un período de diez días a contar desde la notificación del mismo en el que las personas interesadas podrán alegar lo que tuvieren por conveniente y aportar o proponer las pruebas oportunas.

3. En caso de que las personas interesadas acrediten o justifiquen la inexistencia de los indicios de no habitación que hubiesen motivado el inicio del procedimiento contradictorio, se dictará resolución de terminación estimando las alegaciones formuladas en este sentido y ordenando el archivo del procedimiento, debiéndose dar traslado de la misma al Registro de Viviendas Deshabitadas al objeto de que se proceda a la anulación de la hoja registral abierta y del número identificativo provisionalmente asignado tras la incoación del procedimiento.

4. Si no se presentasen alegaciones o si las alegaciones de las personas interesadas no desvirtuasen los indicios de no habitación que motivaron la incoación del procedimiento, la instrucción del mismo continuará conforme a lo establecido en los siguientes artículos.

#### Artículo 36. Ofrecimiento de medidas de fomento.

1. Transcurrido el plazo de audiencia, se dictará acuerdo en el que se especifiquen las medidas de fomento que se hayan ofrecido o se ofrezcan a la propiedad destinadas a facilitarle el arrendamiento de la vivienda y concediendo a este efecto el plazo de un mes, a contar desde la notificación del acuerdo, para que se manifieste sobre su aceptación, suspendiéndose durante este tiempo el procedimiento a los efectos del cómputo del plazo máximo de resolución.

Este acuerdo no se adoptará en el supuesto de que la titularidad de la vivienda objeto del procedimiento contradictorio sea de persona jurídica constituida regular o irregularmente, continuando el procedimiento sin este trámite. Por titularidad se entenderá tanto la que recae sobre el pleno dominio como la que recae en forma de participación mayoritaria en un condominio.

2. Cumplido el plazo a que se refiere el apartado anterior sin que la persona titular se haya pronunciado, por escrito, sobre la aceptación de estas medidas, el procedimiento quedará automáticamente reanudado.

3. En el supuesto de que alguna o algunas de las medidas de fomento sean aceptadas por la persona titular en el plazo a que se refiere el apartado 1, se dictará acuerdo de suspensión del procedimiento debiendo la propiedad comunicar a la Consejería competente en materia de vivienda, en el plazo de dos meses desde la aceptación de dichas medidas, la fecha en que se inicia la situación de efectiva habitación. Transcurridos dos meses desde que la aceptación se haya producido, sin que la propiedad haya comunicado el inicio de la situación de efectiva habitación, se dictará acuerdo levantando la suspensión y ordenando la continuación de la instrucción del procedimiento conforme a lo establecido en éste y en los siguientes artículos.

4. En caso de que la propiedad, además de haber manifestado la aceptación de las medidas de fomento a que se refiere el apartado 1, haya llevado a cabo la comunicación de la fecha en la que se inicia la efectiva habitación, se mantendrá la suspensión del procedimiento hasta tanto se acredite el cumplimiento efectivo del destino habitacional de la vivienda, destino que se entenderá formalizado si se mantiene, al menos, durante los siguientes seis meses de forma ininterrumpida a contar desde la fecha de inicio.

De no acreditarse el mantenimiento ininterrumpido de la efectiva habitación en el plazo indicado, se dictará acuerdo levantándose la suspensión y ordenando la continuación del procedimiento conforme a lo establecido en éste y en los siguientes artículos.

Acreditada la efectiva habitación durante seis meses ininterrumpidos, a contar desde la fecha de inicio comunicada por la propiedad a estos efectos, se dictará resolución de terminación del procedimiento acordando el archivo de las actuaciones, si bien, a fin de realizar un seguimiento en los términos del apartado 6, no se producirá la anulación de la hoja registral aun cuando no llegue a producirse el asiento de inscripción de vivienda deshabitada.

5. Si una vez acordado el inicio del procedimiento la persona titular de la vivienda, aún no aceptando las medidas de fomento, acredita que se le ha dado destino habitacional a la misma, se dictará resolución acordando la suspensión del procedimiento hasta que se justifique que la situación de efectiva habitación se

mantiene durante, al menos, seis meses consecutivos, en cuyo caso se dictará resolución de terminación del procedimiento acordando el archivo de las actuaciones, si bien, a fin de realizar un seguimiento en los términos del apartado 6, no se producirá la anulación de la hoja registral aunque no llegue a producirse el asiento de inscripción de vivienda deshabitada. De no acreditarse el mantenimiento ininterrumpido de la efectiva habitación en el plazo indicado se dictará acuerdo levantándose la suspensión y ordenando la continuación del procedimiento conforme a los siguientes artículos.

6. No obstante todo lo anterior, en caso de volver a constatarse la existencia de indicios de no habitación con respecto a la misma vivienda o grupo de viviendas en el plazo de un año desde la resolución de archivo a que se refieren los apartados 4 y 5, podrá volver a iniciarse el procedimiento contradictorio sin necesidad de realizar el ofrecimiento de las medidas de fomento regulado en el apartado 1.

#### Artículo 37. Medios de prueba.

1. Las personas interesadas podrán solicitar la apertura de un periodo de prueba con expresa mención de los medios de prueba que proponen. En el acuerdo que autorice la apertura del periodo de prueba, que se notificará a las personas interesadas, se podrá rechazar de forma motivada la práctica de las pruebas que, en su caso, hubiesen propuesto aquéllas, cuando sean improcedentes. En caso de que, pese a solicitarse que se abra periodo de prueba, no se proponga medio alguno no procederá la apertura del mismo, salvo que la persona encargada de la instrucción lo acuerde, notificándose su apertura a las personas interesadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 80 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez.

2. La carga de la prueba corresponderá siempre a quien haga valer su derecho y se practicará por él mismo o a su costa.

3. En caso de que la prueba se articule a través de la emisión de un informe de un órgano administrativo o entidad pública, y sea admitida a trámite, se entenderá que tiene carácter preceptivo, y se podrá entender que tiene carácter determinante para la resolución del procedimiento, con los efectos previstos en el artículo 83.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

### Subsección 3.ª Resolución del procedimiento

#### Artículo 38. Propuesta de resolución.

Transcurrido el plazo de alegaciones y practicadas las pruebas que hubieran sido declaradas pertinentes, se realizará propuesta de resolución suscrita por inspector o inspectora o personal funcionario habilitado, con expresa valoración de las pruebas que, en su caso, hayan sido admitidas así como de la estimación o desestimación total o parcial de las alegaciones que se hubieren presentado. Dicha propuesta sólo habrá de ser notificada a las personas interesadas cuando la misma tenga en cuenta nuevos hechos, alegaciones, pruebas o documentos o que no sean conocidos por estas últimas.

#### Artículo 39. Resolución declarativa de vivienda deshabitada.

1. La Resolución declarativa de vivienda deshabitada será notificada a la persona titular de la vivienda o grupo de viviendas, en todo caso, y a las demás personas interesadas que puedan resultar del procedimiento.

2. De la resolución declarativa se dará traslado al Registro de Viviendas Deshabitadas al objeto de proceder a su inscripción. Asimismo, habrá de ser notificada al Ayuntamiento en cuyo término se ubique la vivienda a fin de que por el mismo se proceda, en su caso, a la aplicación del recargo del Impuesto de Bienes Inmuebles conforme establece la ley reguladora de este tributo.

3. Lo dispuesto en el apartado anterior no será aplicable a las resoluciones de terminación del procedimiento reguladas en los artículos 35 y 36.

#### Artículo 40. Plazo de resolución del procedimiento y efectos de la falta de resolución expresa.

El plazo máximo para resolver el procedimiento contradictorio para la declaración de una vivienda deshabitada y notificar su resolución será de un año desde su incoación, transcurrido el cual se producirá la caducidad.

## CAPÍTULO II

### Del Registro de Viviendas Deshabitadas

#### Artículo 41. Del Registro de Viviendas Deshabitadas.

1. Se crea el Registro de Viviendas Deshabitadas como instrumento básico para el control y seguimiento de las viviendas que, por concurrir los supuestos previstos legalmente en el artículo 25, hayan sido declaradas deshabitadas y ello al servicio del ejercicio de las potestades administrativas que reconoce la presente Ley.

Tendrán acceso a dicho Registro las resoluciones declarativas de viviendas deshabitadas y otras resoluciones que reflejen actuaciones o circunstancias con incidencia en la situación de no habitación.

2. El Registro tiene carácter autonómico y se residencia en la Consejería con competencia en materia de vivienda, que estará obligada a mantener el mismo.

3. La efectiva constitución del Registro de Viviendas Deshabitadas conllevará la creación de un fichero de datos de titularidad pública, a los efectos previstos en la normativa sobre protección de datos de carácter personal, y con arreglo a lo establecido sobre la creación de tales ficheros en el artículo 20 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

4. Con objeto de impulsar la necesaria colaboración entre el Registro y el Sistema Estadístico y Cartográfico de Andalucía, se establecerán los circuitos de información necesarios para la elaboración de actividades estadísticas y cartográficas oficiales incluidas en los planes estadísticos y cartográficos de Andalucía y sus programas anuales.

La utilización de la información del Registro para la confección de estadísticas oficiales deberá cumplir lo dispuesto en la normativa sobre estadística.

5. Reglamentariamente se determinarán las clases de asientos, las resoluciones y actos inscribibles, los plazos y las causas de cancelación de los asientos o anulación de las hojas registrales.

### CAPÍTULO III

#### De las actuaciones de fomento para evitar la existencia de viviendas deshabitadas

Artículo 42. Políticas y actuaciones de fomento para promover el uso social de las viviendas.

La Consejería con competencia en materia de vivienda, en coordinación con las administraciones locales, debe impulsar políticas de fomento para asegurar el cumplimiento efectivo del destino de la vivienda al uso legalmente establecido de dar habitación e incentivar la incorporación de las viviendas deshabitadas al mercado inmobiliario. A tal fin, debe velar para evitar situaciones de no habitación permanente de viviendas y aprobar el correspondiente programa de actuación.

Artículo 43. Medidas a disposición de las personas propietarias de viviendas deshabitadas.

1. La actividad de fomento susceptible de ofrecerse a las personas propietarias de viviendas deshabitadas, a través de los planes de vivienda o de los programas de fomento aprobados por la Consejería competente en materia de vivienda, podrá consistir, entre otras, en las siguientes actuaciones:

a) Las medidas de intermediación en el mercado del arrendamiento de viviendas que garanticen su efectiva ocupación.

b) El aseguramiento de los riesgos que garanticen el cobro de la renta, los desperfectos causados y la defensa jurídica de las viviendas alquiladas.

c) Las medidas fiscales que determinen las respectivas Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias.

d) Las subvenciones para personas propietarias y arrendatarias y entidades intermediarias.

2. Todas las medidas recogidas en este artículo estarán en función de las disponibilidades presupuestarias.

Artículo 44. Medidas de intermediación en el mercado del arrendamiento de viviendas.

1. Las Administraciones Públicas, directamente o a través de entidades públicas instrumentales definidas en la normativa reguladora del régimen jurídico de las Administraciones Públicas o las entidades intermediarias definidas en la normativa sectorial correspondiente, podrán intermediar en el stock de viviendas libres deshabitadas a fin de favorecer su efectiva ocupación a través del impulso y facilitación de fórmulas de concertación de arrendamientos entre personas propietarias y personas o unidades de convivencia demandantes de viviendas.

2. Como medidas de intermediación en el mercado del arrendamiento de viviendas podrán ejecutarse programas de Bolsas de Viviendas en Alquiler, adoptarse convenios con personas jurídicas o físicas propietarias de viviendas deshabitadas para integrarlas en el mercado del arrendamiento y cualquier otra que pueda generar una ampliación del parque de viviendas disponibles en arrendamiento a precios adecuados.

3. Reglamentariamente se establecerán las condiciones de calidad y características que habrán de reunir dichas viviendas, la caracterización de las personas demandantes de arrendamiento y de las personas arrendatarias y las condiciones en las que la Administración competente asegurará las contingencias relativas a la garantía del cobro de las rentas, la defensa jurídica y la reparación de desperfectos, otorgando una seguridad jurídica adecuada a los propietarios de viviendas deshabitadas.

4. A su vez y para garantizar también la seguridad jurídica a las personas inquilinas, se podrán ofrecer las viviendas a la Administración competente para que ésta gestione su arrendamiento por sí misma o a través

de terceros, a cambio de garantizar su mantenimiento, su destino al uso habitacional permanente y efectivo, el cobro de los arrendamientos, la defensa jurídica y el arreglo de desperfectos y ello, mediante la contratación de las pólizas de seguro correspondientes, sin perjuicio de las específicas medidas que se prevean en la legislación sectorial y en los planes de vivienda tanto para la construcción como para la rehabilitación en las diversas modalidades de propiedad y posesión.

#### Artículo 45. Aseguramiento de riesgos.

A los efectos de dar cobertura adecuada a los programas de alquiler de viviendas deshabitadas, las Administraciones Públicas competentes, como medida de fomento, podrán concertar el aseguramiento de los riesgos inherentes a la ocupación habitacional de las mismas, que garanticen el cobro de la renta, los desperfectos causados, la responsabilidad civil, la asistencia del hogar y la defensa jurídica.

Mediante disposición reglamentaria y respecto a los programas de intermediación autonómica en el mercado del arrendamiento de viviendas, se regularán los requisitos para la contratación de las pólizas de seguro correspondientes.

#### Artículo 46. Medidas fiscales.

La Administración de la Junta de Andalucía en el ejercicio de sus competencias podrá establecer incentivos fiscales que contribuyan a la efectiva ocupación de las viviendas deshabitadas, teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestarias que para cada ejercicio establezcan las cuentas públicas.

#### Artículo 47. Subvenciones para las personas propietarias y arrendatarias y para entidades intermediarias.

1. Con la finalidad de fomentar el acceso a la vivienda mediante la puesta en arrendamiento de las viviendas deshabitadas, las personas propietarias y arrendatarias y las entidades intermediarias definidas en la normativa sectorial correspondiente podrán recibir subvenciones a fin de garantizar la efectiva dinamización de los factores que impiden el derecho al acceso a una vivienda digna y asequible, teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestarias que para cada ejercicio establezcan las cuentas públicas.

2. Las subvenciones se instrumentarán a través de los programas contenidos en los planes de vivienda, sin perjuicio de la posibilidad de otorgar subvenciones de carácter excepcional cuando se acrediten razones de interés público, social, económico, o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria y siempre con los requisitos que establece la normativa de aplicación.

## TÍTULO VII

### DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD DE INSPECCIÓN Y DE LA POTESTAD SANCIONADORA

#### CAPÍTULO I

##### De las potestades de inspección

#### Artículo 48. Naturaleza y funciones de la inspección.

1. A los efectos de asegurar el efectivo derecho a la vivienda que se establece en la presente Ley y en particular evitar la situación de viviendas deshabitadas, la Consejería con competencia en materia de vivienda desarrollará las funciones inspectoras correspondientes.

2. Las funciones inspectoras están atribuidas al Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, que ejercerá sus funciones en los términos establecidos en el Decreto 225/2006, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía, o norma que lo sustituya.

#### Artículo 49. Planificación y programación.

La Inspección planificará y programará su actuación según objetivos generales o particulares, en atención a su ámbito competencial material y territorial.

#### Artículo 50. Criterios generales de planificación.

Serán criterios generales, tanto para la elaboración del Plan de Inspección como para su ejecución y desarrollo, los que, sin constituir prelación y sin tener carácter limitativo, se enumeran a continuación:

- a) La repercusión de las infracciones en la demanda habitacional.
- b) La potencial incidencia de las prácticas o mecanismos inmobiliarios en el acceso a la vivienda por suponer restricción en las existencias de viviendas.
- c) El grado de incidencia de las prácticas de retención de viviendas que potencialmente restrinjan el acceso a las viviendas deshabitadas a consecuencia de la no incorporación de las mismas al mercado inmobiliario de venta o arrendamiento.

- d) El grado de lesión a la función social de la propiedad como consecuencia de una posible posición de dominio, en todo o en parte, del mercado inmobiliario.
- e) La trascendencia o repercusión jurídica, social y económica de los asuntos objeto de la actuación.
- f) El efecto de prevención general y especial que se pretenda obtener con la actuación inspectora.
- g) La consideración territorial de las actuaciones a desarrollar en atención al déficit y demanda habitacional.
- h) Beneficio económico obtenido o perseguido por las infracciones en materia de vivienda.
- i) Criterios de índole temporal que prioricen la actuación en el tiempo en evitación de la prescripción de infracciones o caducidad de procedimientos.
- j) Las determinaciones de carácter subjetivo por su especial incidencia en las prácticas que impidan el uso del stock de viviendas deshabitadas mediante su acumulación.
- k) Factores locativos que aconsejen la intervención de la Administración con objeto de atender a las necesidades de acceso a la vivienda en consideración con las previsiones existentes en materia de vivienda protegida.

#### Artículo 51. Plan de Inspección en materia de vivienda.

1. Las actuaciones inspectoras se adecuarán al Plan de Inspección, que será aprobado mediante Orden de la persona titular de la Consejería con competencia en materia de vivienda y elaborado a partir de las propuestas que a tal efecto realicen los órganos directivos, centrales y periféricos y entidades instrumentales con incidencia en este ámbito competencial.

2. El Plan tendrá carácter reservado, sin perjuicio de la publicidad de los criterios en los que se inspire y de las líneas genéricas de la actuación inspectora.

3. El Plan contendrá los criterios sectoriales, territoriales, cuantitativos o de cualquier otro tipo, así como orden de prioridades que vayan a servir para seleccionar los ámbitos, objetivos, inmuebles y viviendas objeto de las actuaciones inspectoras, así como la determinación, aproximada o concreta, del tipo y número de éstas que deban realizarse.

4. El Plan tendrá una vigencia máxima de dos años, prorrogable por una anualidad.

5. El Plan se compondrá, al menos, de:

a) Una memoria justificativa de las necesidades de intervención a través de la técnica de planificación y expresiva del diagnóstico de necesidades habitacionales en el ámbito de su vigencia temporal.

b) Las directrices generales y estratégicas, mediante la determinación de las áreas de atención prioritaria y criterios básicos de desarrollo.

c) Los criterios que prioricen la actuación de la Administración en atención a las anteriores directrices generales.

d) La delimitación de los ámbitos geográficos y materiales de actuación.

e) La determinación de los objetivos en el periodo de vigencia.

f) La descripción de los programas que instrumentarán la planificación durante su vigencia.

g) La afección de los medios materiales y económicos para la consecución de los objetivos previstos en el Plan.

h) Los puntos de control y seguimiento así como los indicadores de cumplimiento.

i) La especificación de su periodo de vigencia.

j) La indicación de las posibles actuaciones preparatorias o previas que contribuyan a determinar los objetivos y prioridades de la actividad inspectora.

## CAPÍTULO II

### De la potestad sancionadora

#### Sección 1.ª Tipificación de las infracciones

#### Artículo 52. Infracciones.

Son infracciones en materia de vivienda todas las acciones u omisiones tipificadas como tales por la presente Ley, sin perjuicio de las especificaciones que puedan efectuarse por reglamento, dentro de los límites establecidos por la legislación vigente en materia sancionadora.

#### Artículo 53. Clasificación de las infracciones.

1. Son infracciones muy graves:

a) No dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en el artículo 25, siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica, bien en régimen de pleno dominio, bien como titular de una

participación mayoritaria en un condominio sobre la misma. Igual determinación rige para las sociedades irregulares.

b) Arrendar, transmitir o ceder el uso de inmuebles para su destino a vivienda sin cumplir las condiciones de seguridad según lo dispuesto en el artículo 3 de esta Ley y demás normativa aplicable.

c) Incumplir el deber de conservación y rehabilitación previsto en el artículo 17.2 de esta Ley si supone un riesgo para la seguridad de las personas o un incumplimiento de un programa previo de rehabilitación forzosa, de acuerdo con lo señalado en los artículos 18 y 19.

d) La inexactitud en los documentos o certificaciones que sean necesarios para obtener una resolución administrativa con reconocimiento de derechos económicos, de protección o de habitabilidad, con el fin de obtener un acto favorable a los infractores o a terceros, de eludir una orden de ejecución u otro acto no favorable a las personas interesadas o bien para la obtención de medidas de fomento en los términos de los artículos 9, 17, 18, 19 y 42 y siguientes.

2. Son infracciones graves:

a) Arrendar, transmitir o ceder el uso de inmuebles para su destino a vivienda incumpliendo condiciones de habitabilidad según lo dispuesto en el artículo 3 de esta Ley y demás normativa aplicable.

b) Incumplir el deber de conservación y rehabilitación previsto en el artículo 17.2 de esta Ley si supone una afectación grave de las condiciones de habitabilidad de los edificios.

c) La reiteración, una vez advertida la infracción, ante la negativa a suministrar datos a la Administración o ante la obstrucción a las funciones de información, control o inspección, conforme se dispone en los artículos 27, 28, 29 y 30. A estos efectos, se entiende igualmente por obstrucción la remisión de información o la aportación de datos o documentos de forma inexacta si ello incide en el ejercicio de las potestades de inspección o en la constatación, calificación o graduación de la infracción.

d) El incumplimiento de los deberes que se establecen para las Agencias de Fomento del Alquiler en la presente Ley y en los artículos 10 y siguientes del Decreto 33/2005, de 15 de febrero, por el que se regulan las citadas entidades, o norma que lo sustituya.

e) No comunicar a la Administración competente la concurrencia de hechos sobrevenidos que supongan una modificación de la situación económica o circunstancias de otra índole que hayan sido tenidas en cuenta para ser beneficiaria de las medidas de fomento reguladas en los artículos 9 y 42 y siguientes.

3. Son infracciones leves:

a) Incumplir el deber de conservación y rehabilitación, si supone una afectación leve de las condiciones de habitabilidad de los edificios según se previene en el artículo 3.

b) Negarse a suministrar datos a la Administración u obstruir o no facilitar las funciones de información, control o inspección, conforme a lo dispuesto en los artículos 27, 28, 29 y 30 de esta Ley. A estos efectos, se entiende por obstrucción, igualmente, la remisión de información o la aportación de datos o documentos de forma inexacta, o con incumplimiento de plazos, si ello incide en el ejercicio de las potestades de inspección o en la constatación, calificación o graduación de la infracción.

## Sección 2.<sup>a</sup> Responsabilidad

Artículo 54. Sujetos responsables.

1. Podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción en materia de vivienda, cuando resulten responsables de los mismos, las personas físicas o jurídicas, las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado.

2. No obstante, no habrá lugar a responsabilidad por infracción en materia de vivienda en los siguientes supuestos:

a) Cuando concurra fuerza mayor.

b) Cuando deriven de una decisión colectiva, para quienes hubieran salvado su voto o no hubieran asistido a la reunión en que se adoptó la misma.

c) Cuando se realicen por quienes carezcan de capacidad de obrar, sin perjuicio de la obligación de restauración o indemnización que, en su caso, haya de exigirse a su representante legal, a resultas de la comisión de la infracción.

3. Si la infracción administrativa se imputa a una persona jurídica, pueden ser consideradas responsables las personas que ejerzan la administración de hecho o de derecho y las personas físicas que integran los correspondientes organismos rectores o de dirección, de acuerdo con lo establecido en el correspondiente régimen jurídico. En todo caso las personas jurídicas serán responsables de las infracciones administrativas cometidas en nombre o por cuenta de las mismas, y en su provecho, por sus representantes legales y las personas que ejerzan la administración de hecho o de derecho.

4. Las sanciones por infracciones cometidas por las sociedades y entidades disueltas se transmitirán a quienes sucedan a las mismas en los términos previstos en la legislación reguladora de aquéllas.

#### Artículo 55. Responsables solidarios.

1. La concurrencia de varios sujetos infractores en la realización de una infracción determinará que queden solidariamente obligados frente a la Administración al pago de la sanción.

2. Si el cumplimiento de las obligaciones impuestas por las disposiciones legales en materia de vivienda corresponde a varias personas físicas o jurídicas conjuntamente, todas ellas responden de forma solidaria de las infracciones que cometan y de las sanciones que se les impongan.

3. Si en la instrucción de un procedimiento sancionador no es posible delimitar las responsabilidades individuales, éstas deben determinarse solidariamente.

4. Igualmente, responderán solidariamente del pago de las sanciones en materia de vivienda:

a) Los partícipes o cotitulares de herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado, sin perjuicio, en su caso, de la posibilidad de proceder al reparto de la sanción, de conformidad con la individualización de la misma, en proporción a sus respectivas participaciones.

b) Las entidades, personas físicas o jurídicas que sucedan por cualquier concepto en la titularidad de las viviendas o en el ejercicio de explotaciones o actividades económicas, cuando la transmisión de la titularidad se produzca con el fin de eludir el cumplimiento de las obligaciones en esta materia establecidas en las leyes o de eludir la responsabilidad en el orden sancionador.

c) Quienes sean causantes o colaboren en la ocultación o transmisión de bienes o derechos del interesado con la finalidad de impedir la actuación de la Administración en el ejercicio de las potestades reguladas en esta Ley.

d) Quienes se encuentren en otros supuestos de solidaridad normativamente establecidos.

#### Artículo 56. Responsables subsidiarios.

Serán responsables subsidiarios de las infracciones en materia de vivienda las siguientes personas o entidades:

a) Quienes ejerzan la administración de hecho o de derecho de las personas jurídicas que, habiendo éstas cometido infracciones, no hubiesen realizado los actos necesarios que sean de su incumbencia para el cumplimiento de las obligaciones y deberes en materia de vivienda, hubiesen consentido el incumplimiento por quienes de ellos dependan o hubiesen adoptado acuerdos que posibilitasen las infracciones. Su responsabilidad también se extenderá a las sanciones.

b) Quienes ejerzan la administración de hecho o de derecho de aquellas personas jurídicas que hayan cesado en sus actividades, por las obligaciones que se encuentren pendientes en el momento del cese, siempre que no hubieran hecho lo necesario para su cumplimiento o hubieran adoptado acuerdos o tomado medidas causantes del incumplimiento. Su responsabilidad también se extenderá a las sanciones.

c) Las entidades que, por sus participaciones en el capital o por cualquier otro medio, controlen o dirijan la actividad de la responsable principal, salvo que deban ser consideradas directamente autoras de la infracción. Su responsabilidad también se extenderá a las sanciones.

d) Las personas o entidades que tengan el control efectivo, total o parcial, directo o indirecto, de las personas jurídicas o en las que concurra una voluntad rectora común con éstas, cuando resulte acreditado que las personas jurídicas han sido creadas o utilizadas de forma abusiva o fraudulenta para eludir la responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones en materia de vivienda. La responsabilidad se extenderá a las sanciones de dichas personas jurídicas.

e) Las demás personas o entidades que, conforme a supuestos normativamente establecidos, hayan de responder de esta forma.

#### Artículo 57. Muerte o extinción de las personas jurídicas o entidades responsables de las infracciones.

1. La muerte de la persona física extingue su responsabilidad por las infracciones previstas en el artículo 53, sin perjuicio de que la Administración adopte las medidas no sancionadoras que procedan en los términos previstos en la legislación sectorial que corresponda.

2. Si la persona jurídica o entidad autora de una infracción prevista en esta Ley se extinguiera antes de ser sancionada, se considerarán autores a las personas físicas que, en sus órganos de dirección o actuando a su servicio o por ellas mismas, determinaron con su conducta la comisión de la infracción.

3. En caso de extinción de la persona jurídica responsable, los socios o partícipes en el capital responderán solidariamente, y hasta el límite del valor de la cuota de liquidación que se les hubiera adjudicado, del pago de la sanción.

## Sección 3.ª De las diferentes medidas aplicables

## Artículo 58. Medidas aplicables.

1. Todas las conductas que presuntamente supongan una vulneración de las disposiciones de la presente Ley sujetas a sanción deben dar lugar al inicio de diligencias dirigidas a averiguar la identidad de las personas jurídicas o entidades presuntamente responsables, los hechos y las circunstancias del caso concreto para determinar si son constitutivas de infracción administrativa. Una vez instruidas las diligencias, el órgano competente puede resolver el archivo, la incoación del procedimiento sancionador o, si procede, la adopción de medidas.

2. Son medidas de reconducción las multas coercitivas no sancionadoras. Son medidas sancionadoras la imposición de sanciones y la inhabilitación de los infractores para participar en promociones de vivienda de protección pública o en actuaciones de edificación o rehabilitación con financiación pública.

3. Si la infracción genera daños y perjuicios a la Administración, el procedimiento sancionador debe acompañarse de la evaluación de dichos daños y perjuicios, para obtener su resarcimiento a cargo de las personas responsables de la actuación sancionada.

## Artículo 59. Otras medidas no sancionadoras.

1. La Administración competente, con independencia de la acción sancionadora, puede imponer de forma reiterada y consecutiva multas coercitivas, hasta un máximo de tres, cuando transcurran los plazos señalados para llevar a cabo una acción u omisión u obligación de hacer o de no hacer previamente requerida, en lo que se refiere a las obligaciones de información y colaboración reguladas en esta Ley.

2. La cuantía de cada una de las multas no debe superar, para la primera multa coercitiva, el 20 por ciento de la multa sancionadora establecida para el tipo de infracción cometida, el 30 por ciento, para la segunda multa coercitiva y el 40 por ciento, para la tercera multa coercitiva, y en todas ellas por una cuantía mínima de 1.000 euros. El importe de las multas coercitivas queda inicialmente afectado al pago de los gastos que genere la posible ejecución subsidiaria de la orden incumplida, sin perjuicio de la repercusión del coste total de la misma a quien lo incumpla.

## Artículo 60. Criterios para la graduación de las sanciones.

En la imposición de las sanciones administrativas por incumplimiento de las obligaciones establecidas por la presente Ley debe guardarse la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada.

Deben tenerse en cuenta, en particular, los siguientes criterios:

- a) Si hay intencionalidad.
- b) La naturaleza o trascendencia de los perjuicios causados, tanto a la Administración como a las personas usuarias de las viviendas.
- c) La reincidencia por la comisión en el plazo de un año de más de una infracción, si así ha sido declarado por resolución firme en vía administrativa o judicial.
- d) Los beneficios económicos obtenidos como consecuencia de la infracción.
- e) La repercusión social de los hechos.
- f) La generalización de la infracción.
- g) El grado de participación en la comisión o en la omisión.
- h) A los efectos de lo dispuesto en el artículo 53.1.a), la titularidad de 3 o más viviendas deshabitadas constituirá circunstancia agravante y determinará la imposición de la sanción en su cuantía máxima por cada una de aquellas viviendas.

## Artículo 61. Cuantía de las sanciones.

1. Las infracciones muy graves se sancionan con una multa de hasta 9.000 euros. Las infracciones graves se sancionan con una multa de hasta 6.000 euros. Las infracciones leves se sancionan con una multa de hasta 3.000 euros. En ningún caso pueden imponerse multas inferiores a 1.000 euros.

2. Cuando las infracciones afecten a varias viviendas, aunque pertenezcan a la misma promoción, podrán imponerse tantas sanciones como infracciones se hayan cometido respecto de cada vivienda cuando la conducta infractora sea individualizada en relación con viviendas concretas.

## Artículo 62. Sanciones accesorias.

1. A quienes incurran en las infracciones graves o muy graves previstas en la presente Ley, se podrán imponer, además, las siguientes sanciones accesorias:

a) La inhabilitación de la persona jurídica o entidad infractora para promover o participar en promociones de viviendas protegidas o en actuaciones de edificación o rehabilitación con financiación pública durante el plazo

máximo de tres años, en los supuestos de infracciones graves, o de seis años, en los supuestos de infracciones muy graves.

b) Para las infracciones graves o muy graves la pérdida de la condición de Agencia de Fomento del Alquiler o de entidad intermediaria homologada como agente colaborador a los efectos de esta Ley conforme a la norma de homologación que resulte de aplicación.

2. Podrá levantarse la inhabilitación en caso de que los infractores hayan reparado la infracción objeto de la resolución sancionadora.

#### Artículo 63. Reducción de la sanción.

1. En los supuestos previstos en las letras a), b) y c) del artículo 53.1, las letras a) y b) del artículo 53.2 y la letra a) del artículo 53.3, si la o las personas jurídicas o entidades infractoras procedieran a la restitución del bien jurídico protegido por los tipos infractores relacionados en los artículos especificados, podrá practicarse una reducción de un 50 por ciento a un 80 por ciento de la sanción que deba imponerse o se haya impuesto en el procedimiento sancionador, pudiendo procederse, en su caso, a la devolución del importe correspondiente de la que ya se hubiera satisfecho.

2. En el supuesto de haberse practicado la reducción de la sanción a que se refiere el apartado anterior, la impugnación o reclamación de la resolución sancionadora supondrá la exigencia del importe de la reducción practicada sin más requisito que la notificación de tal circunstancia, computándose a partir de esta notificación los plazos para su ingreso en periodo voluntario.

#### Artículo 64. Destino de las multas impuestas.

Las cantidades que se exijan como consecuencia de las multas impuestas con carácter sancionador se ingresarán en el patrimonio público de suelo de la Administración actuante para su destino, con carácter finalista, a la financiación de políticas públicas que fomenten la efectividad del derecho a la vivienda.

### Sección 4.ª Prescripciones y caducidad

#### Artículo 65. Prescripción de las infracciones.

1. Los plazos de prescripción de las infracciones administrativas tipificadas por la presente Ley son de cuatro años para las muy graves, de tres años para las graves y de dos años para las leves. Dichos plazos empiezan a contar desde que la infracción se haya cometido. En el caso de que se trate de infracciones continuadas, el cómputo del plazo de prescripción se inicia cuando ha finalizado el último acto con el que se consuma la infracción.

2. Los plazos se interrumpen:

a) Si se lleva a cabo cualquier actuación administrativa que conduzca a la iniciación, tramitación o resolución del procedimiento sancionador, realizada con conocimiento formal de la persona inculpada o encaminada a averiguar su identidad o domicilio, y que se practique con proyección externa a la dependencia en que se origine. No interrumpe la prescripción la notificación de las actuaciones administrativas con carácter exclusivamente recordatorio, que no tenga por finalidad impulsar el procedimiento para imponer la sanción administrativa.

b) Si las personas inculpadas interponen reclamaciones o recursos de cualquier clase.

#### Artículo 66. Prescripción de las sanciones.

1. El plazo de prescripción de las sanciones administrativas impuestas de acuerdo con lo establecido por la presente Ley es de cuatro años para las muy graves, de tres años para las graves y de dos años para las leves. Dichos plazos empiezan a contar desde que la sanción administrativa haya adquirido firmeza.

2. Los plazos a que se refiere el apartado 1 se interrumpen:

a) Si se lleva a cabo una actuación administrativa dirigida a ejecutar la sanción administrativa, con el conocimiento formal de las personas sancionadas o encaminada a averiguar su identidad o domicilio y practicada con proyección externa a la dependencia en que se origine. No interrumpe la prescripción la notificación de las actuaciones administrativas con carácter recordatorio, que no tenga por finalidad impulsar el procedimiento para ejecutar la sanción administrativa.

b) Si las personas sancionadas interponen reclamaciones o recursos de cualquier clase.

#### Artículo 67. Plazo de resolución y terminación del procedimiento sancionador.

1. El procedimiento sancionador deberá concluir en el plazo máximo de un año contado desde la notificación del acuerdo de inicio del procedimiento. Se entenderá que el procedimiento concluye en la fecha en que se notifique el acto administrativo de resolución del mismo. A los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración del procedimiento, será suficiente acreditar que se ha realizado un intento de

notificación que contenga el texto íntegro de la resolución, sin perjuicio de que, si así procede, haya de practicarse el segundo intento de notificación en cumplimiento de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Los periodos de interrupción justificada y las dilaciones en el procedimiento por causa no imputable a la Administración no se incluirán en el cómputo del plazo de resolución.

2. El vencimiento del plazo establecido en el apartado 1 sin que se haya notificado resolución expresa producirá la caducidad del procedimiento.

3. La declaración de caducidad podrá dictarse de oficio o a instancia de la persona interesada y ordenará el archivo de las actuaciones. Dicha caducidad no impedirá la iniciación de un nuevo procedimiento sancionador si es que la infracción que ha dado lugar al mismo no ha sido objeto de prescripción.

Dicha caducidad no producirá, por sí sola, la prescripción de infracciones, pero las actuaciones realizadas en los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

Las actuaciones realizadas en el curso de un procedimiento caducado, así como los documentos y otros elementos de prueba obtenidos en dicho procedimiento, conservarán su validez y eficacia a efectos probatorios en otros procedimientos iniciados o que puedan iniciarse con posterioridad en relación con el mismo u otro interesado.

#### Sección 5.ª Competencias en el procedimiento sancionador

##### Artículo 68. Administraciones competentes.

1. Corresponden, en el ámbito de las respectivas competencias, a la Administración de la Junta de Andalucía, a través de la Consejería competente en materia de vivienda y a los entes locales las atribuciones para iniciar, tramitar e imponer, con carácter general, las sanciones administrativas establecidas por la presente Ley.

2. En el caso de la Administración de la Junta de Andalucía, los órganos competentes para imponer sanciones son:

a) La persona titular de la Secretaría General con competencia en materia de vivienda, si la multa propuesta supera los 6.000 euros.

b) La persona titular de la Dirección General competente en materia de vivienda, si la multa supera los 3.000 euros y no supera los 6.000 euros, así como para acordar las sanciones accesorias a que hace referencia el artículo 62.

c) La persona titular de la Delegación Provincial o Territorial de la Consejería competente en materia de vivienda, si la multa no supera los 3.000 euros.

3. En el ámbito de las entidades locales, se estará a lo que disponga su normativa específica.»

Seis. Se renumera la Disposición adicional única de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, y se añaden cinco nuevas disposiciones adicionales, quedando todas ellas redactadas como sigue:

##### «Disposición adicional primera. Observatorio de la Vivienda de Andalucía.

1. Se crea el Observatorio de la Vivienda de Andalucía, adscrito a la Consejería competente en materia de vivienda, que tendrá las funciones que reglamentariamente se establezcan, entre las que estarán la planificación, el estudio y el análisis del entorno y de la realidad social y económica andaluza del sector de la vivienda, y que colaborará en los trabajos que sobre esta materia pueda realizar cualquier otro órgano público.

2. Podrán participar en los cometidos del Observatorio de la Vivienda de Andalucía miembros propuestos por las organizaciones sociales y empresariales representativas de colectivos y agentes del sector de la vivienda que manifiesten interés en colaborar en las tareas que se establezcan.

3. El Observatorio de la Vivienda de Andalucía se constituirá dentro de los seis meses posteriores a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley.

##### Disposición adicional segunda. Del deber de colaboración de Notarios y Registradores de la Propiedad.

En el marco del deber de colaboración, los Notarios y Registradores de la Propiedad deberán informar a la Administración de cualesquiera actos, escrituras o documentos con trascendencia a efectos del ejercicio de las competencias inspectoras o sancionadoras que esta Ley reconoce a las Administraciones Públicas.

##### Disposición adicional tercera. Desarrollo reglamentario del Registro de Viviendas Deshabitadas

El Consejo de Gobierno, a la mayor brevedad posible, y, en todo caso, en el plazo máximo de dos meses desde la entrada en vigor de esta norma, deberá aprobar las normas reglamentarias que permitan poner en funcionamiento el Registro de Viviendas Deshabitadas.

Disposición adicional cuarta. Actualización de las cuantías de las sanciones y modificación de la distribución competencial de los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía.

1. Las cuantías de las sanciones reguladas en el artículo 61 podrán ser revisadas y actualizadas por el Consejo de Gobierno, de acuerdo con la evolución de las circunstancias socioeconómicas y conforme a la específica afectación a los bienes jurídicos protegidos.

2. La atribución de competencias a distintos órganos de la Administración de la Junta de Andalucía para imponer sanciones prevista en el artículo 68.2 podrá ser modificada mediante Decreto del Consejo de Gobierno con la exclusiva finalidad de adaptarla a los cambios que se produzcan en la estructura de la Consejería competente en materia de vivienda.

Disposición adicional quinta. Desarrollo reglamentario.

El desarrollo reglamentario de esta ley se llevará a efecto de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 112 y 119.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 44 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Disposición adicional sexta. Realización de funciones inspectoras en materia de vivienda.

Las actuaciones de inspección serán realizadas por Inspectores o Inspectoras del Cuerpo Superior de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, por funcionarios y funcionarias que desempeñen los puestos con funciones de inspección en la materia y, excepcionalmente, en caso de ser necesario, por personal funcionario expresamente habilitado para el ejercicio de actuaciones inspectoras en materia de vivienda, quienes, para el ejercicio de sus funciones, tendrán la condición de agente de la autoridad y disfrutarán de las facultades y deberes legales previstos en el Decreto 225/2006, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, o norma que lo sustituya. La habilitación podrá ser revocada en cualquier momento.

A efectos de lo previsto en el artículo 85.1 de la Ley 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros, el personal designado inspector conforme a la normativa de aplicación tendrá en el ejercicio de sus funciones la consideración de agente de la autoridad.»

Siete. Se añade un Anexo con el siguiente contenido:

#### « A N E X O

Consumo de agua que en defecto de información más específica permite considerar como deshabitada la vivienda:

- inferior a 0,21 metros cúbicos por vivienda y mes
- inferior a 2,47 metros cúbicos por vivienda y año

Consumo de electricidad que en defecto de información más específica permita considerar como deshabitada la vivienda:

- inferior a 24 kilowatios hora por vivienda y mes
- inferior a 291 kilowatios hora por vivienda y año.»

Artículo 2. Modificación de los artículos 10 y 20 y adición de dos disposiciones adicionales a la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.

La Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, queda modificada como sigue:

Uno. Se modifica el artículo 10 de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, que queda con la siguiente redacción:

«Artículo 10. Obligación de las personas promotoras, de las compañías suministradoras de servicios y de las entidades de crédito.

1. Las personas públicas o privadas promotoras de viviendas protegidas están obligadas a comunicar al Ayuntamiento, al solicitar la correspondiente licencia de ocupación, el carácter de viviendas protegidas de la promoción.

2. Las compañías suministradoras de los servicios de agua, gas, electricidad y telecomunicaciones deberán comunicar a la Consejería competente en materia de vivienda los cambios de titularidad que se realicen en los contratos para el suministro de tales servicios en las viviendas protegidas.

3. Las entidades financieras y sus filiales inmobiliarias, y las entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, deberán comunicar la adquisición, por cualquier título, de viviendas protegidas, a la Consejería competente en materia de vivienda, en el plazo de un mes desde la misma,

con indicación de su ubicación, precio, fecha de adquisición y situación administrativa, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica estatal.

4. El deber de información regulado en los apartados anteriores deberá realizarse de conformidad con lo previsto en la normativa reguladora de protección de datos.»

Dos. Se añaden cuatro nuevos apartados m), n), ñ) y o) al artículo 20 de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, con la siguiente redacción:

«m) No poner viviendas protegidas, por parte de entidades bancarias o de cualquier persona física o jurídica, a disposición de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida, en los supuestos de adquisición de la titularidad de las mismas mediante procedimiento de ejecución hipotecaria o por impago de deuda sin que medie dicho procedimiento, en los términos del artículo 9.1.d) del Reglamento regulador de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida aprobado por Decreto 1/2012, de 10 de enero.

n) Incumplir las personas adjudicatarias de una vivienda protegida la obligación de venta o puesta a disposición de la vivienda que poseyeran con anterioridad, en los supuestos y plazos previstos en el artículo 5.3 del Reglamento de Viviendas Protegidas aprobado por Decreto 149/2006, de 25 de julio.

ñ) La obstaculización del ejercicio de la potestad de inspección, en los supuestos específicos de las obligaciones de las entidades financieras de aportar inventario de las viviendas protegidas que se encuentren en sus balances, a consecuencia de no informar de forma veraz sobre la localización, destino de las viviendas o identidad de los nuevos adquirentes, por figurar las mismas a nombre de sus antiguos propietarios o poseedores o por cualquier otra circunstancia, de conformidad con lo señalado en la disposición adicional séptima.

o) No comunicar, por parte de las entidades financieras, sus filiales inmobiliarias y entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, la adquisición por cualquier título de viviendas protegidas a la Consejería competente en materia de vivienda, en los términos dispuestos en el artículo 10.3. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica estatal.»

Tres. Se añaden tres disposiciones adicionales, sexta, séptima y octava a la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, con la siguiente redacción:

«Disposición adicional sexta. Plazo de resolución y notificación de los procedimientos sancionadores en materia de vivienda protegida.

El plazo máximo para resolver y notificar la resolución expresa de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de vivienda protegida será de un año.

Disposición adicional séptima. Deber de comunicación de las entidades financieras, sus filiales inmobiliarias y las entidades de gestión de activos relativa a viviendas protegidas.

En el plazo de un mes desde la entrada en vigor de la modificación de esta Ley operada por el Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, las entidades financieras, sus filiales inmobiliarias y las entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, vendrán obligadas a comunicar a la Consejería competente en materia de vivienda un inventario de las viviendas protegidas, que integren su balance, radicadas en la Comunidad Autónoma, con indicación de su ubicación, precio y fecha de adquisición y situación administrativa. Ello con cumplimiento de la normativa reguladora de protección de datos y sin perjuicio de la obligación derivada del artículo 9.1.d) del Decreto 1/2012, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento regulador de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida y se modifica el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Todo ello, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica estatal.

Disposición adicional octava. Realización de funciones inspectoras en materia de vivienda protegida.

Las actuaciones de inspección serán realizadas por Inspectores o Inspectoras del Cuerpo Superior de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, por funcionarios y funcionarias que desempeñen los puestos con funciones de inspección en la materia y, excepcionalmente, en caso de ser necesario, por personal funcionario expresamente habilitado para el ejercicio de actuaciones inspectoras en materia de vivienda, quienes, para el ejercicio de sus funciones, tendrán la condición de agente de la autoridad y disfrutarán de las facultades y deberes legales previstos en el Decreto 225/2006, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, o norma que lo sustituya. La habilitación podrá ser revocada en cualquier momento.»

Artículo 3. Modificación de la Ley 9/2001, de 12 de julio, por el que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías para los ciudadanos.

En el Anexo I de la Ley 9/2001, de 12 de julio, por el que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos, se añaden los siguientes procedimientos, competencia de la Consejería de Fomento y Vivienda, con plazo de resolución y notificación superior a seis meses:

a) Procedimiento sancionador en materia de vivienda protegida, cuya normativa de referencia es la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, siendo el plazo de resolución y notificación un año.

b) Procedimiento contradictorio para la declaración de vivienda deshabitada, cuya normativa de referencia es la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, siendo el plazo de resolución y notificación un año.

c) Procedimiento sancionador en materia de vivienda, cuya normativa de referencia es la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, siendo el plazo de resolución y notificación un año.

Artículo 4. Modificación de la Ley 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianza de arrendamientos y suministros.

La Ley 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianza de arrendamientos y suministros, queda modificada como sigue:

Uno. Se modifica el artículo 78 de la Ley 8/1997, de 23 de diciembre, que queda con la siguiente redacción:

«Artículo 78. Disposiciones generales.

1. De conformidad con el artículo 36 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, será obligatoria la exigencia y prestación de fianza en los contratos de arrendamiento de vivienda y para uso distinto del de vivienda. Asimismo, será obligatoria la exigencia y prestación de fianza en los contratos de suministro de agua, gas y electricidad.

2. Las fianzas deberán constituirse en efectivo como depósito sin interés, en la forma que se determine reglamentariamente.»

Dos. Se modifica el artículo 83 de la Ley 8/1997, de 23 de diciembre, que queda con la siguiente redacción:

«Artículo 83. Régimen general.

1. El ingreso del depósito se realizará en efectivo dentro del plazo de un mes desde la celebración del contrato. Para acreditar el ingreso del depósito se entregará un resguardo conforme al modelo establecido por la Consejería competente en materia de hacienda.

2. Finalizado el contrato, se devolverá el depósito en el plazo de un mes desde la fecha de la solicitud de la devolución y en la forma que se determine reglamentariamente, dándose cuenta de ello, con 15 días de antelación a la Consejería competente en materia de hacienda.

Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior sin que se haya procedido a la devolución del depósito, se devengará el interés legal correspondiente.

3. Lo establecido en este Título lo será sin perjuicio de las competencias que en materia de recaudación, en periodo ejecutivo, ostenta la Agencia Tributaria de Andalucía.»

Tres. Se modifica el artículo 84 de la Ley 8/1997, de 23 de diciembre, que queda con la siguiente redacción:

«Artículo 84. Régimen concertado.

1. La Consejería competente en materia de vivienda podrá autorizar la liquidación de fianzas por el sistema de régimen concertado, en atención a las condiciones especiales que concurren y al afianzamiento que se ofrezca, cuando lo soliciten:

a) Las entidades suministradoras de los servicios de agua, gas y electricidad.

b) Los arrendadores de fincas urbanas para uso de vivienda o para uso distinto del de vivienda siempre que el número de fianzas a depositar o ya depositadas a la fecha de la solicitud sea igual o superior a diez y su importe exceda de 30.000 euros. Asimismo, los arrendadores podrán acogerse a este régimen cuando el número de fianzas sea igual o superior a veinte, con independencia del importe total de las mismas.

2. Las entidades suministradoras o personas arrendadoras acogidas al régimen concertado deberán presentar ante la Consejería competente en materia de vivienda o, en su caso, ante sus entidades instrumentales, dentro del mes de enero de cada año, una declaración anual de concierto comprensiva de un estado demostrativo del movimiento de fianzas constituidas durante el año anterior, de las devueltas y del saldo. Se acompañarán relaciones nominales de unas y otras. Dicha Consejería determinará el modelo de impreso de la declaración anual.

Si el saldo fuera positivo, se acompañará también justificante del ingreso del 90% del importe de las fianzas que tengan en su poder, reservándose el 10% restante para atender la devolución de las fianzas que se soliciten y, en su caso, las responsabilidades a que las mismas estén afectas.

En caso contrario se reintegrará la cantidad que proceda, previa aprobación de la declaración anual, en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo de su presentación ante la Consejería competente en materia de hacienda.

Transcurrido dicho plazo sin que se haya procedido al reintegro se devengará el interés legal correspondiente.

Los sujetos acogidos al régimen concertado no podrán solicitar el reintegro parcial del depósito hasta la aprobación de la declaración anual.

3. Procederá la devolución de la totalidad de los depósitos realizados cuando se produzca el cese de la actividad que implique la devolución de la totalidad de las fianzas.»

Cuatro. Se modifica el artículo 85 de la Ley 8/1997, de 23 de diciembre, que queda con la siguiente redacción:

«Artículo 85. Inspección del depósito de fianzas.

1. La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones reguladoras de la obligación del depósito de fianzas se realizará por la Consejería competente en materia de vivienda por sí o a través de sus entidades instrumentales.

El personal designado inspector conforme a la normativa de aplicación tendrá en el ejercicio de sus funciones la consideración de agente de la autoridad.

2. Los sujetos obligados al depósito de la fianza deberán comparecer cuando sean requeridos ante la Inspección para facilitar los datos y documentos que resulten relevantes para verificar o comprobar el exacto cumplimiento de la obligación legal, inclusive las comprobaciones en su contabilidad que se estimen pertinentes.

3. El procedimiento de inspección se regulará reglamentariamente.»

Cinco. Modificación de la Disposición final primera de la Ley 8/1997, de 23 de diciembre.

Se modifica la Disposición final primera de la Ley 8/1997, de 23 de diciembre, que queda redactada de la siguiente forma:

«Disposición final Primera. Competencias en materia de fianzas.

Las competencias asignadas a la Consejería competente en materia de vivienda en el Título II de la presente Ley y, en particular, en su artículo 85, podrán atribuirse por el Consejo de Gobierno a otra Consejería o entidad pública dependiente de la Administración Autónoma.»

Artículo 5. Modificación de la Ley 17/1999, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.

Único. Se modifica el artículo 33 de la Ley 17/1999, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, añadiéndose un nuevo apartado g) quedando el artículo con la siguiente redacción:

«Artículo 33. Objeto de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía.

Constituye el objeto de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, cuya creación fue autorizada por el artículo 28 de la Ley 1/1985, de 11 de febrero, la realización de las siguientes actividades:

a) Llevar a cabo en el territorio andaluz las tareas técnicas y económicas requeridas para el desarrollo de la gestión urbanística y patrimonial en ejecución de los planes de urbanismo por parte de la Comunidad Autónoma, mediante las actuaciones de promoción, preparación y desarrollo de suelo urbanizado para fines residenciales, industriales, de equipamiento y de servicios.

b) La promoción de edificaciones en ejecución de actuaciones urbanísticas de la empresa y, en particular, la ejecución de actuaciones que tengan por objeto el desarrollo de los suelos residenciales de manera integrada con la urbanización y la construcción de los equipamientos básicos. Cada una de estas actuaciones

residenciales integradas tendrá consideración unitaria en cuanto a su objeto o finalidad, sin perjuicio del faseado de los contratos de obra que a tal efecto se celebraran.

c) La realización, como promotor público, de actuaciones protegidas en materia de vivienda.

d) La administración y gestión del patrimonio que constituye el parque de Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como los locales comerciales, los garajes vinculados o no a ellas y las edificaciones complementarias de la correspondiente promoción, cuya titularidad o gestión le sea cedida por el Consejo de Gobierno.

e) La ejecución de los programas que, referidos a las actividades que guarden relación con su objeto, le sea encargada por la Administración Autonómica o por las Entidades Locales de Andalucía.

f) El ejercicio de las potestades administrativas que le sean atribuidas o delegadas por la Consejería de Obras Públicas y Transportes relacionadas con su objeto y, en particular, la potestad sancionadora, así como la tramitación y concesión de subvenciones y ayudas públicas, actuando en estos casos con sujeción a las normas de Derecho Público.

g) La gestión, control, y registro de las fianzas de los contratos de arrendamiento, de vivienda y de uso distinto del de vivienda y de suministro correspondientes a los inmuebles sitos en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza.»

Disposición adicional primera. Planificación extraordinaria y urgente.

En el plazo de un mes a contar desde la entrada en vigor del presente Decreto-ley, se habrá de aprobar mediante Orden de la persona titular de la Consejería con competencia en materia de vivienda un Plan extraordinario de inspección, con inclusión de aquellas medidas de orden prioritario que, en el marco del ejercicio de la potestad sancionadora y de inspección, contribuyan a mitigar de forma urgente los efectos perjudiciales que la no habitación de las viviendas producen en el derecho de acceso a la vivienda, en los concretos ámbitos materiales o geográficos que en aquél se determinen.

Disposición adicional segunda. Declaración del interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social.

1. Se declara de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, a efectos de expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto del mismo por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente.

2. Este Decreto-ley será de aplicación a las viviendas incursas en procedimientos de desahucio instado por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, en los cuales resulte adjudicatario del remate una entidad financiera, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos y todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica estatal.

3. Podrán ser beneficiarias de esta expropiación de uso las personas que cumplan los siguientes requisitos:

a) Tener su residencia habitual y permanente en la vivienda objeto de ejecución hipotecaria, siendo su única vivienda en propiedad y no poseer ningún miembro de la unidad familiar que conviva en la vivienda objeto de ejecución hipotecaria la titularidad de ninguna vivienda.

b) Tener la condición inicial de propietarios y deudores hipotecarios.

c) El lanzamiento pueda generar una situación de emergencia o exclusión social.

d) Cumplir los siguientes requisitos de carácter económico:

1.º Que el procedimiento de ejecución hipotecaria sea consecuencia del impago de un préstamo concedido para poder hacer efectivo el derecho a la vivienda por la persona.

2.º Que las condiciones económicas de la persona hayan sufrido un importante menoscabo, provocando una situación de endeudamiento sobrevenido respecto a las condiciones y circunstancias existentes cuando se concedió el préstamo hipotecario. Se entenderá que las circunstancias económicas han sufrido un importante menoscabo cuando el esfuerzo que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por, al menos, 1,5 y ello suponga más de un tercio de los ingresos familiares.

3.º El conjunto de ingresos de la unidad familiar no supere el 3 del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples.

4. El procedimiento de expropiación temporal del uso de la vivienda deberá ajustarse a la legislación de expropiación forzosa y, en su caso, a lo establecido por la legislación sectorial aplicable. La resolución que dé inicio al mismo se comunicará al órgano judicial que esté conociendo del procedimiento de ejecución hipotecaria de que se trate.

5. Mediante Decreto del Consejo de Gobierno se declarará, previa información pública y motivadamente, el interés social y la necesidad de ocupación a efectos de expropiación forzosa temporal del uso de viviendas. Mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno podrá delegarse dicha competencia en la Consejería competente en materia de vivienda.

6. El anuncio de publicación podrá incluir la citación para el levantamiento del acta previa.

7. Se declara de urgente ocupación a los efectos previstos en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, la expropiación prevista en este Decreto-ley.

8. En el acta de ocupación se establecerá la forma en que la propiedad recuperará el uso de la vivienda una vez transcurrido el plazo de expropiación temporal del uso. En particular, se reconoce el derecho de reversión en caso de que las circunstancias de la persona beneficiaria se modificaran antes de transcurrir los tres años establecidos en el apartado 1, de manera que pueda ejercer el derecho a una vivienda digna y adecuada en términos análogos a los que posibilita la vivienda que fue objeto del procedimiento de ejecución hipotecaria. Asimismo se incurrirá en causa de reversión cuando se pierda la condición de beneficiario.

9. La persona beneficiaria quedará obligada al pago a la Administración expropiante de una cantidad en concepto de contribución al pago de justiprecio, en cuantía no superior al 25% de los ingresos de la unidad familiar que conviva en la misma, ni superior a la cuantía del justiprecio.

10. Cuando la persona beneficiaria haya incurrido en falsedad u ocultación de información en el cumplimiento de los requisitos contemplados en el apartado 3 o en la presentación de la documentación a que se refiere el apartado 11, perderá la condición de beneficiaria. La Consejería competente en materia de vivienda vigilará el cumplimiento de los requisitos referidos y el pago de las cantidades a las que, como beneficiario, esté obligado en los términos del apartado anterior.

11. Para el inicio del procedimiento de expropiación forzosa, la persona interesada deberá aportar, además de la solicitud dirigida al efecto y de la documentación acreditativa del proceso de ejecución hipotecaria en el que su vivienda se encuentre incurso, la siguiente documentación:

a) Acreditativa de la situación económica de la persona interesada:

1.º Certificado de rentas, y en su caso, certificado relativo a la presentación del Impuesto de Patrimonio, expedido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria con relación a los últimos cuatro ejercicios tributarios.

2.º Últimas tres nóminas percibidas.

3.º Certificado expedido por la entidad gestora de las prestaciones, en el que figure la cuantía mensual percibida en concepto de prestaciones o subsidios por desempleo.

4.º Certificado acreditativo de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

5.º En caso de trabajador por cuenta propia, se aportará el certificado expedido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria o si estuviera percibiendo la prestación por cese de actividad, el certificado expedido por el órgano gestor en el que figure la cuantía mensual percibida.

6.º Autorización a la Administración actuante para la consulta de los datos fiscales y de seguridad social ante los Registros y Administraciones competentes.

7.º Alternativamente a la presentación del conjunto de documentación citada en los números anteriores, la persona interesada podrá limitarse a presentar autorización a la Administración actuante para la consulta de los datos fiscales y de seguridad social ante los Registros y Administraciones competentes.

b) Acreditativa de los ingresos por los miembros de la unidad familiar, en los términos establecidos para la persona beneficiaria.

c) Acreditativa del número de personas que habitan la vivienda:

1.º Libro de familia o documento acreditativo de la inscripción como pareja de hecho.

2.º Certificado de empadronamiento relativo a las personas empadronadas en la vivienda, con referencia al momento de la presentación de los documentos acreditativos y a los seis meses anteriores.

d) Titularidad de los bienes:

1.º Certificados de titularidades expedidos por el Registro de la Propiedad en relación con cada uno de los miembros de la unidad familiar o, alternativamente, declaración responsable y autorización de consulta a la Administración actuante para solicitar los datos catastrales y del Registro de la Propiedad.

2.º Escrituras de compraventa de la vivienda y de constitución de la garantía hipotecaria y otros documentos justificativos, en su caso, del resto de las garantías reales o personales constituidas, si las hubiere.

e) Declaración responsable de la persona deudora o deudoras relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos para considerarse situado en el ámbito de aplicación de este Decreto-ley.

f) Informe de los Servicios Sociales Comunitarios del municipio sobre la situación de emergencia o exclusión social en que puede quedar el beneficiario en caso de lanzamiento.

12. Las solicitudes se tramitarán según el orden riguroso de incoación, salvo que, en supuestos de especial vulnerabilidad o en el caso de que el lanzamiento sea inminente, se dicte resolución motivada, de la que quedará constancia, estableciendo una preferencia distinta.

En los supuestos en que afecte a una vivienda, será competente para su resolución el titular de la Delegación Territorial o Provincial en materia de vivienda. Si la afectación alcanza a una generalidad de situaciones, corresponderá a la persona titular de la Dirección General competente en materia de vivienda.

A efectos de lo establecido en los párrafos anteriores se entenderá que existe un supuesto de especial vulnerabilidad cuando el lanzamiento afecte a familias con menores de edad, mayores dependientes, personas con discapacidad, víctimas de violencia de género o personas desempleadas sin derecho a prestación.

En estos casos y ante situaciones similares tendrán un orden preferente en la tramitación aquellas personas cuya vivienda esté sometida a algún régimen de protección pública.

13. La imposibilidad de llevar a cabo la ejecución de la ocupación de la vivienda por causas relacionadas con el procedimiento de desahucio, así como por otras causas no imputables a la Administración no implica el reconocimiento de derecho alguno a la persona beneficiaria de la expropiación.

14. En todo caso, lo establecido en esta disposición estará en función de las disponibilidades presupuestarias.

En términos anuales, el gasto destinado a esta actuación será el equivalente a aplicar la remuneración, según tipo de interés retributivo de las cuentas de la Junta de Andalucía, al saldo vivo del conjunto de los depósitos por fianzas de arrendamiento y suministros constituidos en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

15. Lo establecido en esta disposición será de aplicación a los procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria que se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor de este Decreto-ley, en los que no se hubiese ejecutado el lanzamiento o se hubiese producido el lanzamiento después de la entrada en vigor del mismo pero la vivienda esté desocupada.

Disposición transitoria única. Traspaso de funciones en materia de fianzas de arrendamientos y suministros.

Mediante Decreto de Consejo de Gobierno y en el plazo más breve posible desde la entrada en vigor de este Decreto-ley, se realizará el traspaso, desde la Consejería competente en materia de hacienda a la Consejería competente en materia de vivienda o a la entidad instrumental designada por ésta, de las funciones, instrumentos de gestión de fianzas de arrendamientos y suministros a que hace referencia el artículo 4 del presente Decreto-ley, así como los soportes documentales y técnicos asociados a la gestión de la misma.

Hasta tanto no se haga efectivo dicho traspaso seguirá la Consejería competente en materia de hacienda ejerciendo las funciones de gestión de fianzas de arrendamientos y suministros en los términos establecidos en el Título II de la Ley 8/1997, de 23 de diciembre.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Quedan derogadas cuantas disposiciones legales o reglamentarias se opongan a lo establecido en el presente Decreto-ley.

Disposición final primera. Desarrollo reglamentario de las medidas de fomento.

El establecimiento de las medidas que se contemplan en los artículos 44 y 45 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, deberá efectuarse en el plazo de un mes a contar desde la entrada en vigor del presente Decreto-ley por la Consejería competente en materia de vivienda a fin de regular un programa de Bolsas de Viviendas en Alquiler destinado a asegurar la efectiva ocupación.

Disposición final segunda. Desarrollo reglamentario.

El desarrollo reglamentario de este Decreto-ley se llevará a efecto de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 112 y 119.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y artículo 44 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Disposición final tercera. Cómputo de plazos de no habitación.

Los plazos de no habitación, previstos en el artículo 25 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, comenzarán a computarse desde la entrada en vigor del Decreto-ley.

Disposición final cuarta. Entrada en vigor.

El presente Decreto-ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Sevilla, 9 de abril de 2013

JOSÉ ANTONIO GRIÑÁN MARTÍNEZ  
Presidente de la Junta de Andalucía

ELENA CORTÉS JIMÉNEZ  
Consejera de Fomento y Vivienda

## **STC 37/1987, de 26 de marzo de 1987**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

### **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

### **S E N T E N C I A**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 685/84, promovido por don Luis Fernández Fernández-Madrid, comisionado por 53 Senadores, contra determinados artículos de la Ley del Parlamento de Andalucía núm. 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria. Han sido partes el Gobierno, representado por el Letrado del Estado; el Parlamento de Andalucía, representado por su Presidente, y el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, representado por sus Letrados. Ha sido Ponente el Magistrado don Jesús Leguina Villa, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### **I. Antecedentes**

#### **II. Fundamentos jurídicos**

1. Las cuestiones relativas a la supuesta inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria del Parlamento de Andalucía, que se suscitan en el presente recurso, pueden sistematizarse en tres bloques de materias para su mejor estudio y resolución. El primero se refiere a las presuntas violaciones de los derechos constitucionales de propiedad y de libertad de empresa (arts. 33 y 38 de la Constitución). El segundo concierne a la alegada incompetencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía para regular determinados aspectos contenidos en la Ley impugnada, por infracción de ciertos preceptos constitucionales relativos a la distribución de competencias entre aquella y el Estado (art. 149.1.1.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup>, 14.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución), así como de los correspondientes preceptos del Estatuto de Autonomía para Andalucía; en este grupo temático debe incluirse también la impugnación relativa a la infracción del principio de igualdad en que incurriría la Ley andaluza que los recurrentes combaten. El tercero y último bloque material de cuestiones, más específico, tiene por objeto la pretendida inconstitucionalidad del Impuesto sobre Tierras Infrutilizadas regulado en la citada Ley andaluza. Procede analizar sucesivamente estos tres grupos de cuestiones y la impugnación y defensa de los preceptos legales que a cada uno de ellos se conectan.

2. Siguiendo un orden lógico, procede examinar, en primer lugar, las alegaciones que los recurrentes formulan acerca de la vulneración por la Ley andaluza de las normas constitucionales que regulan el derecho a la propiedad privada. Es, en efecto, necesario en términos lógicos dar prioridad al enjuiciamiento de esta cuestión nuclear que el recurso plantea, puesto que la Ley sobre la que ahora debemos pronunciarnos es, en lo sustancial, una Ley que regula los límites e intervenciones públicas a que dicha propiedad ha de sujetarse en Andalucía, y, por consiguiente, la eventual declaración de que tal vulneración se ha producido efectivamente condicionaría el análisis de las restantes cuestiones y haría incluso superfluo el examen de algunos de los alegatos y razonamientos aducidos por los recurrentes y demás comparecidos en este proceso constitucional.

Los recurrentes afirman que la Ley de Reforma Agraria quebranta el contenido esencial del derecho de propiedad privada (art. 53.1, en relación con el 33 de la Constitución), que comprende las facultades de usar, disfrutar, consumir y disponer de la cosa objeto del dominio, sin más limitaciones que las que, en virtud de la función social de la propiedad (art. 33.2 de la Constitución), sean impuestas por la Ley y consideradas razonables por la sociedad. El menoscabo del contenido esencial del derecho de propiedad se produciría, en primer lugar, porque el art. 2 de la Ley impugnada habilita incondicionalmente a la Administración Autonómica para imponer deberes positivos a los propietarios de tierras rústicas, infringiendo así la reserva de Ley establecida en los arts. 33.2 y 53.1 del Texto constitucional y generando por añadidura inseguridad jurídica. En segundo lugar, la expropiación de las facultades de uso y disfrute que la Ley prevé en los arts. 3, 15.1 y 20 de la misma Ley afectan también, según los recurrentes, al núcleo básico de la propiedad que resulta con ello desprovista de todo valor económico o valor de cambio en el mercado, sin que dicha expropiación reciba una adecuada compensación económica al corresponder un justiprecio muy inferior al de la privación total del dominio, que es en realidad el tipo expropiatorio que debería ser aplicado.

Ciertamente, el derecho a la propiedad privada está reconocido en el art. 33 de la Constitución y le es aplicable la garantía del necesario respeto a su «contenido esencial», en virtud de lo dispuesto en el art. 53.1 del propio Texto constitucional. El problema radica, sin embargo, en determinar cuál sea ese contenido esencial, en lo que discrepan los recurrentes y los demás comparecidos en el presente recurso. Nuestra reflexión debe, por tanto, iniciarse con el análisis de esta cuestión preliminar, cuya correcta consideración condicionará la respuesta que habremos de dar a las alegaciones antes dichas de los recurrentes.

A este propósito, es oportuno empezar por recordar sucintamente lo que desde tempranas fechas este Tribunal ha declarado ya sobre el concepto del «contenido esencial» de los derechos a que se refiere el citado art. 53.1 de la Constitución.

Para el Tribunal Constitucional la determinación del contenido esencial de cualquier tipo de derecho subjetivo -y, por tanto, también de los derechos fundamentales de las personas- viene marcada en cada caso por el elenco de «facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales». Determinación que, desde otro ángulo metodológico no contradictorio ni incompatible con aquél, puede ser expresada como «aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección. (Sentencia 11/1981, de 8 de abril, fundamento jurídico 10.)

De acuerdo con esta doctrina constitucional sobre el «contenido esencial» de los derechos subjetivos, procede interrogarse ahora si la Ley de Reforma Agraria del Parlamento de Andalucía infringe o no, en los preceptos impugnados, la garantía del derecho de propiedad establecida en el art. 53.1, en relación con el art. 33 de la Constitución. Para ello es necesario partir de la regulación constitucional del derecho de propiedad privada que se contiene en el citado art. 33 al objeto de indagar la naturaleza jurídica de tal derecho o el modo como la Norma fundamental lo concibe. Tras enunciar y reconocer «el derecho a la propiedad privada y a la herencia» en el apartado 1.º de este artículo, el apartado 2.º establece que «la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las Leyes», y en el tercero de tales apartados se garantiza finalmente que «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las Leyes». Estos tres apartados del artículo 33, que no

pueden ser artificiosamente separados, revelan la naturaleza del derecho a la propiedad en su formulación constitucional. Se trata de un derecho reconocido, como ha declarado este Tribunal en la Sentencia 111/1983 (fundamento jurídico 8.º), desde la vertiente institucional y desde la vertiente individual, siendo, desde este último punto de vista, un derecho subjetivo que «cede para convertirse en un equivalente económico, cuando el bien de la comunidad... legitima la expropiación».

En efecto, la referencia a la «función social» como elemento estructural de la definición misma del derecho a la propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las Leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general. Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por ello, la fijación del «contenido esencial» de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes.

Al filo de esta perspectiva, que es la adoptada por la Constitución, resulta oportuno hacer notar que la incorporación de exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad privada, que se traduce en la previsión legal de intervenciones públicas no meramente ablativas en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario, es un hecho hoy generalmente admitido. Pues, en efecto, esa dimensión social de la propiedad privada, en cuanto institución llamada a satisfacer necesidades colectivas, es en todo conforme con la imagen que de aquel derecho se ha formado la sociedad contemporánea y, por ende, debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricciones a las otrora tendencialmente ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario hagan irreconocible el derecho de propiedad como perteneciente al tipo constitucionalmente descrito. Por otra parte, no cabe olvidar que la incorporación de tales exigencias a la definición misma del derecho de propiedad responde a principios establecidos e intereses tutelados por la propia Constitución, y de cuya eficacia normativa no es posible sustraerse a la hora de pronunciarnos sobre la vulneración o no por la Ley impugnada del contenido esencial o mínimo del derecho a la propiedad agraria que ésta delimita y regula. En este orden de cosas, hay que recordar: que el art. 128.1 de la Constitución subordina toda la riqueza del país, «en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad», al interés general; que el art. 40 impone a todos los poderes públicos la obligación de promover «las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa», así como realizar una política orientada al pleno empleo; que el art. 45 ordena a los poderes públicos para que velen «por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva»; o que, finalmente, el art. 130 exige asimismo de los poderes públicos que atiendan a la «modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura y la ganadería...». Es claro, en consecuencia, que, de acuerdo con las Leyes, corresponde a los poderes públicos competentes en cada caso delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes.

Es cierto, en cualquier caso, que la traducción institucional de tales exigencias colectivas no puede llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho y que, por tanto, la definición de la propiedad que en cada caso se infiera de las Leyes o de las medidas adoptadas en virtud de las mismas, puede y debe ser controlada por este Tribunal Constitucional o por los órganos judiciales, en el ámbito de sus respectivas competencias. Pero, de nuevo en este supuesto, la referencia a que ha de atender el control jurídico por una u otra jurisdicción habrá de buscarse en el contenido esencial o mínimo de la propiedad privada entendido como reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como practicabilidad o posibilidad efectiva de realización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable.

Como corolario de estas reflexiones iniciales, que juzgamos imprescindibles para situar la impugnación planteada en su verdadera perspectiva constitucional, no es ocioso añadir ahora que la propiedad privada, en su doble dimensión como institución y como derecho individual, ha experimentado en nuestro siglo una transformación tan profunda que impide concebirla hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el art. 348 del Código Civil, que los recurrentes citan en apoyo de su alegato de inconstitucionalidad. Por el contrario, la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos. De ahí que se venga reconociendo con general aceptación doctrinal y jurisprudencial la flexibilidad o plasticidad actual del dominio que se manifiesta en la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con la naturaleza de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae.

En lo que concierne a la restricción o modalización de las facultades dominicales e imposición de deberes positivos al titular, la transformación antes dicha ha afectado de una manera más intensa a la propiedad inmobiliaria, tanto a la que recae sobre suelos susceptibles de aprovechamiento urbanístico como a la propiedad de tierras agrícolas o forestales, lo que es fácilmente explicable, entre otras razones, por el carácter no renovable o naturalmente limitado en su extensión de este tipo de bienes y por la trascendencia económica que ofrece como soporte físico de las actividades productivas. Por ello, y aunque nuestro Texto constitucional no contenga ninguna previsión específica en relación con la propiedad agraria, al contrario de lo que ocurre con otros tipos de bienes inmuebles o recursos naturales (arts. 45 y 47), debe rechazarse de entrada, por infundada, la pretensión de los recurrentes de identificar el contenido esencial de la misma atendiendo exclusivamente a lo que el Código Civil, declinando el siglo XIX, dispuso con carácter general en su art. 348, porque tal pretensión no tiene para nada en cuenta las modulaciones y cambios que ha venido sufriendo desde entonces el instituto de la propiedad privada, en general, y de la propiedad agraria, en particular.

Baste para ilustrar la afirmación anterior el concepto que de la función social de la propiedad agraria se recogía ya, años antes de la entrada en vigor de nuestra Constitución, en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1987, cuyo artículo 2 dispone, en efecto, que:

«El cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada de su titular, obliga:

a) A que sea explotada la tierra con criterios económicos apropiados según su destino agrario más idóneo, o utilizada para otros fines, sin perjuicio de la debida rentabilidad para el particular, atendiendo en todo caso al interés nacional.

b) A que en las fincas de aprovechamiento agrario se realicen las transformaciones y mejoras necesarias para conseguir la más adecuada explotación de los recursos naturales disponibles de acuerdo con el nivel técnico

existente y siempre que las inversiones necesarias sean rentables desde un punto de vista económico y social.

c) A que en la empresa agraria se preste el trabajo en condiciones adecuadas y dignas y a que se efectúen, bien directamente o en colaboración con la Administración, las inversiones necesarias de carácter social que sean proporcionadas a la dimensión e importancia de la empresa, teniendo en cuenta la rentabilidad de ésta, para la promoción de sus trabajadores».

Este precepto legal, que es coherente en este punto con la evolución del pensamiento jurídico y del ordenamiento español, y también del de otros países de nuestro entorno cultural, puede ayudarnos, aunque sea de modo aproximativo o no acabado, para saber cuál es, al menos, el contenido esencial, delimitado por su función social, de la propiedad agraria. En otras palabras, si esto era así en el ordenamiento preconstitucional, con mayor motivo puede afirmarse a partir de la vigencia de la Constitución que contiene los preceptos antes glosados, por lo que no hay razón para entender que infrinja dicho contenido esencial, ahora constitucionalmente garantizado, aquella regulación legal que, restringiendo las facultades de decisión del propietario con relación al uso, destino y aprovechamiento de los fundos rústicos, imponga a éste o permita imponerle determinados deberes de explotación y, en su caso, de mejora, orientados a la obtención de una mejor utilización productiva de la tierra, desde el punto de vista de los intereses generales, siempre que quede salvaguardada la rentabilidad del propietario o de la empresa agraria. Y por la misma razón no puede compartirse la tesis de que una regulación de la propiedad rústica que, atendiendo a estos principios, no haga impracticable ni prive de protección a los intereses individuales inherentes al dominio delimitado por su función social sea en sí misma contraria al derecho reconocido en el art. 33 de la Constitución, pues tal intervención normativa no entraña una desnaturalización de aquel derecho constitucional que lo haga irreconocible como perteneciente al tipo descrito, tanto desde el punto de vista histórico como por relación al conjunto de intereses que la propiedad privada incorpora como institución jurídica.

**3.** De acuerdo con los razonamientos anteriores, debe enjuiciarse ahora la pretensión de los recurrentes de que declaremos la inconstitucionalidad de ciertos preceptos de la Ley Andaluza, que aquellos reputan contrarios a lo dispuesto en los artículos 33 y 53.1 de la Constitución. El recurso sólo combate en concreto, con base en este motivo, los arts. 2, 3, 15.1 y 20 de la Ley de Reforma Agraria, apoyándose para ello en razones y argumentos más sucintos y limitados.

Al primero de estos preceptos se objeta que infringe la reserva la Ley en materia de propiedad establecida en los arts. 33.2 y 53.1 de la Constitución, porque habilita incondicionadamente a la Administración Autonómica para «fijar criterios objetivos de obtención del mejor aprovechamiento de la tierra y sus recursos» y «establecer las medidas a adoptar para la protección del suelo y la conservación de la naturaleza», a lo que se añade que, además de esta inconstitucionalidad formal, sería también contrario al contenido esencial del derecho de propiedad privada, por resultar socialmente inadmisibles o irrazonables toda limitación que implicase la obligación de practicar cultivos determinados, imponer procedimientos de cultivo o reducir de forma excesiva la libertad de empresa, ya que, al no indicar la Ley cuáles son los «criterios objetivos» que la Administración puede establecer, está admitiendo aquella posibilidad. En suma el citado art. 2 sería también materialmente inconstitucional.

Esta última parte de la objeción carece de fundamento, pues, en efecto, la posibilidad de que los poderes públicos fijen criterios de obtención del mejor aprovechamiento de la tierra y sus recursos no ha sido en sí misma discutida en este punto, sino que sólo se consideran inconstitucionales ciertos criterios que en el futuro podrían acaso adoptarse o imponerse en virtud del art. 2 de la Ley. Pero si, como admiten los recurrentes, no es posible saber, a tenor de este precepto, qué tipo de criterios puede, en definitiva, imponer la Administración Autonómica, resulta contradictorio afirmar que la citada norma legal es ya inconstitucional porque está permitiendo, en principio, que se

impongan limitaciones inconstitucionales a la propiedad privada. Más cierto es el alegato de la representación del Parlamento de Andalucía cuando afirma que «resulta evidente que la atribución legal de aquella potestad a la Administración no puede en modo alguno interpretarse -como del escrito de recurso parece desprenderse- como la concesión de un poder ilimitado y arbitrario según el cual aquellos criterios de aprovechamiento se fijarían con plena libertad y sin sujeción a norma alguna».

Sin necesidad de entrar a considerar ahora si las medidas y los criterios que los recurrentes estiman contrarios a la Constitución lo son -o lo serían- realmente, es obvio que ello no comportaría la nulidad de la norma legal impugnada, sino, en su caso, la de las medidas que en su ejecución se adopten, pues ni el contenido de aquélla prejuzga la validez de éstas ni puede presumirse que ampare la más mínima desviación de lo dispuesto en el Texto constitucional. En realidad lo que los recurrentes atacan es una eventual aplicación inconstitucional del citado art. 2, como subrayan los representantes del Parlamento y del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Pero es claro que ello no puede conducir a la nulidad del precepto, sin perjuicio de que tal aplicación inconstitucional, si se produjera, pudiera hacerse valer ante los órganos jurisdiccionales competentes.

Cuestión distinta es la que se refiere a la infracción de la reserva de Ley, que los recurrentes apoyan en el art. 53.1 de la Constitución. Resulta, sin embargo, evidente que el art. 33.2 de la propia Constitución flexibiliza la reserva de Ley en lo que concierne a la delimitación del contenido de la propiedad privada en virtud de su función social, que debe ciertamente regularse por la Ley, pero también por la Administración «de acuerdo con las Leyes» cuando éstas recaben la colaboración reglamentaria de aquélla. Prohíbe esta concreta reserva de Ley toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o extra legem, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos, remisión inexcusable, por lo demás, cuando, como es el caso arquetípico de la propiedad inmobiliaria, las características naturales del bien objeto de dominio y su propia localización lo hacen susceptible de diferentes utilidades sociales, que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios y que, como regla general, sólo por vía reglamentaria pueden establecerse.

Es cierto que el art. 2 de la Ley andaluza, en orden al cumplimiento de la función social de la propiedad rústica, privada o pública, habilita a la Administración Autónoma para «fijar criterios objetivos de obtención del mejor aprovechamiento de la tierra y sus recursos», pero no puede verse en ello deslegalización alguna de la materia, porque tal habilitación normativa ha de operar en todo caso, como señala el precepto impugnado, «a los efectos de esta Ley», es decir, de acuerdo con las regulaciones de fondo que se contienen en la propia Ley de Reforma Agraria, cuyas normas son las que determinan básicamente el alcance de los deberes de los propietarios y empresarios agrícolas y de las medidas de intervención pública que pueden adoptarse para lograr «el mejor aprovechamiento de la tierra y sus recursos». Quiere con ello decirse que el tipo de criterios objetivos, las formas y modalidades de su concreción y las específicas finalidades que han de perseguirse no son otros que los que la propia Ley de Reforma Agraria prevé a lo largo de su articulado. Y queda suficientemente explícito en el mismo (arts. 15 y ss.) cuáles son las actuaciones permitidas a la Administración Autónoma, los presupuestos de hecho que las legitiman, las formas de intervención y hasta los criterios materiales en que debe basarse la determinación concreta de las obligaciones de los propietarios derivadas de la función social de la propiedad (por ejemplo y significativamente, en el art. 19). Además, tales actuaciones administrativas han de instrumentarse a través de normas reglamentarias generales, algunas de las cuales, como las que fijen los índices técnico-económicos de aprovechamiento medio y óptimo -elemento esencial de concreción de la función social de la propiedad- no son revisables sino cada cinco años (art. 19.1.1), lo que pone en entredicho la alegación de inseguridad jurídica de los propietarios agrícolas que los recurrentes imputan al texto legal. La Ley recurrida contiene, por tanto, suficientes

referencias normativas, de orden formal y material, para generar previsibilidad y certeza sobre lo que, en su aplicación, significa una correcta actuación administrativa y, en su caso, para contrastar y remediar las eventuales irregularidades, arbitrariedades o abusos. Por todo ello no es atendible la pretendida conculcación de la reserva de Ley por el art. 2, cuyo contenido y alcance normativo no pueden separarse del resto de la regulación legal.

4. Tampoco resulta aceptable el alegato relativo a la infracción del contenido esencial de la propiedad privada por la expropiación de las facultades de uso y disfrute que la Ley de Reforma Agraria prevé, en los arts. 3, 15, 20 y 28, como sanción al incumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra.

Ciertamente no sería constitucional una expropiación que, afectando parcialmente a algunas de las facultades del propietario reconocidas por la Ley, privase en realidad de todo contenido útil al dominio sin una indemnización adecuada a esta privación total del derecho, que puede, desde luego, medirse desde el punto de vista del aprovechamiento económico o rentabilidad de la nuda propiedad o de las facultades que el propietario conserve tras la operación expropiatoria, teniendo siempre en cuenta que tal utilidad individual o tales facultades no pueden ser absolutas e ilimitadas, en razón de las exigencias de la función social de la propiedad. Si así fuera, la tesis de los recurrentes sería también irreprochablemente correcta, pues es claro que la regulación constitucional de la expropiación no supone una negación del derecho de propiedad privada, sino sólo su sacrificio concreto ante la presencia de intereses públicos o sociales superiores, con respeto del contenido económico del derecho sacrificado, que se transforma en el derecho a obtener una indemnización por el valor del bien o derecho del que el titular ha sido forzosamente privado.

Ahora bien, los recurrentes yerran cuando afirman que a priori toda expropiación de las meras facultades de uso y disfrute implica de hecho una expropiación total del dominio, y no resulta convincente tampoco la argumentación aportada para intentar demostrar que es esta expropiación total o plena, sin adecuada indemnización, la que se contiene en la regulación de la expropiación del uso y disfrute establecida por la Ley andaluza recurrida, regulación que, por añadidura, es sustancialmente igual a la prevista en la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, que sirve de modelo y a la que reenvía en aspectos esenciales el art. 20 de aquélla.

Que la privación de las facultades de uso y disfrute no supone por sí misma una ablación plena de la propiedad, lo demuestra simplemente el hecho de que tales facultades son domino volente perfectamente separables de la titularidad del propietario y enajenables a un tercero, sin que por ello pierda aquél su señorío sobre el bien. Por lo demás este tipo de expropiación no plena está reconocido y regulado en nuestro ordenamiento por la vigente Ley de Expropiación Forzosa de 1954, aparte de por otras Leyes especiales, sin que la generalidad de la doctrina y de la jurisprudencia dejen de reconocer y calificar como derecho de propiedad la relación que sigue mediando entre el titular y el objeto, una vez que haya sido privado singularmente aquél de las facultades jurídicas de uso y disfrute.

Por otra parte, este Tribunal no puede compartir la afirmación de que la expropiación del uso regulada en la Ley de Reforma Agraria viene a despojar al propietario de la totalidad de su derecho, en el sentido material de pérdida de toda utilidad económica. El tenor literal del art. 20 desmiente esta tesis. En primer lugar, el arrendamiento forzoso o convenio forestal forzoso con el IARA en que, conforme al art. 20.2 c), consiste este tipo de expropiación, tiene un plazo de duración de doce años transcurrido el cual no se prevé en la Ley, en contra de lo que los recurrentes sostienen, una prórroga indefinida de dicho plazo. Cosa distinta es que eventualmente se pueda producir una nueva expropiación temporal porque el titular reincida en el incumplimiento de la función social de su propiedad. En segundo lugar, el arrendamiento o convenio forzoso genera una contraprestación económica en favor del propietario conforme a unos valores expropiatorios establecidos no en la Ley de Reforma Agraria, sino en la legislación estatal a la que ésta se remite, y que en sí mismos no han sido cuestionados por

los recurrentes. En tercer lugar, si bien es cierto que el art. 20.2 c), de la Ley andaluza permite a la Administración Autonómica, en ciertos casos, acordar la expropiación plena del dominio durante el período de vigencia del arrendamiento o convenio forzoso, para ello es necesario no sólo que concurra una nueva y excepcional causa expropiandi, determinada por la existencia de «graves motivos de orden económico y social», sino que además esta nueva intervención expropiatoria habrá de comportar la correspondiente indemnización, por lo que no puede afirmarse que las fincas objeto de arrendamiento o convenio forzoso estén sometidas a unas expectativas de expropiación total más intensas que las demás. Cabe añadir, por último, que si al finalizar el período de arrendamiento o convenio forzoso la finca no ha experimentado mejora alguna, que es precisamente la finalidad que la Ley persigue, sino que incluso se han producido daños o lesiones que menoscaben su valor económico, el propietario podrá exigir, en su caso, las oportunas responsabilidades patrimoniales conforme a la legislación general, como se subraya en el escrito del Parlamento de Andalucía. No puede sostenerse, por tanto, que el propietario, sancionado por el incumplimiento de la función social legalmente exigible, se vea privado de toda utilidad económica durante el tiempo que dure la expropiación del uso y disfrute de sus tierras.

5. Alegan asimismo los recurrentes la violación de la libertad de empresa reconocida en el art. 38 de la Constitución, que se imputa a los arts. 2, 18.2 y 5, 25 y 26 de la Ley de Reforma Agraria del Parlamento de Andalucía. Para ello parten también aquí, como en posiciones anteriores, de una concepción abstracta y virtualmente ilimitada de este derecho constitucional que pretenden deducible del citado art. 38 y la confrontan con la interpretación que, a su entender, ha de darse a lo que establecen los referidos preceptos de la Ley impugnada.

El art. 38 de la Constitución dispone que los poderes públicos garantizan el ejercicio de la libre empresa -al tiempo que la defensa de la productividad, que a su vez puede suponer un límite a aquélla- de acuerdo con las exigencias de la economía general, entre las que hay que incluir las que pueden imponerse en virtud de determinados bienes o principios constitucionalmente protegidos (a alguno de los cuales ya nos hemos referido con anterioridad, arts. 40, 128.1, 130.1) y, en su caso, de la planificación.

El enjuiciamiento del presente motivo de inconstitucionalidad que los recurrentes reprochan a la Ley andaluza no precisa que nos detengamos, con carácter previo y general, en ahondar sobre el contenido de la libertad de empresa y sobre los límites que pueden establecerse por las normas que regulen su ejercicio, cuestión que no está exenta de graves dificultades de definición a priori con carácter abstracto y de general aplicación. Con todo, importa dejar dicho que no parece dudoso que, por lo que se refiere a la actividad empresarial agrícola, su ejercicio ha de quedar condicionado por las restricciones que a la libertad de explotación -o no explotación- de la tierra y por los deberes positivos que en relación con la misma se impongan por la Administración, de acuerdo con las Leyes, en virtud de la función social de la propiedad rústica. En efecto, puesto que tales restricciones y deberes tienen como finalidad obtener un adecuado aprovechamiento de la tierra, no tendría sentido -antes bien, sería contradictorio- que, pudiendo recaer sobre el propietario, no fueran lícitas respecto del empresario, coincida o no con aquél. En otros términos, las limitaciones a la actividad empresarial agrícola son, desde el punto de vista que ahora nos ocupa, indisociables de las limitaciones a las facultades de uso y disfrute de la propiedad rústica, determinadas por la función social de esta última.

Así sucede por lo que se refiere a la impugnación del art. 2 desde este nuevo ángulo, pues -debe repetirse- ni su carácter genérico permite presuponer una aplicación inconstitucional del mismo, ni puede tampoco interpretarse aisladamente y al margen de las específicas habilitaciones a la Administración Autonómica contenidas en la Ley, a las que se remite expresamente, sin olvidar, por lo demás, que el ejercicio de las potestades que la Ley atribuye a la Administración debe ajustarse no a cualesquiera fines de interés público, sino muy precisamente a «criterios objetivos de obtención del mejor aprovechamiento de la tierra y sus recursos».

En lo que concierne al art. 18.2, la Ley impugnada se limita a habilitar a la Administración de Andalucía para señalar, en los Decretos de Actuación Comarcal, «orientaciones en materia de producción, según las características agronómicas de la Comarca y de acuerdo con la ordenación de la actuación económica general del Estado», lo que, sin necesidad de entrar a considerar ahora si ello sería lícito o no en algún caso en razón de las «exigencias de la economía general» (art. 38 de la Constitución), no pueden interpretarse en el sentido de que el precepto combatido permita por sí solo imponer forzosamente a los empresarios agrícolas un determinado tipo de cultivo o una forma determinada de conseguir los objetivos previstos o de llevar a cabo los procesos productivos, como los recurrentes entienden, y menos aún que el desconocimiento de aquellas orientaciones pueda dar lugar por sí mismo a medidas sancionadoras. Por todo ello no se acierta a comprender de qué manera puede menoscabar dicho precepto la libertad de empresa.

Por razones semejantes carece de consistencia la impugnación del art. 18.5, que prevé tan sólo medidas de fomento («ayudas y estímulos», reza el precepto) para la constitución de explotaciones agrarias de dimensiones suficientes y características adecuadas, y hasta parece contradictorio el reproche que a este precepto se hace con el núcleo de la argumentación de los recurrentes, pues éstos reconocen abiertamente y con carácter general que esta modalidad de actividad pública de estímulo de iniciativas económicas privadas no conculca en absoluto la libertad de empresa.

El art. 25 de la Ley, también impugnado, dice que «los Planes Individuales especificarán la mejora a realizar, la cifra total de sus inversiones y el plazo y ritmo de ejecución». En el alegato formulado contra el mismo resulta difícil entender si lo que se censura a este precepto es que pueda imponerse por la Administración la obligación de presentar Planes Individuales de Mejora de Fincas a ciertos particulares, en cuyo caso carece de sentido que no se impugne también el art. 21 b), y concordantes, o bien simplemente el contenido que, según la Ley, deben tener dichos Planes. En cualquier caso lo que parece que los recurrentes consideran inconstitucional es que se obligue a los empresarios agrícolas a realizar mejoras y a efectuar inversiones con arreglo a criterios empresariales que no son los suyos, sino de la Administración Autonómica, «so pena de expropiación o de imposición de sanciones». Pero es claro que tal imposición no se desprende en modo alguno del tenor literal del precepto, que más bien garantiza la libertad de los propietarios y empresarios agrícolas para elegir y realizar sus propias opciones productivas, dentro del marco de los planes comarcales de mejora, según disponen los arts. 21, b), y 26 de la Ley. Concretando el significado y alcance normativos del art. 25, el art. 26 de la Ley señala, en efecto, que «los particulares afectados podrán presentar un Plan Individual de Mejora, cuya realización se acomode a las directrices generales establecidas en el Plan Comarcal de Mejora», coincidiendo aquí de nuevo con lo dispuesto en los arts. 140 y siguientes del texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, en cuyas técnicas se inspira la de Reforma Agraria de Andalucía.

Desde el punto de vista de lo que prescribe el art. 38 de la Constitución, la función social de la propiedad, al configurar el contenido de este derecho mediante la imposición de deberes positivos a su titular, no puede dejar de delimitar a su vez el derecho del empresario agrícola para producir o no producir, para invertir o no invertir. Pero es que además, como se acaba de observar, la Ley no sustrae, sino que sólo limita la capacidad de elección del empresario, pues, según se deduce de lo dispuesto en los arts. 21 a 29, aquél goza de un amplio margen de decisiones en el marco de los criterios generales establecidos en los Planes Comarcales a que deben ajustarse los Planes Individuales de Mejora, de suerte que, como indica diáfano el art. 26, en contra de lo que los recurrentes apuntan al impugnarlo, la Administración no podría rechazar un Plan Individual de Mejora propuesto por el empresario «cuya realización se acomode a las directrices generales establecidas en el Plan Comarcal de Mejora», por lo que mal puede decirse que este precepto despoje a los empresarios agrícolas andaluces de toda garantía de previsibilidad en cuanto a la aceptación o no por la Administración Autonómica de los Planes de Mejora de iniciativa particular. Sólo cuando el empresario no presente el Plan

de Mejora o cuando el que proponga sea rechazado por no ajustarse a las directrices generales antes dichas, se podrá imponer a las fincas afectadas un Plan Individual de Mejora Forzosa. Aquí la Ley andaluza sigue en lo fundamental el camino trazado por la legislación general del Estado, señaladamente en los arts. 146 y 147 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1973, y en el art. 5 de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, de 16 de noviembre de 1979. Este último precepto prescribe en concreto que los planes particulares de explotación y mejora habrán de ajustarse a las directrices que la Administración señale, con la consecuencia de que «la no presentación del plan por parte de los interesados o la no aceptación del presentado dará lugar a que sea la Administración la que redacte el plan de mejora».

Que esta última ratio de las medidas forzosas de mejora de las explotaciones agrícolas implica la sustitución, al menos en parte, del criterio empresarial del particular por el de la Administración, no parece discutible. Pero a ello debe añadirse que la licitud constitucional de tales medidas, así como de la subsiguiente expropiación si el Plan de Mejora Forzosa no es aceptado o no es cumplido por el empresario agrícola, viene dada por su carácter de sanción legal a un previo incumplimiento de los deberes que definen la función social que las fincas rústicas están llamadas a satisfacer. En resumen, la libertad de empresa que reconoce el art. 38 de la Constitución no puede exonerar del cumplimiento de la función social de la propiedad, de lo que se sigue que las limitaciones legítimamente derivadas de esta última no infringen en ningún caso el contenido esencial de la libertad de empresa.

6. Examinada la Ley desde otro ángulo, los recurrentes ponen el acento de manera muy especial en la inconstitucionalidad de todos aquellos preceptos que contienen previsiones de legislación autonómica en materia expropiatoria sin remitirse en bloque a la legislación estatal. En concreto impugnan por este motivo los arts. 19.1.2 a), 20, 28 y 42.4 y, por conexión, extienden la impugnación a los arts. 2.1 y 3. En defensa de su posición, los actores parten de la idea de que el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución ha reservado al Estado la competencia exclusiva para regular la expropiación, cualquiera que sea el rango normativo de esta regulación, con la intención de asegurar la homogeneidad de la misma en todo el territorio nacional y sin perjuicio de las competencias de mera ejecución que correspondan a las Comunidades Autónomas. Los demandantes no ignoran que el art. 15.1.2 del EAA atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía «el desarrollo legislativo y no sólo la ejecución en esta materia, pero entienden que, interpretado este precepto de acuerdo con la Constitución, la competencia legislativa que el Estatuto de Autonomía reconoce a la citada Comunidad Autónoma sólo puede cubrir los aspectos organizativos de la acción expropiatoria y no su regulación material que, si se hiciera por normas autonómicas, vulneraría la mencionada norma constitucional, sin que esta infracción pudiera quedar salvada por las competencias que en materia de reforma agraria corresponden a la Comunidad Autónoma (art. 18.1.4 EAA), ya que reforma agraria y expropiación forzosa no son un binomio indisoluble.

Frente a esta opinión, la representación del Parlamento de Andalucía entiende que el art. 15.1.2 del EAA, al igual que otros Estatutos de Autonomía, ha interpretado el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución en el sentido de que este precepto reserva exclusivamente al Estado la legislación básica en materia expropiatoria, sin perjuicio de su desarrollo legislativo por las Comunidades Autónomas. Por su parte, los representantes del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía sostienen que «las competencias reservadas al Estado por el art. 149 de la Constitución Española no constituyen un conjunto monolítico, sino que son susceptibles de modificaciones singulares», como las que establece el art. 15.1.2 del EAA sin olvidar, en todo caso, que la Ley impugnada respeta estrictamente los principios de la legislación estatal sobre expropiación forzosa. Por último, el Letrado del Estado admite que la competencia exclusiva estatal sobre la legislación expropiatoria no es incompatible con su desarrollo por Leyes sectoriales de las Comunidades Autónomas en aquellos supuestos en que la propia Ley de Expropiación Forzosa (arts. 11 y 72) se remite a otras Leyes que complementen sus prescripciones, siendo justamente a estos

supuestos a los que cabe referir el desarrollo legislativo previsto en algunos Estatutos de Autonomía.

Como ya ha tenido ocasión de declarar este Tribunal, la expropiación forzosa, además de ser un «instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social» (Sentencia núm. 166/1986, de 19 de diciembre, fundamento jurídico 13), constituye al tiempo una garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida en que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial (art. 33.3 de la Constitución). Como tal, es obvio que el constituyente ha pretendido que exista una regulación general de la institución expropiatoria -incluso en sus diversas variantes, pues tampoco es hoy la expropiación forzosa una institución unitaria- en todo el territorio del Estado. Y para ello ha reservado en exclusiva al Estado la competencia sobre la legislación de expropiación (artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución) y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica.

En tanto que institución de garantía de los intereses económicos privados, la expropiación forzosa implica la obligación de los poderes públicos de indemnizar a quien resulta privado de sus bienes o derechos por legítimas razones de interés general con un equivalente económico, que ha de establecerse conforme a los criterios objetivos de valoración prefijados por la Ley, a través de un procedimiento en el que, previa declaración de la causa legitimadora de la concreta operación expropiatoria, se identifica el objeto a expropiar, se cuantifica el justiprecio y se procede a la toma de posesión de aquél y al pago de éste. Sin duda la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.18.<sup>a</sup> impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio.

Ahora bien, salvada la regulación uniforme de la institución como garantía de los particulares afectados, es preciso insistir en que, desde el punto de vista de los intereses públicos, la expropiación es también, como acabamos de recordar, un medio indeclinable del que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines, cuando ello exija privar a ciertos particulares de sus bienes y derechos por causa de utilidad pública o interés social *propter privatorum commodum non debet communi utilitati praejudicari*. En este sentido, es obvio que no sólo la ejecución de las medidas expropiatorias sino también, en su caso, la definición de la concreta causa expropiandi son competencias que no pueden dissociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponden para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales. Así lo reconoce la propia Ley de Expropiación Forzosa de 1954 en los arts. 10 y siguientes y en el art. 72, que se remiten a otras Leyes especiales e incluso a normas de inferior rango, del Estado y de otros entes territoriales, bien que adoptadas estas últimas de acuerdo con la Ley, para la definición o concreción de la causa expropiandi, criterio desde luego no rectificado por la Constitución, que se limita a exigir-«... de conformidad con lo dispuesto en las Leyes» (art. 33.3)- una norma legal habilitante que establezca el supuesto de utilidad pública o interés social que legitime la privación forzosa de bienes o derechos patrimoniales. De hecho es la legislación sectorial la que, en atención a los intereses públicos que trata de satisfacer, define de manera más específica o más genérica los supuestos de expropiación y permite poner en marcha el procedimiento expropiatorio regulado en la legislación general sobre la materia. Es, en definitiva, este carácter medial de la expropiación, como instrumento al servicio de fines públicos sustantivos cuya procura material corresponde a la Administración, un aspecto esencial de

la cuestión planteada en el presente recurso de inconstitucionalidad, aspecto que los recurrentes soslayan, pero que debe ser tenido muy en cuenta a la hora de pronunciarnos acerca de si la Ley andaluza invade o no la competencia exclusiva del Estado para legislar sobre expropiación forzosa.

De acuerdo con las consideraciones que acaban de exponerse, no parece dudoso que cuando, en virtud del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, la legislación sectorial corresponda a las Comunidades Autónomas, son éstas, y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la causa expropiandi necesaria en cada caso, sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados. De todo ello se sigue que la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar o los fines de interés público a que aquélla deba servir. De lo contrario se llegaría al absurdo de que las Comunidades Autónomas, habiendo constatado la existencia de nuevas causas de utilidad pública o interés social justificadoras de la expropiación para el desarrollo de sus respectivas competencias, tuvieran que solicitar del Estado la regulación formal de aquéllas, o a la no menos absurda conclusión, por petrificadora del ordenamiento, de no poder identificar tales supuestos legitimadores más allá de los que, antes de la instauración del Estado de las Autonomías, hayan sido declarados como tales por las Leyes del Estado en materias sobre las que éste ha dejado de tener competencia.

Las consideraciones que preceden permiten afirmar ya sin dificultad que el art. 15.1.2 del EAA no sólo atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias de desarrollo legislativo en relación con los aspectos organizativos de la acción expropiatoria -atribución innecesaria, por lo demás, pues está ya incluida en la competencia autonómica de autoorganización (art. 13.1 EAA)-, sino también la competencia para determinar, mediante Ley o de conformidad con ella, como prescribe el art. 33.3 de la Constitución, los supuestos legitimadores de la expropiación o causas expropiandi en aquellos casos en que así lo exija la utilidad pública o el interés social vinculado al ejercicio de sus propias competencias. En este orden de cosas, la reforma agraria es ciertamente un objetivo básico de la Comunidad Autónoma de Andalucía entendida como «la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias y como instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de desequilibrios territoriales» (art. 12.11 EAA), pero es también y sobre todo, en lo que ahora importa, una materia -«la reforma y desarrollo del sector agrario» y «la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales» (art. 18.1.4)- reservada a la exclusiva competencia de Andalucía, en cuyo ejercicio corresponde al legislador autonómico decidir si concurren los presupuestos constitucionales que justifican la identificación de casos y causas específicas de expropiación y cuáles sean éstos.

De acuerdo con las consideraciones generales que anteceden, procede examinar ahora la impugnación de los diversos preceptos de la Ley de Reforma Agraria a los que los recurrentes achacan la infracción de lo dispuesto en el art. 149.1.18ª de la Constitución.

De ellos, el art. 28, último inciso, y el art. 52 se recurren porque, sin perjuicio de que ambos preceptos autonómicos reenvían a la legislación general del Estado sobre expropiación forzosa (como, por lo demás, es la regla en otros muchos preceptos de la Ley: así, por ejemplo, en los arts. 5.2, 15.1 y 3, 42.5, 43.4 y 57), contienen además una referencia genérica a las disposiciones de desarrollo legislativo de la Comunidad Autónoma. Es verdad que, analizado en su contexto, estos dos preceptos no se están refiriendo a las competencias del Parlamento de Andalucía para establecer la causa expropiandi. Pero ello no es suficiente para tacharlos de inconstitucionales, puesto que, si las garantías expropiatorias de carácter patrimonial y procedimental han de ser

establecidas en exclusiva por la legislación del Estado, a la que expresamente se remiten las normas de la Ley andaluza que ahora examinamos, nada impide a la Comunidad Autónoma legislar sobre otros aspectos, tales como los organizativos, en relación con las expropiaciones que la Ley impugnada considera necesarias para actuar las competencias de reforma y desarrollo agrario en Andalucía. Por lo demás, es evidente que los preceptos impugnados no establecen ninguna regulación sustantiva propia, ni prejuzgan tampoco cuál haya de ser el contenido del desarrollo legislativo autonómico a que se refieren, lo que pone de manifiesto con igual evidencia que por sí mismos no invaden competencia estatal alguna y, en consecuencia, no son inconstitucionales.

El art. 19.1.2 a) no crea un nuevo supuesto de expropiación, distinto de los ya establecidos en la legislación del Estado, en concreto, en la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, sino que se limita a concretar, en relación con las actuaciones de ámbito comarcal, cuáles son las fincas inmediatamente expropiables por incumplimiento de la función social de la propiedad, concreción que en la Ley estatal antes dicha (art. 5) queda remitida con escasas restricciones [las del art. 2.1 c)] al Ministerio de Agricultura. Ello no supone sino la definición de una causa expropiandi en una materia -desarrollo y reforma agraria- atribuida a la competencia de la Comunidad Autónoma, por lo que es obvio que el precepto que ahora nos ocupa no invade las competencias del Estado sobre legislación expropiatoria.

El art. 20, que especifica la declaración general del art. 3 de la Ley, prevé la posibilidad de acordar la expropiación del dominio o del uso de una finca como sanción por incumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra, remitiéndose para ello en sus diferentes apartados, sin excepción, a la legislación general del Estado. El precepto transcribe incluso una buena parte de la regulación contenida en la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, sin otras alteraciones que las relativas, de un lado, a los órganos que pueden declarar la finca como manifiestamente mejorable y ejercer la potestad expropiatoria (antes el Consejo de Ministros, ahora el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía) y, de otro, a los organismos públicos beneficiarios de la expropiación, que en la Ley impugnada es el organismo propio de la Comunidad Autónoma, el IARA, en sustitución de los señalados por la legislación del Estado, IRYDA e ICONA. Modificaciones ambas del alcance puramente organizativo que no necesitan mayor justificación una vez asumidas las competencias sobre reforma y desarrollo agrario por la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por ello, tampoco se infringe aquí la competencia estatal de legislación sobre expropiación forzosa, sin que sea atendible el argumento que, subsidiariamente, funda la inconstitucionalidad de precepto en la incorrección técnica que supone transcribir la legislación estatal, pues, como este Tribunal ha declarado en repetidas ocasiones, que por conocidas no es preciso recordar ahora, tal incorrección, en su caso, no es motivo suficiente para declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones que incurran en la misma.

Por lo que se refiere a la impugnación de los arts. 28 y 42.4, los actores argumentan como sigue: «El art. 28 en cuanto regula asimismo una materia expropiatoria sin atenerse además a los términos de los arts. 150 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario Estatal y 7 y 9 de la Ley 34/1979, es inconstitucional. Idéntica consideración cabe hacer, en fin, respecto del art. 42.4». Ninguna de tales afirmaciones es correcta. Pues, en efecto, el art. 28 no regula materia expropiatoria alguna, sino que se limita una vez más a prever un supuesto expropiatorio, que es sustancialmente idéntico al contemplado en los arts. 1.50 y siguientes de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, sin que aquel precepto innove, salvo en lo que afecta a los aspectos organizativos, la regulación estatal de la garantía expropiatoria, a la que, una vez definida la causa expropiandi y el tipo de expropiación a que da lugar, se remite en bloque, con la salvedad del desarrollo legislativo de la Comunidad Autónoma, a la que ya nos hemos referido. Por consiguiente y por las razones expuestas, tampoco este precepto es inconstitucional. Otro tanto hay que decir del art. 42.2 que sólo contempla otro caso en el que la expropiación forzosa es posible, traslación por lo demás del previsto en el art. 113.1 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario al ámbito de los intereses autonómicos, «sin perjuicio de las competencias del

poder central en esta materia», relativa a la transformación económica y social de grandes zonas, como se cuida de salvar el apartado 1 de la disposición autonómica recurrida, y estando, en todo caso, en las expropiaciones que por este motivo se lleven a cabo, «a lo dispuesto en la legislación general del Estado en la materia», como expresamente admite el apartado 4.º de la citada disposición autonómica. Ninguno de los dos preceptos es, por tanto, inconstitucional.

7. Tampoco son consistentes las impugnaciones de ciertos preceptos de la Ley andaluza porque inciden en las bases y ordenación de la actuación económica general del Estado, que el art. 18.1 del propio Estatuto de Autonomía establece como límite al ejercicio de las competencias autonómicas en materia de agricultura y ganadería, reforma y desarrollo agrario y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales.

El reproche que, desde este ángulo, se hace a la Ley descansa en la idea de que toda la legislación estatal sobre reforma y desarrollo agrario, incluida la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, es reconducible a los aspectos básicos y de ordenación de la actuación económica, no ya específicamente agrícola, sino general, que compete al Estado, por lo que, a decir de los actores, no es lícito siquiera que la Ley Autonómica introduzca modulaciones o modificaciones parciales y secundarias en aquella legislación. Es obvio que esta tesis ha de ser rechazada, so pena de reducir literalmente a la nada las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma en dicha materia, que su Estatuto le reconoce, de acuerdo con la Constitución.

Así, no se alcanza a comprender en qué medida puede incidir en las bases o en la ordenación económica general el art. 4 de la Ley recurrida, que diferencia, a sus efectos, las obligaciones que recaen sobre el propietario y sobre el titular de la explotación de una finca rústica, de manera parcialmente distinta, aunque fundada en los mismos principios de asignación de responsabilidades, a la establecida en los artículos 5.3 y 6.4 de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables.

No puede aceptarse tampoco la afirmación de los recurrentes de que constituya un aspecto básico o relativo a la ordenación general de la economía el que los asentamientos de agricultores en tierras públicas se produzcan prioritariamente por concesión administrativa, como señala el art. 29 de la Ley estatal de Reforma y Desarrollo Agrario, y sólo en casos limitados según otras formas o títulos jurídicos, en vez de indistintamente por aquella o éstos, como establece el art. 56 de la ley Andaluza de Reforma Agraria; o que sea inconstitucional por dicha razón el art. 57, párrafo 3.º, de esta última, que introduce alguna modificación de detalle -y ni siquiera de principio- en relación con lo dispuesto en el art. 33 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario sobre las causas de caducidad de la concesión administrativa de tierras públicas para asentamientos agrícolas; o, por último, que invada las referidas competencias estatales el art. 65 al regular el orden de preferencia para tales asentamientos de manera distinta a como lo hace el artículo 25.3 de la citada Ley estatal.

Ninguna de estas normas, que en parte introducen modificaciones de índole social y en parte sólo correcciones de mera técnica jurídica a lo ya dispuesto por las citadas leyes estatales, alcanza a desplegar una eficacia incisiva en la política económica general del Estado o en los elementos básicos de la misma, que es lo que se trata de preservar con la reserva o límite competencial del art. 18.1 EAA, en conexión con lo que establece el art. 149.1.13.ª de la Constitución.

8. Otro de los motivos del recurso se funda en la vulneración de la competencia estatal exclusiva en materia de legislación civil ex art. 149.1.8.ª de la Constitución.

Esta pretendida inconstitucionalidad se imputa genéricamente a toda la Ley de Reforma Agraria, en la medida en que regula la función social de la propiedad y, en consecuencia, el derecho mismo de propiedad que, según creen los demandantes, es el núcleo de la legislación civil. Pero este argumento no es convincente. En el fondo del mismo subyace una vez más una concepción de la propiedad privada como institución unitaria, regulada en el Código Civil, que sólo admite limitaciones externas a su libre

ejercicio en virtud de Leyes especiales. Por el contrario, como se ha expuesto, el derecho a la propiedad privada que la Constitución reconoce y protege tiene una vertiente institucional, precisamente derivada de la función social que cada categoría o tipo de bienes sobre los que se ejerce el señorío dominical está llamado a cumplir, lo que supone, como ya sabemos, la definitiva incorporación del interés general o colectivo junto al puro interés individual del titular en la propia definición de cada derecho de propiedad o, si se prefiere, en la delimitación concreta de su contenido. Como es lógico, esta delimitación no se opera ya sólo en la legislación civil, sino también en aquellas otras Leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada. Así ocurre en el caso de la propiedad urbana, cuyas Leyes de ordenación están muy lejos de establecer sólo, como los recurrentes pretenden, «medidas de policía concretas», respetando, como regulación ajena, «la imposición de obligaciones y limitaciones al ejercicio de los derechos dominicales», sino que, muy al contrario, establecen por sí mismas, o por remisión a los instrumentos normativos del planeamiento, los deberes y límites intrínsecos que configuran la función social de la propiedad del suelo, desde el punto de vista de la ordenación del territorio. Y así ha sucedido y sucede también en el caso de la legislación agraria, cuyos objetivos conducen a una regulación de la propiedad de la tierra destinada a usos agrícolas, que se superpone a la legislación civil propiamente dicha. Así las cosas, resulta también evidente que si la Comunidad Autónoma andaluza es titular de una competencia específica para legislar en materia de «reforma y desarrollo del sector agrario», como efectivamente así es según dispone el art. 18.1.4.<sup>a</sup> de su Estatuto de Autonomía, dicha competencia incluye la posibilidad de legislar asimismo sobre la propiedad de la tierra y su función social, dentro del territorio de Andalucía. De todo lo cual se desprende que la Ley de Reforma Agraria impugnada no ha invadido las competencias exclusivas que al Estado reserva el art. 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución.

Más en concreto los recurrentes dirigen su queja, por la misma razón contra el art. 58 de dicha Ley, que se remite a la legislación general del Estado en lo relativo a las cesiones por arrendamiento y subarriendo de tierras y derechos de titularidad del Instituto Andaluz de Reforma Agraria «sin perjuicio del desarrollo legislativo que corresponda a la Comunidad Autónoma». Pero, lo cierto es que este precepto no establece regulación material alguna ni afirma siquiera la competencia autonómica sobre la regulación sustantiva de tales cesiones, sino que simplemente salva la posibilidad de una legislación autonómica de desarrollo sobre aspectos indeterminados relacionados con las mismas, que podrían ser de tipo organizativo, procedimental u otros, salvedad que en sí misma no puede reputarse inconstitucional.

También se impugna el art. 61, por entender los recurrentes que contiene un régimen sucesorio distinto del establecido en determinados preceptos de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Pero, con independencia de que, como destaca la representación del Parlamento de Andalucía, los preceptos estatales aludidos (arts. 32, 35 y 41) han sido en su mayor parte derogado, por la Ley 49/1981, de 24 de diciembre, de Explotaciones Familiares Agrarias, a la que se remite el párrafo 2.º del art. 61 recurrido en lo referente al régimen sucesorio de las adjudicaciones de tierras públicas en propiedad, la posibilidad que en el párrafo 3.º se contempla de someter a autorización administrativa la subrogación en favor del causahabiente de las adjudicaciones a título de concesión, arrendamiento o subarriendo afecta específicamente a la transmisión mortis causa de un derecho de aprovechamiento sobre bienes o derechos públicos, y tiene por finalidad asegurar la permanencia de la causa de interés público que legitima la adjudicación. Por tanto, tampoco es posible hallar aquí una invasión de las competencias estatales en materia de legislación civil, porque el precepto autonómico impugnado se sitúa fuera de aquel ámbito material de atribuciones.

Finalmente se impugna por idéntico motivo la Disposición adicional de la Ley de Reforma Agraria que introduce un supuesto de fraude de Ley, lo que, en opinión de los recurrentes, es también materia que está reservada al Estado por el art. 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución, porque el concepto de fraude de Ley es un concepto que se «contempla en el título preliminar del Código Civil». La objeción carece de sentido por varios motivos.

Ante todo, es preciso dejar constancia, como primera observación, que el fraude de Ley, en cuanto institución jurídica que asegura la eficacia de las normas frente a los actos que persiguen fines prohibidos por el ordenamiento o contrarios al mismo, es una categoría jurídica que despliega idénticos efectos invalidantes en todos los sectores del ordenamiento jurídico. En rigor ni siquiera podría sostenerse hoy que el artículo 6.4 del Código Civil, que contempla con carácter general el fraude de Ley, es una norma exclusiva de la legislación civil. El citado precepto, como la mayor parte de los que integran el título preliminar, es aplicable a todo el ordenamiento, y sólo por tradición histórica, sin duda respetable, conserva en el Código Civil su encaje normativo.

No obstante lo cual, es notorio que el Estado retiene la competencia exclusiva para definir la figura y regular sus efectos jurídicos, porque es una de «las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas», de cualesquiera normas jurídicas, civiles o no, cuya definición y alcance han sido encomendados por el constituyente al legislador estatal en el párrafo 2.º del tan citado art. 149.1.8ª. Pero de ello no se sigue -y ésta es la segunda y más importante observación- que todo supuesto constitutivo de fraude deba ser previsto y regulado precisamente por una Ley del Estado. Pues, aparte de que sería absurdo exigir una expresa previsión legal de los indefinidos casos en que la aplicación de una norma puede ser defraudada, lo cierto es que la Disposición adicional recurrida se limita a prevenir ad cautelam contra una utilización fraudulenta de la Ley misma, ejemplificando un supuesto en que dicha utilización podría producirse, sin que ello sea obstáculo a la aplicación de la regla general del art. 6.4 del Código Civil, conforme a la cual deberá examinarse, en su caso, si se ha perseguido o no el resultado prohibido o contrario al ordenamiento que dicho precepto califica como fraude, con la consecuencia, prevista igualmente por el precepto estatal y por el autonómico, de no impedir la recta aplicación de la Ley que se trata de eludir. En este sentido, la Disposición adicional impugnada, aunque pudiera considerarse innecesaria, máxime cuando reitera un idéntico supuesto establecido por el art. 3.2 de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, no es inconstitucional, pues no menoscaba la competencia estatal que se considera invadida.

9. También se dirige el recurso contra los arts. 2, 3, 15, 19.2 y 20 de la Ley andaluza, por infracción de lo dispuesto en el art. 149.1.1ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, entre los que se encuentra la propiedad y su función social, pues entiende la representación actora que no puede haber funciones sociales distintas en distintas áreas del territorio nacional.

Sin embargo, esta última y radical *reductio ad unitatem* que los recurrentes proclaman no es una consecuencia que se deduzca sin más del citado art. 149.1.1ª, tampoco es inherente a la regulación constitucional de la propiedad, ni se compadece, por último, con las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas por sus Estatutos de Autonomía y por las Leyes conforme a la Constitución.

La función social de la propiedad, determinada de acuerdo con las Leyes, presupone la identificación de los fines de interés general que, sin perjuicio de la utilidad individual de su titular, están llamados a satisfacer los bienes objeto de dominio privado. Por lo que concierne singularmente a la propiedad inmobiliaria, es evidente que esos fines de interés general pueden justificar el empleo de distintos instrumentos jurídicos en atención a la propia localización de los bienes o en razón de las cambiantes condiciones económicas, sociales e, incluso, de orden cultural en cada parte del territorio. Por otra parte, la definición de la función social de la propiedad no es algo que derive sustancialmente de una regulación unitaria del derecho de propiedad ni es tampoco aceptable que, al socaire de una ordenación uniforme de la propiedad privada, puedan anularse las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entren en juego la propiedad y otros derechos de contenido patrimonial, tesis ésta que subyace a buena parte de las alegaciones de los recurrentes y que vuelve a aflorar en relación con el art. 149.1.1ª de la Constitución, hasta el punto de

que la pretendida infracción de este precepto se considera por aquéllos unida a la del art. 149.1.8.<sup>a</sup>

A este propósito, ya hemos dicho, y conviene repetirlo ahora, que precisamente la incorporación de una vertiente institucional al derecho de propiedad privada hace que la función social que este derecho debe satisfacer no es ni puede ser igual en relación con todo tipo de bienes. Carece por lo mismo de sentido la exigencia de una regulación, necesariamente abstracta, de la función social -las funciones sociales, mejor- del dominio, realizada con carácter general y uniforme, pues sin duda resultaría altamente artificiosa. Por el contrario, esa dimensión institucional del derecho de propiedad privada no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que imponen una delimitación específica de su contenido. En consecuencia, corresponde a quien tiene atribuida la tutela de tales intereses -o, lo que es lo mismo, la competencia en relación con cada materia que pueda incidir sobre el contenido de la propiedad establecer, en el marco de la Constitución, las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad. Así hay que entenderlo en relación con la propiedad agrícola, cuya regulación no puede ser arbitrariamente separada, como ya queda dicho, de la correspondiente a la materia de reforma y desarrollo agrario desde la óptica de los intereses generales, que, en el caso que nos ocupa, compete a la Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud de lo dispuesto en el art. 18.1.4.<sup>a</sup> de su Estatuto.

Pero es que, por último, y aunque pudiera entenderse que el art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución permite al Estado atraer a su ámbito competencial una potestad normativa en relación con la función social de la propiedad sobre cualquier tipo de bienes y en virtud de cualesquiera intereses de carácter público, aun aquellos cuya definición y gestión no le está ya encomendada, de ello no cabría concluir sino que el Estado podría regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad de trato -asimismo básica o esencial- de todos los españoles en el ejercicio (y en el contenido) de sus derechos de propiedad. Pero ello sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan dotarse, en el ámbito de sus respectivas competencias, de una legislación propia que respete la regulación básica estatal que pudiera en el futuro formularse o, en su caso, los principios de dicha regulación que puedan inducirse de las Leyes estatales vigentes, de acuerdo con la Constitución. El art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Norma fundamental, como este Tribunal ha venido declarando desde la Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre (fundamento jurídico 3.º), no puede interpretarse de tal manera que pueda vaciar el contenido de las numerosas competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas cuyo ejercicio incida; directa o indirectamente, sobre los derechos y deberes garantizados por la misma. Y si es cierto, como los recurrentes arguyen, que no todas las medidas de reforma agraria han de afectar necesariamente a la propiedad privada o a su función social, no lo es menos que corresponde a quien puede establecer aquéllas disponer las limitaciones y deberes de los propietarios a que deban dar lugar, respetando, en su caso, las condiciones básicas del ejercicio de los derechos o de las posiciones jurídicas fundamentales, reservadas a la legislación del Estado.

Pues bien, es manifiesto que los preceptos de la Ley de Reforma Agraria que se impugnan por infracción del art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución respetan los principios o bases que, en relación con la función social de la propiedad agraria, se deducen de la legislación estatal vigente en la materia, hasta el punto de que buena parte de aquéllos no contienen, como ya se ha visto, sino traslaciones de normas estatales y de las respectivas técnicas de intervención al específico ámbito autonómico, o bien remisiones en bloque a las Leyes y Reglamentos del Estado.

Así, con independencia de lo establecido en el art. 2, cuya naturaleza principal y de reenvío al resto de la Ley ya se ha analizado, los arts. 3 y 15 no recogen sino supuestos genéricos y medidas de intervención ya contempladas en la legislación estatal -expropiaciones del dominio o del uso de las fincas, planes de mejora, transformación de grandes zonas de interés general, concentración de explotaciones, asignación de tierras públicas a particulares, adquisición por compraventa de tierras-, introduciendo como única novedad las medidas tributarias de las que se ha de tratar más adelante, medidas éstas a las

que también se refiere el art. 19.2, igualmente impugnado por presunta infracción del art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución. Por último, el art. 20 se ajusta estrictamente, como se ha dicho con anterioridad, a la legislación del Estado, a la que expresamente se remite en algunos de sus párrafos, sin más alteraciones que el ejercicio de las correspondientes competencias por los órganos de la Administración Autonómica.

10. ...

### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiséis de marzo de mil novecientos ochenta y siete.

## 5. Anuncios

### 5.2. Otros anuncios oficiales

#### CONSEJERÍA DE FOMENTO Y VIVIENDA

*ANUNCIO de 17 de mayo de 2013, de la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda y Comercio en Huelva, por el que se somete a información pública el expediente que se cita con carácter previo a la declaración de interés social de la cobertura de necesidad de vivienda y de la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios conforme a la Disposición Adicional Segunda del Decreto-ley 6/2013.*

El Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de Medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, en su Disposición Adicional Segunda declara de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en lanzamientos en procedimientos de ejecución hipotecaria instados por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, a efectos de expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto del mismo por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente.

De conformidad con las previsiones de la indicada norma, doña María del Carmen Andújar Hidalgo, con DNI 44.208.506-E, tras haber solicitado la entidad adjudicataria del pleno dominio de la vivienda al órgano jurisdiccional el lanzamiento, ha presentado ante esta Delegación Territorial solicitud de inicio del procedimiento de Expropiación Forzosa a que se refiere la mencionada Disposición Adicional Segunda del Decreto-ley 6/2013, aportando la documentación exigida.

Por medio del presente anuncio se somete a información pública el expediente arriba mencionado a los efectos de lo dispuesto en el apartado 5 de la Disposición Adicional Segunda del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, así como de lo previsto en los artículos 18 y 19 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, y en los artículos 17 y 18 del Reglamento de Expropiación Forzosa, haciéndose constar, a este fin, que los datos que individualizan la vivienda y el derecho de uso a expropiar son los siguientes:

Ubicación: Calle Alonso de Ercilla, núm. 7, 3.º B (Huelva).

Referencia catastral: 3169601PB8236N0008TU.

Superficie construida: 86 m<sup>2</sup> y 57 dcm<sup>2</sup>

Finca registral número 44.293 del Registro de la Propiedad núm. 3 de Huelva.

Pleno dominio: A Y T Hipotecario Misto III, Fondo de Titulación de Activos (CIF-V8432597) y domicilio social en Paseo de la Castellana, núm. 143, 7.ª Planta, de Madrid.

Referencia Catastral- 3169601PB8236N0008TU.

Titular/es del derecho de propiedad: A Y T Hipotecario Misto III, Fondo de Titulación de Activos.

Núm. de proceso judicial de ejecución hipotecaria: E.H.1626/2010 del Juzgado de 1.ª Instancia núm. Uno de Huelva.

Lo que se hace público para general conocimiento, abriéndose un plazo de 15 días hábiles, contados a partir de la última de las publicaciones que se efectúen en el BOJA, Boletín Oficial de la Provincia de Huelva y en uno de los diarios de mayor circulación de la provincia, al objeto de que los titulares y demás interesados puedan presentar las correspondientes reclamaciones y sugerencias en relación a la individualización y concreción del derecho de uso sobre el bien que se ha descrito anteriormente u oponerse por razones de fondo o forma a la necesidad de ocupación, a través de los registros y oficinas regulados en el art. 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En el tablón de anuncios del Ayuntamiento donde radica el bien objeto de expropiación temporal de uso se fijará asimismo una copia del presente Anuncio, para la identificación del bien y derecho afectado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 18 y ss. de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, y concordantes del Reglamento para su aplicación.

El expediente administrativo estará expuesto, a disposición de los interesados que deseen examinarlo, en las dependencias de esta Delegación Territorial (Servicio de Vivienda Protegida) sitas en calle Los Emires, núm. 2, 1.ª planta, 21002 de Huelva, durante el plazo indicado y en horas hábiles, de 9 h a 14 h.

Huelva, 17 de mayo de 2013.- La Delegada, María C. Villaverde Fernández.