

INFORMES¹

El régimen de las viviendas protegidas²

I. Como es sabido, el artículo 47 de la Constitución (CE) proclama el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y dispone que los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. El precepto, tan frecuentemente citado en las páginas escritas sobre el valor de las normas constitucionales, dispone desde diciembre de 2005 de una nueva Ley que lo desarrolla, la Ley 13/2005, de Andalucía, de 11 de noviembre, de *Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo*, publicada en el Boletín Oficial de la Junta Andalucía núm. 227, de 21 de noviembre.

La Ley alberga contenidos que de suyo son heterogéneos. De un lado, regula las viviendas protegidas en su Título I; de otro, en su Título II, establece medidas en materia de suelo que entrañan la modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), también en extremos que exceden de lo concerniente a las viviendas protegidas –*v.g.*, y muy destacadamente, la reforma del artículo 28–; por último, en las Disposiciones Finales Primera y Segunda modifica tanto la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía, como la Ley 17/1999, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

Las páginas que siguen se dedican a la exposición y comentario del primer grupo de normas, esto es, la parte de la Ley que regula propiamente las viviendas protegidas.

II. La vivienda protegida constituye el principal objeto de la Ley. Su concepto pretende fijarlo el art. 2, por remisión a otros instrumentos jurídicos, y así, “se entiende por vivienda protegida, a efectos de la presente Ley, la que cumpla las condiciones de uso, destino, calidad, precio de venta o

¹ Sección redactada bajo la dirección de José Ignacio Morillo-Velarde Pérez.

² Realizado por María del Carmen Núñez Lozano.

alquiler y, en su caso, superficie y diseño, establecidas en esta Ley y en las demás disposiciones que resulten de aplicación y sean calificadas como tales por la Consejería competente en materia de vivienda” (art. 2.1). Añade el art. 2.2 que “también tendrán esta consideración los alojamientos que, de acuerdo con lo establecido reglamentariamente, sean calificados como protegidos por la Consejería competente en materia de vivienda, que se integren en conjuntos que constituyan fórmulas intermedias entre la vivienda habitual y la residencia colectiva, en los términos en que se establezcan”.

Como se aprecia, no basta con la Ley para poder determinar si una vivienda se encuentra incluida en el régimen específico que diseña la misma, sino que habrá que acudir a otras disposiciones y programas que, partiendo de las indicaciones que contiene la Ley, especifiquen las características de este tipo de vivienda. Y aún así, la vivienda en cuestión habrá tenido que recibir la calificación formal de la Consejería competente en la materia.

Por ello, acaso habría sido más correcto que la Ley hubiera soslayado la pretensión de ofrecer un concepto de vivienda protegida³, que de suyo no se encuentra en ella. En puridad, lo que la Ley hace es diseñar un régimen jurídico que habrá de aplicarse a las viviendas que formalmente se califiquen como protegidas, en principio por cumplir los requisitos que las disposiciones que resulten de aplicación determinen. Régimen jurídico que además se establece en la Ley de forma muy parcial, con importantes remisiones a otras disposiciones, planes de vivienda y programas.

En cualquier caso, la Ley no viene a disciplinar una materia huérfana de regulación, pues la categoría de vivienda protegida es bien conocida en nuestro Derecho, tanto del Estado como de la propia Comunidad Autónoma. De ahí que se plantee la cuestión del ámbito de aplicación de la Ley, esto es, de cuáles son las viviendas que tras su entrada en vigor quedan sometidas a la misma, si son las que en el futuro reciban tal calificación⁴ o si cabe también su aplicación, siquiera sea en algunos de sus extremos, a las ya existentes. La respuesta la encontramos en la Orden de 20 de enero de 2006, *relativa al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto legal en las segundas o posteriores transmisiones de viviendas calificadas como protegidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo*

³ El art. 2 de la Ley se rubrica “concepto”.

⁴ Ha de notarse que la Ley no señala fecha de entrada en vigor.

(BOJA núm. 16, de 25 de enero), que prevé la aplicación del régimen de la Ley, en lo que a tales derechos se refiere, a viviendas calificadas al amparo de la normativa anterior a la Ley que comentamos.

III. Las líneas principales del régimen jurídico que sienta la Ley se refieren a los sujetos destinatarios de las viviendas protegidas, destino y titularidad de las mismas, duración del régimen de protección, precio máximo de venta o alquiler y valor del suelo destinado a ella. Estos aspectos se regulan con muy poco detalle y alguno, como la duración del régimen de protección, queda remitido en su práctica totalidad a las disposiciones y planes de desarrollo.

También regula la Ley otras cuestiones con la finalidad de asegurar la efectividad del régimen que a la postre quede establecido, como la prohibición de cobro de cantidades diferentes de las establecidas, la nulidad de determinadas cláusulas o estipulaciones de los contratos, la condición resolutoria que debe figurar en todo contrato o acto de disposición sobre suelos destinados a la promoción de estas viviendas, el acceso registral de las prohibiciones y limitaciones a la facultad de disponer o la obligación de comunicación que recae sobre las personas promotoras y compañías suministradoras de servicios.

Igualmente en el Título I dedica varios preceptos a los derechos y prerrogativas de la Administración: el derecho de adquisición preferente, los derechos de tanteo y retracto⁵, la expropiación de viviendas protegidas y el desahucio administrativo.

Por último, se cierra el Título I con un Capítulo dedicado a las infracciones y sanciones.

IV. El aspecto del régimen jurídico que más se detalla en la Ley es el del destino de la vivienda, pues señala la Ley que ha de ser el de residencia habi-

⁵ Como ya se ha anticipado en el texto, con posterioridad a la Ley se ha dictado la Orden de 20 de enero de 2006, *relativa al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto legal en las segundas o posteriores transmisiones de viviendas calificadas como protegidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo* (BOJA núm. 16, de 25 de enero). Asimismo, la Dirección General de Arquitectura y Vivienda ha hecho pública una *Instrucción sobre las comunicaciones relativas a transmisiones de viviendas de protección oficial acogidas a regímenes anteriores al Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial* (BOJA núm. 5, de 10 de enero de 2006).

tual y permanente (art. 4.1), sin que puedan adquirir o promover para uso propio una vivienda protegida quienes sean titulares de una vivienda, protegida o libre, o estén en posesión de la misma en virtud de un derecho real de goce o disfrute vitalicio (art. 4.2)⁶. Esta previsión de la Ley ha de conectarse con lo que dispone en su art. 12.1, que señala que “los compradores de viviendas protegidas no podrán transmitir las inter vivos ni ceder su uso por ningún título, durante el plazo mínimo de diez años desde la fecha de formalización de la adquisición”⁷.

Esta limitación temporal se establece en la Ley, en principio, con carácter general y absoluto, a diferencia de lo contemplado en la Orden de 8 de agosto de 2005, *por la que se publica el Texto Integrado del Decreto 149/2003, de 10 de junio, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003–2007, y se regulan las actuaciones contempladas en el mismo, con las modificaciones introducidas por el Decreto 463/2004, de 27 de julio, y el Decreto 180/2005, de 26 de julio*, que la refiere –salvo en el supuesto del art. 59– a viviendas para las que se hubiera obtenido préstamo cualificado y prevé la posibilidad de dejar sin efecto la prohibición de disponer en determinadas circunstancias.

De ahí que quepa plantearse, de nuevo, si la Ley se aplica en este punto a viviendas que se califiquen como protegidas en lo sucesivo o, también, a viviendas que ya dispongan de tal calificación. En nuestra opinión, la Orden de 20 de enero de 2006 nos permite entender que la limitación temporal, en los términos en que se expresa en el art. 12 de la Ley, rige sólo para las viviendas que en el futuro se califiquen como protegidas, en la medida en que el art. 2 de aquélla detalla los requisitos que deben reunir las segundas o posteriores transmisiones, y entre ellos no se alude a la limitación temporal del citado art. 12 de la Ley⁸.

⁶ Empero, “por razones de movilidad laboral y con el fin de atender situaciones transitorias, podrán establecerse reglamentariamente excepciones” (art. 4.3).

⁷ Posiblemente las disposiciones que desarrollen la Ley prevean algún tipo de excepción que deba ser autorizada, de modo que adquiera así sentido hacia el futuro la autorización que menciona el apartado segundo del artículo 12, que establece el deber de comunicación de la decisión de transmitir y que comienza con los siguientes términos: “Sin perjuicio de la autorización que requiera la transmisión del derecho sobre la vivienda protegida...”.

Otra explicación de esta referencia a la autorización es la que se contiene en la nota siguiente. Aunque también pudiera ser que en la mente del legislador no esté prevista ninguna excepción a la limitación temporal del art. 12.1, y que simplemente se haya limitado a recoger, sin mayor meditación, el art. 94 *in fine* de la Orden de 8 de agosto de 2005.

⁸ A esta interpretación no obsta lo dispuesto en el art. 3.b) de la misma Orden, que se remite al art. 12 de la Ley en cuanto a los derechos de tanteo y retracto respecto de las viviendas califi-

Por lo que concierne a los sujetos destinatarios de las viviendas, la Ley no termina de concretarlos, pues a la postre serán los programas que integran los planes de vivienda y suelo los que determinen las circunstancias concretas que permitirán optar a una de esta clase de vivienda, en el marco, por otra parte amplio y abierto, que establece el artículo 3.2.

En efecto, los sujetos destinatarios de las viviendas son “familias con recursos económicos limitados que reúnan los requisitos que, tanto para la composición de la unidad familiar como para la cuantía y determinación de los ingresos familiares se establezcan en los diferentes programas que integran los planes de vivienda y suelo” (art. 3.1). Estos programas han de atender “de manera especial las necesidades habitacionales de los grupos sociales con especiales dificultades para el acceso a la vivienda, como, entre otros, jóvenes, mayores, personas con discapacidad, víctimas del terrorismo, familias monoparentales, los procedentes de rupturas de unidades familiares, víctimas de la violencia de género y emigrantes retornados” (art. 3.2). La efectiva selección de los destinatarios de las viviendas ha de realizarse “respetando los principios de igualdad, publicidad y concurrencia, de acuerdo con las normas de desarrollo de la presente Ley” (art. 3.3)⁹.

cadass al amparo del III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo y del vigente Plan Andaluz. Esta remisión ha de entenderse en el contexto del propio art. 3, cuya letra a) se refiere a las viviendas calificadas al amparo del I Plan Andaluz de Viviendas y del II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, estableciendo un régimen diferente para aquéllas y éstas: mientras que para estas últimas sólo se prevé el derecho de retracto por incumplimiento de los requisitos de transmisión a los que se refiere el art. 2 de la Orden, para las calificadas al amparo del III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo y del vigente Plan Andaluz se prevé el ejercicio de los derechos de tanteo y de retracto en los términos del art. 12. En consecuencia, respecto de estas últimas se reconoce el derecho de tanteo y no sólo el de retracto, y de ahí la invocación del art. 12 de la Ley, en tanto que regula tales derechos.

En cualquier caso, ha de tenerse en cuenta que tanto el art. 5 de la Orden como su Anexo 2 presuponen la disposición de viviendas cuya titularidad no ha podido mantenerse durante el plazo mínimo de diez años. Y también puede tenerse en cuenta la referencia a la autorización para transmitir del art. 12.2 de la Ley, autorización que está prevista en los arts. 27 y 81 de la Orden de 8 de agosto de 2005 para excepcionar las limitaciones temporales de la facultad de disponer que tales preceptos consagran, de modo que cabe interpretar que la Ley presume la posibilidad de disponer de viviendas calificadas con anterioridad a la Ley, aunque no haya transcurrido el plazo de diez años del apartado primero del art. 12.

Todo ello nos lleva a considerar que acaso el art. 3.b) de la Orden debió matizar, en aras de una mayor claridad, el alcance de la remisión al art. 12 de la Ley, excluyendo la limitación temporal con que se cierra el primer apartado de dicho artículo y que, por cierto, no figuraba en el Proyecto de Ley remitido al Parlamento, siendo fruto del Informe de la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Infraestructuras, Transportes y Vivienda.

⁹ Se exceptúan, no obstante, las promociones en las que por su naturaleza no pueda existir concurrencia, en los términos que se determinen reglamentariamente; en concreto, menciona la Ley “las adjudicaciones que se deriven de programas específicos de integración social” (art. 3.4).

La duración del régimen de protección y los aspectos económicos del régimen de las viviendas quedan aún más desdibujados en la Ley, pues estos extremos son objeto de una remisión muy amplia.

Así, “el plazo de duración del régimen legal de las viviendas, sea para venta, uso propio o arrendamiento, se determinará para cada programa en el correspondiente plan de vivienda y suelo, o, en todo caso, por Acuerdo del Consejo de Gobierno” (art. 5.1)¹⁰. Por otra parte, el precio o renta máximo para cualquier acto de disposición, arrendamiento o adquisición, durante el periodo legal de protección, será fijado para cada ámbito territorial en el correspondiente plan de vivienda y suelo (art. 6.1). También el valor de los terrenos para la construcción de estas viviendas, en la medida en que depende del precio de venta de las mismas, queda remitido, pues “sumado el coste de las obras de urbanización necesarias, no podrá exceder del quince por ciento del importe que resulte de multiplicar el precio máximo de venta del metro cuadrado por la superficie de las referidas viviendas, en la forma y con las determinaciones que se establezcan reglamentariamente” (art. 7.1)¹¹.

V. Como ya se ha anticipado, la Ley procura asegurar la efectividad del régimen jurídico a que quedarán sometidas las viviendas mediante distintas previsiones.

Así, establece la prohibición de percibir cualquier sobreprecio, prima o cantidad distinta a la que corresponda satisfacer a quien compre o sea arrendatario de una vivienda protegida, sin que pueda justificarse la misma por mejoras u obras complementarias al proyecto aprobado (art. 6.2), prohibición que además fortalece mediante la previsión de nulidad de las cláusulas o estipulaciones que establezcan precios superiores a los máximos autorizados en la normativa aplicable y la aclaración de que tales estipulaciones deben entenderse hechas al precio o renta máximos legales que resulten de aplicación, sin perjuicio de las sanciones administrativas que además procedan (art. 6.3). La misma prohibición se establece respecto de la adquisición de suelos desti-

¹⁰ Aunque en los programas se podrá prever la reducción motivada del plazo fijado inicialmente para determinados supuestos o promociones específicas (art. 5.2).

¹¹ Con ocasión de la regulación del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, la Orden de 20 de enero de 2006 establece los precios máximos de venta para las segundas o posteriores transmisiones (art. 5.3 y Anexo 2) y faculta al titular de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda para que, anualmente, publique la actualización de la Tabla de Precios Máximos incluida en el Anexo, conforme a la variación porcentual del índice nacional general del sistema de índices de precios al consumo (Disposición final primera).

nados a la construcción de viviendas protegidas, aunque no se refuerza aquí la prohibición con la sanción de nulidad (art. 7.2). Estas prohibiciones y las limitaciones a la facultad de disponer que resulten de la calificación como vivienda protegida deben constar en la correspondiente escritura pública y tener reflejo en el Registro de la Propiedad (art. 9).

Por otra parte, sujeta a condición resolutoria todos los contratos o actos de disposición sobre suelos destinados a la promoción de estas viviendas, para el caso de que se incumpla su destino, y prescribe que la misma habrá de figurar en los documentos que al efecto se suscriban y en el Registro de la Propiedad (art. 8).

Por último, obliga a los promotores de viviendas protegidas a comunicar al Ayuntamiento, con ocasión de la solicitud de la licencia de ocupación, el carácter de las mismas (art. 10.1). También obliga a las compañías suministradoras de los servicios de agua, gas, electricidad y telecomunicaciones a 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 (art. 10.2).

VI. La regulación de los derechos y prerrogativas de la Administración empieza por el de adquisición preferente, que se establece sobre las viviendas de promoción privada y a favor de la Administración de la Junta de Andalucía o, en su caso, el Ayuntamiento o entidad pública que aquélla designe. El derecho puede ejercitarse a partir de la solicitud de calificación provisional en la forma y plazo que se determine en las normas de desarrollo, pero en todo caso en un plazo máximo de 120 días. Puede ejercitarse también sobre viviendas que tras el procedimiento de adjudicación quedasen vacantes. El precio máximo ha de ser igual al vigente para las viviendas de la tipología de que se trate en el correspondiente ámbito territorial en la fecha en que se pretenda la enajenación. La adquisición supondrá la subrogación en la posición del promotor, de modo que deberá adjudicar las viviendas conforme a lo dispuesto en el art. 3 (art. 11).

El derecho legal de adquisición preferente, nuevo por otra parte en el Derecho de Andalucía, no parece tener mucho sentido si se tiene en cuenta que sobre el promotor pesa la obligación de adjudicar las viviendas “respetando los principios de igualdad, publicidad y concurrencia” y que el precio máximo está tasado en la forma que se ha expuesto. A reserva de lo que disponga el desarrollo reglamentario de la Ley sobre el procedimiento de adjudicación, acaso la explicación de la figura pueda radicar en el “ahorro de

costes” que entrañaría para el promotor el ejercicio de tal derecho, liberándolo de la obligación de articular el procedimiento de adjudicación.

Los derechos de tanteo y retracto, que la Ley establece directamente¹² a favor de los sujetos mencionados en el art. 11¹³, se ejercen sobre las segundas o posteriores transmisiones inter vivos del derecho de propiedad o de cualquier otro derecho real de uso y disfrute (art. 12.1) y han de ser respetados en la fijación de tanteos y retracto convencionales en las promociones de viviendas protegidas (art. 12.7). El primero se ejerce hasta por un precio máximo igual al vigente para las viviendas protegidas de que se trate, en el correspondiente ámbito territorial y en la fecha en que se pretenda la enajenación; el derecho de retracto se ejerce por el precio de transmisión, que no puede superar el máximo vigente en los términos ya indicados (art. 12.6).

Para garantizar el ejercicio de estos derechos se prevén deberes de comunicación, tanto para el transmitente como para las personas interesadas en la adquisición y efectivos adquirentes (art. 12.2 y 3)¹⁴, siendo nulas de pleno derecho las transmisiones en las que las partes no hayan efectuado, en la forma y plazos previstos, las correspondientes comunicaciones (art. 13.4). El derecho de tanteo habrá de ejercerse en el plazo de sesenta días naturales a partir del siguiente a aquél en que se haya producido la última de las comunicaciones previstas al efecto (art. 12.2). El derecho de retracto procede en el caso de que quienes transmitan o adquieran no hayan realizado las preceptivas comunicaciones, o si éstas son incompletas o defectuosas, o si la transmisión se ha producido antes del transcurso del plazo señalado para el ejercicio del derecho de tanteo, o en condiciones distintas de las anunciadas; se ejerce en el plazo de sesenta días naturales a contar desde el siguiente a la comuni-

¹² Vid. J.I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, “Los retractos legales a favor de las Administraciones Públicas”, *Revista de Administración Pública* núm. 165, pp. 64 ss.

¹³ Aunque en el ejercicio de los derechos los titulares pueden designar a quién se adjudica la vivienda protegida, que se subrogará en su posición; la selección de esta persona ha de realizarse en la forma prevista en el art. 3 (art. 12.8). En nuestra opinión, no tiene mucho sentido la precisión de que el adjudicatario de la vivienda se subrogará en la posición de los titulares de los derechos de tanteo y retracto.

¹⁴ Los titulares de viviendas protegidas han de comunicar al órgano competente la decisión de transmitir e indicar el precio, forma de pago, y demás condiciones para la transmisión; la persona interesada en la adquisición debe comunicar sus datos e ingresos económicos anuales, así como los del resto de los miembros integrantes de su unidad familiar (art. 12.2). El adquirente debe comunicar, en el plazo de treinta días naturales siguientes a la transmisión, las condiciones en que se ha producido la venta, así como una copia de la escritura o documento donde la venta se haya formalizado (art. 12.3).

cación de la transmisión, o desde que ésta hubiera llegado a su conocimiento, fehacientemente, por cualquier otro medio (art. 12.4). Tanto los derechos de tanteo y retracto como el régimen de comunicaciones debe constar expresamente en la correspondiente escritura pública y tener reflejo en la inscripción registral (art. 12.5)¹⁵.

La expropiación forzosa, por incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas protegidas, es otra de las prerrogativas de la Administración en este ámbito. La Ley señala las circunstancias que a estos efectos considera causa de utilidad pública o interés social (art. 14.1)¹⁶, señala que podrá ser beneficiaria la entidad pública que designe la Consejería competente en materia de vivienda y remite a esta Consejería la fijación del justiprecio. Al respecto, ha de entenderse que lo que se remite a la Consejería es la formulación de la hoja de aprecio, puesto que la fijación del justiprecio debe corresponder a la Comisión Provincial de Valoraciones correspondiente. Aunque es cierto que su fijación en estos casos resulta ser bastante automática¹⁷, la atribución de tal competencia a la Consejería en vez de a la Comisión contradiría lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa, que reserva la fijación de justiprecios a órganos colegiados dotados de ciertas características que, en nuestra opinión, las Comunidades Autónomas habrían de respetar, en

¹⁵ El art. 13 exige, para elevar a escritura pública la transmisión de la titularidad o, en su caso, de los derechos reales de uso y disfrute vitalicio de las viviendas protegidas sujetas a los derechos de tanteo y retracto, la acreditación de que se han realizado las preceptivas comunicaciones y que ha vencido el plazo para el ejercicio del derecho de tanteo, lo que debe además testimoniarse en las escrituras (apartado primero). Los notarios deben comunicar a la Consejería competente la transmisión mediante la remisión de copia simple de la escritura pública (apartado segundo). Para inscribir en el Registro las transmisiones efectuadas debe acreditarse el cumplimiento de las obligaciones contempladas en los arts. 12 y 13.2 (apartado tercero).

¹⁶ a) Dedicar la vivienda a usos no autorizados, o alterar el régimen de uso de la misma, establecido en el documento de calificación definitiva; b) No destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente o mantenerla deshabitada por un plazo superior a tres meses, fuera de los casos establecidos en las normas de aplicación; c) Utilizar los adquirentes otra vivienda construida con financiación pública u objeto de actuación protegida fuera de los casos establecidos en las normas de aplicación; d) Incurrir los adquirentes en falsedad de cualquier hecho que fuese determinante de la adjudicación en las declaraciones y documentación exigidas para el acceso a la vivienda; e) Incumplir las obligaciones, condiciones y requisitos establecidos para la enajenación en primera o posteriores transmisiones u otros actos de disposición.

¹⁷ Del precio en que fue adquirida se descuentan las cantidades aplazadas no satisfechas por quienes fueron adjudicatarios, con los intereses devengados, en su caso, así como las subvenciones y demás cantidades entregadas al adquirente como ayudas económicas directas; la cifra resultante se corrige teniendo en cuenta los criterios de valoración para las segundas transmisiones de viviendas protegidas previstos en sus normas específicas (art. 14.2).

tanto que expresión de la competencia del Estado sobre procedimiento administrativo común o bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas¹⁸.

Por último, los arts. 15 y 16 regulan el desahucio administrativo, que procede contra las personas beneficiarias, arrendatarias u ocupantes de las viviendas protegidas, o de sus zonas comunes, locales y edificaciones complementarias, que sean de titularidad pública, por las causas que se establecen en el art. 15.²¹⁹ y con las singularidades de procedimiento que contempla el art. 16.

VII. El régimen sancionador, finalmente, se contiene en el Capítulo III, que dedica el art. 17 a los sujetos responsables, los arts. 18 a 20 a las infracciones y los arts. 21 a 22 a las sanciones.

De este régimen cabe destacar que no recoge como infracción el incumplimiento de la limitación temporal que enuncia el art. 12.1 *in fine*, acaso porque la misma fue introducida en la Ley en el curso de su tramitación, sin que a la par se contemplara su incumplimiento en los preceptos dedicados a infracciones y sanciones. En consecuencia, el incumplimiento habilitará para la expropiación de la vivienda, por aplicación del art. 14.1.e) de la Ley, si con anterioridad no se han ejercitado los derechos de tanteo y retracto, pero no llevará aparejado la imposición de una sanción, salvo que simultáneamente se hayan incumplido los deberes de comunicación, si bien en tal caso las sanciones se impondrán por las infracciones que suponen tal incumplimiento.

Por otra parte, interesa reseñar también lo dispuesto en el art. 21.2, según el cuál “si el beneficio que resultara de la comisión de una infracción fuera

¹⁸ Vid. M. C. NÚÑEZ LOZANO, “Los órganos autonómicos de fijación de justiprecios. Propuestas y sugerencias sobre el correcto ejercicio de la competencia estatal sobre legislación de expropiación forzosa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 72, 2005.

¹⁹ a) La falta de pago de las rentas pactadas en el contrato de arrendamiento o de las cantidades a que esté obligada la persona adjudicataria en el acceso diferido a la propiedad, así como de las cantidades que sean exigibles por servicios, gastos comunes o cualesquiera otras establecidas en la legislación vigente, b) Haber sido sancionado mediante resolución firme por infracción grave o muy grave de las tipificadas en la presente Ley; c) No destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente sin haber obtenido la preceptiva autorización administrativa; d) La cesión total o parcial de la vivienda, local o edificación bajo cualquier título; e) Destinar la vivienda, local o edificación complementaria a un uso indebido o no autorizado; f) Ocupar una vivienda o sus zonas comunes, locales o edificación complementaria sin título legal para ello.

superior al de la multa que corresponde, deberá ser ésta incrementada hasta alcanzar la cuantía equivalente al doble del beneficio obtenido”. El incremento hasta el doble del beneficio obtenido es fruto de la aceptación de una enmienda del Partido Andalucista²⁰, y en nuestra opinión debe ser valorado positivamente como medio para incentivar el cumplimiento de la Ley.

VIII. A modo de recapitulación, cabe considerar un acierto la promulgación de una Ley en esta materia que opere como cabeza del grupo normativo andaluz, formado además por disposiciones reglamentarias, planes y programas de desarrollo. De este modo, se sale al paso de la dispersión normativa existente con una disposición de suficiente rango, siquiera sea parcialmente.

Y es que, como ya ha habido ocasión de precisar, la Ley aborda la regulación de las viviendas protegidas de modo fragmentario e incompleto, pues por una parte quedan determinados aspectos sin regular²¹ y, por otra, son abundantes las remisiones a disposiciones de inferior rango, algunas de ellas sobre aspectos que, en nuestra opinión, deberían haber quedado fijados en la Ley²².

En cualquier caso, y porque no debemos entrar en el resto de los contenidos de la Ley, debe valorarse positivamente esta iniciativa en lo que concierne a las viviendas protegidas, confiando en que el Gobierno de la Junta de Andalucía haga un ejercicio prudente de la potestad reglamentaria, respetuoso con el principio de legalidad y de reserva de Ley, tal y como le ha sido demandado por el Consejo Económico y Social de Andalucía, de quien tomamos estas expresiones.

²⁰ Si bien ya el Consejo Económico y Social de Andalucía, en su Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley, alertó sobre esta cuestión (Dictamen 1/2005, 19 de abril de 2005).

²¹ Así lo puso de manifiesto el Consejo Económico y Social de Andalucía en su Dictamen al Anteproyecto de Ley: “no constituye propiamente el desarrollo del derecho a una vivienda digna y adecuada, reconocido en el artículo 47 de la Constitución Española. Es una expresión del mismo, pero no tiene vocación de establecer un completo régimen de la vivienda protegida; simplemente pretende sistematizar y dar solución a determinadas situaciones que, por su importancia, merecen ser reguladas de manera inmediata”.

²² Por ejemplo, la duración del régimen de protección.