



HERRI ADMINISTRAZIO ETA
JUSTIZIA SAILA
Araubide Juridikoaren
Sailburuordetza
Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA Y JUSTICIA
Viceconsejería de Régimen Jurídico
Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo

DICTAMEN SOBRE LA PRECEPTIVA AUTORIZACIÓN DE OBRAS EN VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 3/2015, DE 18 DE JUNIO, DE VIVIENDA.

109/2016 IL

ANTECEDENTES

Primero.- Por parte de la Dirección de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda del Departamento de Empleo y Políticas Sociales se solicita un dictamen en relación a la preceptiva autorización de obras en VPO tras la entrada en vigor de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda.

El presente informe se emite con base en las competencias que al Departamento de Administración Pública y Justicia y a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo de su Viceconsejería de Régimen Jurídico, confieren, respectivamente, el artículo 6.1 h) del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y el artículo 13.1. a) y b) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia.

Segundo.- La Dirección de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda establece la normativa en materia de VPO que considera de aplicación a la cuestión que le genera dudas de interpretación y plantea a continuación las preguntas de su consulta:

***“Primero.-** Con anterioridad a la entrada en vigor el pasado 26 de septiembre de 2015, (de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda) la normativa aplicable a las solicitudes de obras que las personas propietarias, arrendatarias o usuarias pretendían realizar en viviendas de protección oficial, venía recogida en el Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial.*

*En concreto, el **artículo 118 del Capítulo VI relativo al Régimen legal de las viviendas de protección oficial**, dispone lo siguiente:*



“Para que los propietarios, arrendatarios o usuarios de las «Viviendas de Protección Oficial» **puedan realizar en ellas obras de modificación, mejora o reforma de las mismas o de los edificios en que estén emplazadas, será preciso en todo caso que obtengan la previa autorización** del Instituto Nacional de la Vivienda y que dichas obras no sean contrarias a las ordenanzas técnicas y normas constructivas aplicables.”

Actualmente, el órgano competente para autorizar las obras de modificación, mejora y reforma de las viviendas de protección oficial, una vez otorgada la calificación, son las Delegaciones Territoriales de Vivienda, tal y como recoge el artículo 20.d) del Decreto 191/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Empleo y Políticas Sociales.

Tras analizar el referido artículo se desprende que **es preciso obtener la previa autorización para realizar los tipos de obras expresamente recogidos: modificación, mejora o reforma de las viviendas.**

Segundo.- Por su parte, la Ley de Vivienda 3/2015, de 18 de junio, dispone en el **artículo 84.h) sobre Infracciones graves**, recogido en del Capítulo X relativo al régimen sancionador, que es una infracción grave la siguiente:

“**Privar** a la vivienda o alojamiento protegido de sus condiciones de habitabilidad, o **realizar obras que supongan incremento o reducción de su superficie útil sin la preceptiva autorización.**”

De la lectura de este segundo artículo parece concluirse que sólo es necesario solicitar autorización de obras cuando estas supongan un incremento o reducción de la superficie útil de la vivienda de protección oficial.

Tercero.- Por lo tanto, el motivo de la presente consulta es determinar:

- si tras la entrada en vigor de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, es necesario solicitar autorización para realizar obras de modificación, mejora o reforma de las mismas o de los edificios en que estén emplazadas, tal y como establecía el Decreto 2114/1968, pero únicamente podrán sancionarse aquellos casos en los que no se haya solicitado la autorización preceptiva cuando se trate de obras que supongan un incremento o reducción de su superficie útil, según lo dispuesto en la Ley 3/2015.



- O, si únicamente es necesario solicitar la preceptiva autorización cuando se trate de obras que supongan un incremento o reducción de su superficie útil, según lo dispuesto en la Ley 3/2015, dejando de ser aplicable lo regulado en el artículo 118 del Decreto 2114/1968.

DICTAMEN

PRIMERO.- Con carácter previo hay que indicar que a efectos de este dictamen se asimilan o equiparan los términos "Vivienda de Protección Oficial" o VPO, de los regímenes preconstitucionales, con las "viviendas de protección pública" de la Ley 3/2015.

Antes de responder a las cuestiones planteadas por la Dirección de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda, resulta necesario precisar algunos aspectos del régimen sancionador de la VPO.

1.- El **Real Decreto-ley 31/1978**, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial, establece,

"Artículo octavo.

Las infracciones a las normas que regulan el régimen legal de viviendas de protección oficial, serán sancionadas administrativamente.

Las infracciones se clasificarán en leves, graves o muy graves, **y su determinación se hará reglamentariamente.**

Las sanciones aplicables en cada una de ellas serán adecuadas a la **naturaleza y trascendencia** de las infracciones cometidas y sin perjuicio de las demás que sean de aplicación.

- a) Multa de 5.000 a 50.000 pesetas para las **leves**.
- b) Multa de 50.000 hasta 250.000 pesetas para las **graves**.
- c) Multa de 250.000 hasta 1.000.000 de pesetas para las **muy graves**.

Si en un solo expediente se estimaren faltas de distinta naturaleza, cada una de ellas podrá ser objeto de la correspondiente sanción. Del mismo modo, cuando la falta o faltas afecten a varias viviendas,

podrán imponerse tantas sanciones como faltas se hayan cometido en cada vivienda.

Cuando la infracción cometida consista en la percepción de precio superior al legalmente autorizado, podrá reducirse la sanción a imponer, sin que en ningún caso sea inferior al quíntuplo de la diferencia entre el precio percibido y el precio legal, cuando se trate de arrendamiento, o al duplo de dicha diferencia en los casos de compraventa.

En todo caso, la **graduación de la cuantía a imponer tendrá especialmente en cuenta el daño producido y el enriquecimiento injusto obtenido.**

... “

2.- Por su parte, el **Real Decreto 3148/1978**, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda, establece,

“Infracciones (y sanciones)

Artículo cincuenta y seis. Infracciones.

Las infracciones al régimen legal de viviendas de protección oficial se clasificarán en leves, graves y muy graves.

Se considerarán faltas leves:

...

Tercero.—**No poner en conocimiento de la Delegación aquellas actuaciones a que los promotores o usuarios vengan obligados de acuerdo con las normas reguladoras de las viviendas de protección oficial.**

...

Se considerarán faltas graves:

...

Segundo.—La inadecuación entre el **proyecto de ejecución final presentado** y la **obra efectivamente realizada.**

...

Se considerarán faltas muy graves:

Primero.– No obtener la calificación definitiva de las viviendas por no ajustarse el proyecto de ejecución final a las condiciones de superficie, diseño y calidad establecidas al efecto.

...”

DISPOSICIONES FINALES

Primera.

A los efectos reguladores del régimen de viviendas que esta disposición establece, quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo previsto en el presente Real Decreto, aplicándose en las materias no reguladas en dicha disposición las normas establecidas en la legislación de viviendas de protección oficial, texto refundido de doce de noviembre de mil novecientos setenta y seis y **Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de veinticuatro de julio de mil novecientos sesenta y ocho, sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria primera.**

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Octava.

Las viviendas calificadas definitivamente con arreglo a cualquiera de los regímenes anteriores al establecido en el Real Decreto-ley sobre política de viviendas de protección oficial se someterán al régimen de uso, conservación, aprovechamiento, y al sancionador establecido en este Real Decreto, sin otra excepción que el plazo de duración de dichos regímenes, que será el establecido en las respectivas calificaciones.

Igualmente estas viviendas gozarán de los beneficios tributarios que le correspondan con arreglo a su calificación definitiva.

Undécima.

Se reputarán **infracciones** al régimen legal de viviendas de protección oficial las enumeradas **en los artículos ciento cincuenta y tres y ciento cincuenta y cuatro del vigente Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, aprobado por el Decreto** dos mil ciento catorce/mil novecientos sesenta y ocho, de veinticuatro de julio, **con las modificaciones contenidas en el artículo cincuenta y seis del presente Real Decreto.**

3.- El Decreto 2214/1968, de 24 de julio, Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, por su parte establece,

“Artículo 153.

Las infracciones de las normas que regulan el régimen de «Viviendas de Protección Oficial» se clasificarán en leves, graves y muy graves.

A) Son infracciones leves:

...

B) Tendrán la consideración de infracciones graves:

...

10. El incumplimiento por parte de los propietarios o inquilinos de su obligación de atender a las obras de conservación o de policía e higiene de las viviendas.

11. **La ejecución de obras sin la previa autorización del Instituto ..., que modifiquen el proyecto aprobado, aunque se ajusten a las ordenanzas técnicas y normas constructivas que sean aplicables.**

12. **La realización no autorizada por el Instituto ... de cualquier construcción no prevista en el proyecto, en terrazas u otros elementos comunes del inmueble una vez obtenida la calificación definitiva.**

...

...

...

C) Se reputarán como infracciones muy graves:

...

4. **La ejecución de obras antes o después de obtener la calificación definitiva, con infracción de lo dispuesto en las**



ordenanzas técnicas y normas constructivas del Instituto Nacional de la Vivienda.

...

...

Artículo 154.

El incumplimiento por acción u omisión de las disposiciones legales y reglamentarias reguladoras de «Viviendas de Protección Oficial» se considerará como infracción, aunque no esté comprendida en el artículo anterior. Su calificación como leve, grave o muy grave se hará por el órgano que resuelva el expediente teniendo en cuenta la trascendencia de los hechos y el grado de malicia del infractor.

(derogado por lo que se dirá)

Antes de continuar, hay que indicar que el Real Decreto-Ley, está en vigor en el Estado, excepto en las CCAA que en virtud de su Estatuto de Autonomía tengan competencia en materia de vivienda y hayan desarrollado su propia legislación.

En este sentido, en la CAPV el Real Decreto-Ley no está derogado por la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco, pero resulta inaplicable tras su entrada en vigor.

No juega entre ambas el principio de jerarquía -ni por tanto el cronológico, "lex posterior derogat legi priori"-, sino el principio de competencia.

Por su parte, las dos normas reglamentarias parcialmente reproducidas correrían parecida suerte que la norma legal, de no ser por que la Ley 3/2015 las mantiene en vigor expresamente, en todo aquello que no la contradigan.

"DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Segunda. Reglamentos reguladores de la vivienda de protección pública.

Hasta tanto no se dicten y entren en vigor los reglamentos correspondientes al desarrollo de esta ley (3/2015) y que suplan a los vigentes en el momento de la aprobación de la presente, **estos permanecerán en vigor en todo aquello que no se oponga o contradiga a esta disposición legal.**

(aunque con base en el principio de competencia, sería más propio que dijera, “que son de aplicación”).

SEGUNDO.- La Jurisprudencia en relación con las citadas normas reglamentarias, aclara su conjunta aplicación.

Así la STS de 30 de enero de 1990 indica,

“CUARTO.-

Tampoco resulta estimable el argumento de que el expresado artículo 153, c), apartados 6 y 7 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968 (*Decreto 2114/1968*) fue derogado por la Disposición Final 1.^a del Real Decreto de 10 de noviembre de 1978; **pues la Disposición Transitoria 11 del propio Real Decreto señala con claridad cual es el régimen vigente, y establece que «se reputarán infracciones al régimen legal de Viviendas de Protección Oficial las enumeradas en los artículos 153 y 154 del vigente Reglamento de Viviendas de Protección Oficial aprobado por el Decreto 2114/1968, de 24 de julio, con las modificaciones contenidas en el artículo 56 del presente Real Decreto ».** ...

QUINTO.- Pero la vigencia de las infracciones que describen los aludidos arts. 153 y 154 del Reglamento de 1968, la condiciona la propia Disposición transitoria 11 del Real Decreto de 1978, **a que las mismas no hayan sido modificadas por el contenido del art. 56 de este último Real Decreto**, el cual no altera la infracción del apartado 6 del art. 153, c) del Reglamento de 1968 (deficiencias constructivas que dicho Reglamento califica de muy graves), pero sí la del apartado 7 (inadecuación de la obra a las condiciones de calidad previstas en el proyecto); pues al definir las faltas graves, el art. 56, 2.^o del Real Decreto de 1978 califica así «la inadecuación entre el proyecto de ejecución final presentado y la obra efectivamente realizada», concepto amplio que incluye cualquier inadecuación de la obra respecto al proyecto por cualquier motivo (distinta distribución, diferentes materiales, etc.), y esto absorbe el concepto más específico de inadecuación de la obra a las condiciones de calidad previstas en el proyecto que definía el art. 153, c), 7 del Reglamento de 1968 que debe considerarse por tanto modificado en este punto por el art. 56, 2.^o del Real Decreto de 1978 y transformada la infracción «muy grave» que el primero establecía -en su apartado 7 del art. 153, c)-, por la de «graves» que establece el segundo, por lo que habremos de estimar en este punto la apelación al haber de reputarse «grave» y no «muy

grave» la infracción de «inadecuación de la obra a las condiciones de calidad previstas en el proyecto»; y a esta calificación infractora deberá acomodarse la sanción, de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 8.º del Real Decreto-Ley de 31 de octubre de 1978 y 57 del Real Decreto de 10 de noviembre de 1978. “

TERCERO.- La jurisprudencia establece que los promotores y constructores de VPO se encuentran en una situación de supremacía de la Administración o sujeción especial derivada de dicho régimen de VPO, que conlleva el cumplimiento de los deberes y obligaciones de dicho régimen a cambio de sus beneficios, y la correspondiente aplicación del régimen sancionador en caso de incumplimiento del mismo.

Así, la STS de 15 octubre 1994. RJ 1994\8085

“SÉPTIMO.- En el presente caso ha de resaltarse que -como se declara en la **Sentencia del Tribunal Constitucional 66/1984, de 19 junio** (RTC 1984\66)- las sanciones señaladas a los promotores de viviendas por las infracciones cometidas se incluyen «en un complejo campo dentro de una relación especial que se genera en virtud de un acuerdo voluntario entre los **particulares (promotores)** en el actual recurso) y la Administración, que comporta, de una parte, las obligaciones que asumen los promotores, y, de otra, los beneficios que dentro del régimen de protección de vivienda están establecidos al efecto».

...”

Respecto de los particulares solo se ha encontrado una STS -además de la referencia en la STC 66/1984 que equipara promotores a particulares-, que establezca una situación de supremacía de la Administración o sujeción especial de los **particulares** derivada de dicho régimen de VPO, que implique que sean sancionados si lo vulneran.

La STS de 1 octubre 1982 al respecto indica,

“CONSIDERANDO:

... lo primero a destacar, ..., es el hecho de que la conducta sancionada corresponde al supuesto incumplimiento de unos deberes, surgido dentro de **una situación especial de sujeción de este administrado**, en su calidad de adjudicatario de un local de un bloque, regido por el citado régimen de protección oficial.

CDO.:

Que en virtud de esta situación especial de sumisión, el administrado, en este régimen jurídico concebido con un designio resueltamente proteccionista, hasta el punto de servir ello de calificativo distinto de su ordenamiento regulador, a la vez que resulta beneficiario de las distintas medidas de fomento arbitradas en esta normativa, tiene que quedar sometido también al cumplimiento de los diversos deberes impuestos por la misma, en cuanto estos deberes son un correlativo de los respectivos derechos, condicionantes de su disfrute, y por respecto al apotegma de que «qui sentit commodum sentire debet incommodum»(S. Sala 1.ª de 30 marzo 1929).

CDO.:

Que en consecuencia, el demandante tiene que quedar sometido al deber de respetar el destino, asignado en el correspondiente proyecto oficial, a lo él adjudicado, en el edificio de que se trata, puesto que constituye infracción grave, conforme a lo previsto en el art. 153-B-11 del Regl. de 24 julio 1968. «La ejecución de obras sin la previa autorización del I. N. Vivienda, que modifiquen el proyecto aprobado, aunque se ajusten a las ordenanzas técnicas y normas constructivas que sean aplicables».

CDO.:

Que, por lo dicho, y como en este caso la Administración se ha limitado a aplicar estrictamente una norma, como la reglamentaria antes citada, a un supuesto de hecho subsumible en la misma, puesto que se corresponde perfectamente con el tipificado en ella, no es posible desautorizar a aquélla, por una actuación que ha discurrido dentro de los cauces arbitrados por el ordenamiento, tanto procedimental como materialmente, dado el carácter revisor de nuestra jurisdicción, y el respeto que se ha de guardar al mantenimiento de la legalidad de los actos impugnados-SS. de 23 mayo 1933 (RJ 1933\3191), 14 marzo y 17 noviembre 1947 (RJ 1947\426 y RJ 1947\1255), y 14 diciembre 1948 (RJ 1948\1477)-, sin poder entrar a resolver en un proceso el acierto o desacierto con que la Administración pudiese proceder en acto distinto-S. 18 diciembre 1972 (RJ 1972\5022)-.

CDO.:

Que si el supuesto de hecho encaja por entero en la previsión del precepto citado, del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 julio 1968 (art. 153 B-11), a su vez, la imposición, junto a las multas decretadas, de la obligación de realizar determinadas obras por el infractor, no es más que el ejercicio de una facultad habilitada por el mismo texto reglamentario en su art. 155 «in fine»; circunstancia que

impide declarar que este acuerdo del entonces llamado M.º Vivienda no es ajustado a derecho. ... “

Si se trae a colación la referencia a la sujección especial de los particulares al régimen de VPO es debido a los requisitos exigidos por el Tribunal Constitucional en relación con la aplicación de normas preconstitucionales en materia sancionadora.

CUARTO.- En relación con la aplicación de normas preconstitucionales en materia sancionadora, el Tribunal Constitucional ha admitido su aplicación con ciertos requisitos:

Así el Auto 124/2005, de 4 abril, aunque referido a la función pública, cabe entenderlo de aplicación al supuesto analizado. Establece,

“4. La queja de mayor enjundia se refiere a la denunciada vulneración del derecho a la legalidad penal. ...

En esta labor comencemos por señalar que no es (como afirma el Ministerio Público) la Ley 30/84, de medidas de reforma de la función pública, la norma que remite al reglamento la tipificación de las sanciones, sino la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (texto refundido aprobado por **RD 315/1964**, de 7 de febrero) en su art. 89. Ello implica que hayan de estudiarse **dos vertientes** del principio de reserva de Ley en materia sancionadora:”

a) La primera haría referencia a la **suficiencia de una habilitación legal al reglamento** para la regulación de la materia sancionadora efectuada en una **Ley preconstitucional**, abstracción hecha de la materia sobre la que incida el régimen sancionador así establecido. En relación con esta cuestión hemos afirmado (STC 52/2003, de 17 de marzo): «que no es posible exigir reserva de la Ley de manera retroactiva para anular o considerar nulas disposiciones reglamentarias reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía, de acuerdo con el Derecho preconstitucional y, en concreto, por lo que se refiere a las disposiciones sancionadoras, que el principio de legalidad que se traduce en **la reserva absoluta de Ley no incide en disposiciones o actos nacidos al mundo del Derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada**, aun cuando las habilitaciones ilimitadas a la potestad reglamentaria y las deslegalizaciones realizadas por Leyes preconstitucionales, incompatibles con el art. 25.1 CE, deben entenderse caducadas por derogación desde la entrada en vigor de ésta (SSTC 11/1981, de 8 de abril, F. 5; 15/1981, de 7 de mayo, F. 7 y 101/1988, de 8 de junio , F. 4) **y no cabe, a partir de la Constitución, tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones, o alterar el cuadro de las existentes**

mediante una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado por otra norma de rango legal (STC 6/1994, de 17 de marzo, F. 2)».

...

b) La segunda perspectiva o vertiente a considerar es la relativa a la **extensión material** que, aun dentro del ámbito administrativo sancionador, cabe otorgar a la reserva de Ley establecida en el art. 25.1 CE, y, en concreto, si a la cuestión de si tal reserva tiene el mismo alcance y significación en materia de disciplina de los funcionarios públicos, por la singular relación existente entre los funcionarios y la Administración a la que sirven. Tales singularidades, y la especial intensidad de los poderes de aquélla sobre los funcionarios si se comparan con los que se refieren al común de los ciudadanos, han llevado a este Tribunal (STC 69/1989, de 20 de abril) a admitir su encaje dentro de las llamadas relaciones especiales de sujeción o poder, categoría discutida y en cuya desmitificación, en cuanto no es recogida específicamente en la CE, ha puesto especial empeño este Tribunal al atender, no tanto a las categorías jurídicas previamente existentes en la doctrina administrativa, sino a la conurrencia de ciertos valores constitucionales legitimadores del parcial sacrificio o modulación de los derechos fundamentales de quienes se encuentran en la situación contemplada o en otras que, tradicionalmente, han sido también consideradas como de especial sujeción (vid. , por todas, STC 50/2003, de 17 de marzo, para descartar la existencia de tal especial sujeción en el supuesto en ella considerado).

Pues bien, como recordábamos en el reciente ATC 59/2004 de 24 de febrero: «este Tribunal tiene declarado que la referencia a la legislación vigente en el art. 25.1 CE **tiene un alcance diferente cuando se trata de la determinación de contravenciones, en el seno de una relación de sujeción especial, en el que la potestad sancionadora no es la expresión del ius puniendi genérico del Estado, sino manifestación de la capacidad propia de autoordenación.** En tales casos, la reserva de Ley pierde parte de su fundamentación material, aunque también en ellos, una sanción carente de toda base normativa legal devendría no sólo conculcadora del principio objetivo de legalidad, sino lesiva del derecho fundamental consagrado en el art. 25.1 CE; ahora bien, esa base normativa legal también existe cuando la Ley se remite, concretando la especificación y gradación de las infracciones, a normas inferiores, puesto que tal mecanismo permite reconocer la existencia de la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma con rango de Ley (SSTC 2/1987, de 21 de enero, F. 2; 69/1989, de 20 de abril, F. 1)». En definitiva, si bien la garantía formal (la reserva de Ley) se debilita en la tipificación de las infracciones y graduación de las sanciones, se mantiene en todo caso la

exigencia de habilitación legal para el ejercicio de la potestad sancionadora y la reserva de Ley en cuanto al establecimiento de las sanciones.

5. La aplicación de lo acabado de exponer al caso que nos ocupa conduce a afirmar la falta de contenido constitucional de la demanda también en cuanto a la aducida vulneración de principio de legalidad (art. 25.1 CE), incluso considerando la dimensión otorgada a la queja merced a las alegaciones del Ministerio Público. En efecto, la tipificación de infracciones disciplinarias graves efectuada por el RD 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos, encontraría cobertura legal en el Real Decreto Legislativo 315/1964, de 7 de febrero (RCL 1964, 348) , por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, el cual, además de tipificar expresamente las infracciones muy graves en su art. 88 (luego derogado por el art. 31 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto [RCL 1984, 2000, 2317, 2427] , de medidas de Reforma de la Función Pública), establece un catálogo de sanciones disciplinarias en el art. 91.1, prevé cierta graduación de tales sanciones en función de qué tipo de infracción se trate, y, finalmente, en el art. 89, remite al reglamento la tipificación de las infracciones graves y leves con indicación de ciertos criterios orientadores de la regulación a introducir reglamentariamente (intencionalidad, perturbación del servicio, atentado a la dignidad del funcionario o la Administración, falta de consideración con los administrados y la reiteración o la reincidencia). Se respetan así los límites constitucionales impuestos por este Tribunal a la modulación del principio de legalidad cuando de relaciones de sujeción especial se trata.”

Llegado a este punto cabe decir que ambos regímenes sancionadores de los reglamentos de VPO, de 1968 y 1978, tienen apoyo en la norma legal preconstitucional, Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial, que les da cobertura a los efectos del art. 25.1 CE, cumpliéndose los dos requisitos ante reproducidos y exigidos por la doctrina constitucional.

Como quiera que el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, no es de aplicación en la CAPV, por motivo del principio de competencia, y la Disposición Transitoria Segunda la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco deja de forma transitoria en vigor ambos reglamentos hasta que se dicten los que la desarrollen, con el límite de que se opongan o contradigan dicha Ley, cabe entender que la nueva Ley les da la cobertura legal necesaria que el ya inaplicable en la CAPV Real Decreto-ley, les otorgaba.

Esta cobertura legal sin embargo, no alcanza al art. 154 del Decreto 2214/1968, que es **contrario** al art. 82 de la Ley 3/2015.

“art. 154. El incumplimiento por acción u omisión de las disposiciones legales y reglamentarias reguladoras de «Viviendas de Protección Oficial» se considerará como **infracción**, **aunque no esté comprendida en el artículo anterior**. ...”

“Artículo 82. Concepto de **infracción**

Son infracciones en materia de vivienda todas las acciones u omisiones **tipificadas como tales** en la presente ley.”

QUINTA.- De la anterior conclusión se pueden extraer tres consecuencias, todas obvias.

La primera es que si los reglamentos están en vigor, se aplican en lo que no se opongan o contradigan la ley, teniendo en cuenta lo indicado en la jurisprudencia en relación con el régimen sancionador.

La segunda es que el desarrollo reglamentario de la Ley 3/2015, es preferible que sea lo más rápido posible, en aras de la seguridad jurídica, para evitar dificultades interpretativas entre la Ley y el reglamento preconstitucional que dan lugar a preguntas como las formuladas por la Administración de vivienda y objeto de este dictamen.

La tercera, es que hay que interpretar caso a caso, si las antedichas normas reglamentarias en vigor se oponen o contradicen la Ley. En este sentido, la Administración de vivienda plantea dos interpretaciones y espera una respuesta, pero puede que existan más interpretaciones.

En este sentido, el acierto y la certeza en la respuesta que se busca por la Dirección de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda no resulta ni simple, ni fácil, ni clara, ni meridiana, dada la diferencia de las normas analizadas, en cuanto al tiempo de su dictado, -más de 45 años les separan-, las circunstancias jurídicas y políticas de las mismas -reglamento preconstitucional frente a la ley que respeta las garantías que establecen los derechos fundamentales, y que reconoce derechos individuales y subjetivos de acceso a una vivienda-, las finalidades que buscan dichas normas – las nuevas necesidades de vivienda, los nuevos usos y usuarios de las mismas y las nuevas obligaciones que se imponen en la ley. En este último sentido, es expresiva la Exposición de Motivos de la Ley, cuando indica,

“ ... se define el alcance y contenido de la función social de la vivienda, incorporándose algunos aspectos relacionados con los derechos y deberes de los particulares anteriormente no considerados, como son

el deber de mejora o de rehabilitación y el de mantenimiento de los inmuebles con el fin de lograr su adecuación energética y funcional.”

Lo más que se puede afirmar es que se puede dar una interpretación fundada en derecho, una interpretación razonable del derecho aplicable, que pueda dar soporte y motivar una resolución administrativa en relación con lo preguntado en materia de vivienda.

SEXTO.- En relación con la primera parte de la primera pregunta,

“-si tras la entrada en vigor de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, es necesario solicitar autorización para realizar obras de modificación, mejora o reforma de las mismas o de los edificios en que estén emplazadas, tal y como establecía el Decreto 2114/1968, pero únicamente podrán sancionarse aquellos casos en los que no se haya solicitado la autorización preceptiva cuando se trate de obras que supongan un incremento o reducción de su superficie útil, según lo dispuesto en la Ley 3/2015.”

Hay que indicar que el art. 118 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, sí sería de aplicación porque no se aprecia que se oponga o contradiga con carácter general a la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco.

No parece deducirse de la Exposición de Motivos -el párrafo antes destacado- que la Ley pretenda prescindir de los supuestos regulados en los reglamentos de VPO. En este sentido la Ley reclama la colaboración reglamentaria porque expresamente mantiene en vigor el citado Decreto.

El artículo 84 h) de la Ley considera infracción grave la privación a la vivienda o alojamiento protegido de sus condiciones de habitabilidad, o realizar obras que supongan incremento o reducción de su superficie útil sin la preceptiva autorización, pero no parece que el art. 118 del Decreto 2114/1968, pueda interpretarse en el sentido de que se opone o contradice el citado artículo 84 h), sino que contempla en parte los mismo supuestos y en parte otros supuestos, complementando la Ley.

Por tanto, requerirían la preceptiva autorización:

- Las obras de modificación, mejora o reforma de las VPO o de los edificios en que estén emplazadas.

- La privación de las condiciones de habitabilidad de la vivienda o alojamiento protegido.
- Las obras que suponen incremento o reducción de la superficie útil de la vivienda o alojamiento protegido.

Se indica que también requiere autorización la privación de condiciones de habitabilidad -aunque parezca estrambótico que algún usuario pretendiera tal finalidad-, porque en no puede descartarse de plano que en algunos supuestos -razones de incapacidad, dependencia o salud en relación con la luminosidad o la aireación, ftofobias, sensibilidad química múltiple o central, ...-, quepa que tal finalidad pudiera tener sentido. Téngase en cuenta que las condiciones de habitabilidad, se determinan sustancialmente en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y más específicamente en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, que aprueba el Código Técnico de la Edificación.

Ahora bien, si se dice que no se aprecia que se oponga o contradiga con carácter general a la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco, es porque no se puede afirmar con total rotundidad que todos los casos incluíbles el art. 118 del Decreto 2114/1968 no se opongan o contradigan el art. 84 h) de la Ley. En este sentido, siendo tan dispares y distantes ambas normas en cuanto a sus finalidades, los supuestos habría que analizarlos caso a caso.

SÉPTIMO.- En relación con la segunda parte de la primera pregunta,

“-si tras la entrada en vigor de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, es necesario solicitar autorización para realizar obras de modificación, mejora o reforma de las mismas o de los edificios en que estén emplazadas, tal y como establecía el Decreto 2114/1968, **pero únicamente podrán sancionarse aquellos casos en los que no se haya solicitado la autorización preceptiva cuando se trate de obras que supongan un incremento o reducción de su superficie útil, según lo dispuesto en la Ley 3/2015.**”

La respuesta resulta más difícil de establecer. No obstante algunos criterios interpretativos pueden ayudar para determinarla.

1.- Por un lado no hay por qué descartar que, con base en el art. 84 h) de la Ley, se pueda sancionar la ausencia de autorización en los supuestos del art. 118 del Decreto 2114/1968. Pero también en otros casos.

En este sentido, la eventual denegación de la autorización por la Administración de Vivienda de una solicitud para obras de modificación, mejora o reforma de una VPO, puede constatar que el proyecto aumenta o disminuye la superficie útil, siendo denegada por no cumplir la función social.

Del mismo modo, las obras de modificación, mejora o reforma pudieran afectar a la superficie útil de la vivienda, bien aumentando, bien disminuyendo la misma, por lo que la eventual concesión de la autorización por la Administración de Vivienda de una solicitud para obras de modificación, mejora o reforma de una VPO, puede constatar que el proyecto aumenta o no aumenta o disminuye o no disminuye la superficie útil, advirtiendo que en su ejecución han de respetarse los límites de superficie útil que en la autorización se establezcan, y que en caso contrario, lo ejecutado sin respetar dichos límites de superficie útil, es objeto de sanción con base en el art. 84 h.

2.- Por otro lado, la ejecución o no ejecución de las obras de modificación, mejora o reforma del art. 118 del Decreto 2114/1968, podrían ser en sí misma objeto de sanción en virtud de otros títulos, ya que pueden tener que ver con las obligaciones previstas en las infracciones del artículo 83 b), c) y m) y el artículo 84 b), c), x) e y) de la Ley (una mejor técnica normativa definiría con mayor precisión quienes son los obligados y los beneficiarios de dichas obligaciones que se establecen en los citados artículos: obligados indeterminados, “personas”, “moradores”, “arrendatario o usuario”...).

Y ello porque, dichas obras de modificación, mejora o reforma que requieren de autorización previa pueden tener que ver, **con base en un proyecto**, con el cumplimiento del deber de conservación, mantenimiento y rehabilitación de edificios y viviendas, cuando supongan un riesgo o no supongan un riesgo para la seguridad de las personas; O con el cumplimiento de las órdenes de ejecución o mandatos administrativos dirigidos a la reparación o reconstrucción de viviendas o alojamientos, o las medidas provisionales adoptadas, en su caso, cuando por causa de tal incumplimiento se incida o no se incida en grave riesgo para los moradores, o se incida en inhabilitabilidad; O con el cumplimiento por parte del arrendatario o usuario el deber de conservación y mantenimiento de una vivienda o alojamiento dotacional; O con acometer las medidas y actuaciones de reparación o rehabilitación derivadas de los informes de inspección técnica de los edificios, en los plazos que se señalen en los citados informes, cuando estas tengan carácter de inmediato, muy urgente o urgente.

Y si se indica con todas la precauciones “pueden tener que ver”, es porque tampoco se puede afirmar con carácter general, sino caso a caso, analizando si cada una de dichas obras requiere autorización en el sentido del art. 118 del Decreto 2114/1968. Del mismo modo, si se indica “con base en un proyecto”, inespecífico, es porque a priori se puede saber por medio del mismo, si con las obras se va a aumentar o disminuir la superficie útil y el modo de cumplimiento de las obligaciones señaladas en las letras de los artículos 83 y 84. Y, por consiguiente, si los reglamentos de VPO de 1968 y 1978 antes descritos requieren de la existencia de Proyectos para ejecutar obras.

OCTAVO.- En relación con la segunda pregunta,

“-O, si únicamente es necesario solicitar la preceptiva autorización cuando se trate de obras que supongan un incremento o reducción de

su superficie útil, según lo dispuesto en la Ley 3/2015, dejando de ser aplicable lo regulado en el artículo 118 del Decreto 2114/1968.”

Tras lo indicado, en los 2 epígrafes anteriores y con base en la vigencia (mejor aplicabilidad) de los reglamentos VPO, no se puede afirmar con carácter general que deje de ser aplicable el art. 118 del Decreto 2114/1968, al contrario, pero como antes se ha dicho, no se puede afirmar con total rotundidad que todos los casos incluíbles el art. 118 del Decreto 2114/1968 no se oponen o contradicen el art. 84 h) de la Ley.

Los supuestos habría que analizarlos caso a caso.

Es lo que informo, no obstante, me someto a cualquier otro informe jurídico mejor fundado en Derecho.