

Informe núm. 4

Posibilidades y límites de un régimen sancionador del acoso inmobiliario en la Comunidad valenciana

Febrero 2023



Autora:

Jorge Correcher Mira.
Profesor contratado doctor del departamento de
de Derecho penal en la Universitat de València.

Edita:

© 2023 Càtedra d'habitatge i dret a la ciutat
de la Universitat de València.
<http://catedrahabitatge.es/>

Financiació:

Generalitat Valenciana. Vicepresidència Segona i
Conselleria d'Habitatge i Arquitectura Bioclimàtica.

ISBN: 978-84-09-48969-5

Contenidos

1. Objeto del informe	1
2. Delimitación conceptual del acoso como forma de violencia inmobiliaria	2
3. Marco legal del acoso inmobiliario: la exigibilidad del derecho a una vivienda digna	6
3.1. Perspectiva civil: el incumplimiento por parte del arrendador de sus deberes legales como práctica indiciaria de acoso inmobiliario	7
3.2. Perspectiva penal: la interpretación y tipificación del acoso inmobiliario como modalidad de los delitos de coacciones y contra la integridad moral	8
3.3. La definición de acoso inmobiliario en la Ley 2/2017, por la función social de la vivienda en la Comunidad valenciana: exposición y otros ejemplos en el marco comparado autonómico ...	16
4. Propuestas de regulación: posibilidades de desarrollo normativo del acoso inmobiliario en la legislación valenciana en materia de vivienda	18
5. Bibliografía	21

1. Objeto del informe

El presente estudio realiza una delimitación del concepto de acoso inmobiliario, así como un análisis crítico del marco legal sobre este fenómeno, a partir de una perspectiva multinivel que integra el ordenamiento civil, penal y administrativo, referido éste último a la legislación valenciana en materia de protección de vivienda, a partir de la definición del acoso inmobiliario contenida en la Ley 2/2017, por la función social de la vivienda en la Comunitat Valenciana.

Así, partiendo de la clarificación de las prácticas que integran el concepto de acoso inmobiliario, como estadio previo a analizar su regulación legal, se considerarán las insuficiencias del marco legal vigente, especialmente en lo relativo al ámbito sancionador de estas prácticas. Para ello, se realizará un análisis legal y jurisprudencial del tratamiento penal del acoso inmobiliario, con la finalidad de valorar la eficacia de esta opción legal, en contraposición a las posibilidades y los beneficios, en términos de salvaguarda del derecho a la vivienda digna, que podría suponer el desarrollo dentro del marco competencial autonómico de una regulación administrativo-sancionadora del acoso inmobiliario.

De este modo, el informe presentará una propuesta de regulación que respete la complementariedad de los dos marcos sancionadores (penal y administrativo), con la finalidad de desarrollar, dentro de los parámetros de la Ley 2/2017 por la función social de la vivienda en la Comunitat Valenciana, una conceptualización legal de las infracciones que podrían ser consideradas como acoso inmobiliario, así como una graduación de éstas y de las sanciones a imponer, acompañadas del resto de cuestiones que integrarían el régimen sancionador de este nuevo marco legal sobre el acoso inmobiliario, tales como las medidas complementarias a imponer, inhabilitaciones a las personas infractores o la atribución de responsabilidad, entre otros aspectos.

2. Delimitación conceptual del acoso como forma de violencia inmobiliaria

Una cuestión a tener en cuenta con carácter previo al estudio del marco legal del acoso inmobiliario es la propia delimitación conceptual de esta práctica. Esto resulta de especial importancia para establecer los presupuestos sobre los cuales debe construirse una regulación de este tipo de comportamientos, a efectos de garantizar que estas conductas no puedan obstruir la función social de la vivienda tal y como viene recogida en la normativa autonómica valenciana. Así, a partir de una correcta delimitación de los actos que puedan quedar englobados dentro de este concepto, resultará más correcta y clara la definición y tipificación de las conductas que integrarían estas prácticas, siempre partiendo de la protección de la garantía del derecho a la vivienda de las personas perjudicadas.

Como primera aproximación al concepto, puede hacerse referencia a las conductas de presión inmobiliaria surgidas en Estados Unidos entre los años 1960 y 1970, dentro de los procesos de gentrificación y reconfiguración urbana experimentados en las grandes ciudades norteamericanas. Una de estas técnicas es lo que se ha denominado como *blockbusting*¹, conducta propia de agentes y promotores inmobiliarios que, ante los posibles recelos o prejuicios de tipo racial de pequeños propietarios de clase media y mentalidad tradicional, incitaban a éstos a la venta de sus inmuebles, “explotando el miedo a un cambio en la composición racial del barrio y a una correlativa pérdida de valor de la propiedad inmobiliaria” (Herrera, 2007: 86²). Esta práctica se aprovechaba de la visión estereotipada que los pequeños propietarios pudieran tener de unos hipotéticos vecinos racializados, o, simplemente, de distinta extracción socio-cultural, llevándolos a aceptar una venta del inmueble precipitada y desventajosa para sus intereses, determinada por la situación de pánico creada por los agentes inmobiliarios.

Esta dinámica entra dentro de la denominación *panic peddling*, la cual podría traducirse como “promoción del pánico”, donde se pone de manifiesto la utilización de motivos discriminatorios para crear un contexto de miedo e incerteza entre los propietarios, a partir de los mensajes de los agentes inmobiliarios. Dentro de estas prácticas, podría llegarse incluso a contratar maliciosamente a vecinos ficticios racializados, con el mandato de mostrar a los propietarios el riesgo de shock intercultural al que se exponen en caso de no vender su inmueble.

En última instancia, los beneficiarios de todo este proceso eran los promotores inmobiliarios, en tanto que las ventas creadas por su presión les permitirían especular con las propiedades, maximizar la extensión que cada una de éstas abarcaría con la finalidad de crear más inmuebles y, finalmente, obtener un beneficio económico. El proceso finalizaría con la venta en clave

¹ Una traducción al castellano de esta conducta podría asimilarse al neologismo “revientacasas”. Como apunta Villegas (2009: 9), el término *blockbusting* surge en la Segunda Guerra Mundial, en referencia a los explosivos usados durante los bombardeos aéreos, capaces de hacer volar por los aires (*busting*) bloques de viviendas enteros (*block*).

² A partir de la referencia citada del caso Pearson v. Edgar 965 F. Supp. 1104, 1108 (ND. III. 1997). Puede consultarse en: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/965/1104/2139196/>

especuladora de los inmuebles, vendiendo en muchas ocasiones las viviendas a grupos racializados, siendo en este caso mayoría la población negra.

Con la finalidad de evitar estas prácticas de presión inmobiliaria, se elaboraron una serie de leyes antidiscriminatorias en materia de acceso a la vivienda, pudiendo destacarse la *Fair Housing Act* ("Ley de Vivienda Justa"), integrada en el Título VIII de la Ley de Derechos Civiles de 1968. De forma específica, en relación con las conductas de *blockbusting*, se busca garantizar la protección contra este tipo de prácticas, al considerar los procesos descritos como actos discriminatorios en materia de acceso a una vivienda justa³. Si bien cabe afirmar la importancia de esta normativa para reconocer la problemática social representada por estas prácticas de acoso inmobiliario, resulta acertada la observación realizada por Herrera, al poner de manifiesto cómo la intervención contra el *blockbusting* realizada desde instancias públicas dificultó el surgimiento de barrios diversos e interraciales, dado que los agentes inmobiliarios temían ser tildados de incurrir en *blockbusting*, y se abstenían de promover todo proyecto que pudiera contar en alguna de sus fases con la mezcla de diferentes colectivos raciales (Herrera, 2007: 87). Así, para este fenómeno concreto, puede apreciarse la paradoja consistente en que la promulgación de leyes de alcance antidiscriminatorio sirvió en cierta medida para fomentar el segregacionismo a nivel urbano (Mehlhorn, 1998: 1176).

En el caso español, la dinámica ha sido distinta, dado que las prácticas de presión inmobiliaria, salvo contadas excepciones⁴, no han seguido la lógica del *blockbusting* expuesta para el caso norteamericano. Por ello, esta denominación solo ha sido utilizada, igual que en estas páginas, para exponer la visión del fenómeno en Estados Unidos, en tanto que configura una forma de acoso inmobiliario concreta para la realidad descrita. En este sentido, la aparición del acoso inmobiliario en España responde a una problemática distinta, evidenciada en los primeros años de la década de los 2000, en pleno auge del sector inmobiliario previo a la crisis de 2008. Los primeros casos, reconocibles de forma específica en ciudades como Barcelona, Madrid, o València, responden a actos de presión contra arrendatarios, especialmente en supuestos donde estaban amparados por contratos de renta antigua⁵, realizados por parte del arrendador con la finalidad de hacerles abandonar sus viviendas y poder alquilar o vender el inmueble aprovechando las condiciones favorables del mercado.

De acuerdo con lo expuesto, lo que puede reconocerse como hilo conductor dentro de la problemática del acoso inmobiliario en España es su surgimiento en el marco de procesos especuladores, reforzados por la reconfiguración del tejido urbano a partir de dinámicas como la gentrificación o la turistificación. Así, los comportamientos contrarios al legítimo disfrute de la vivienda en España han seguido un prototipo más cercano al conflicto arrendador-arrendatario, reconocible en los supuestos donde el propietario del inmueble busca, con fines especuladores,

³ Puede consultarse el articulado relativo al *blockbusting* de la *Fair Housing Act* en: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/24/100.85>. § 100.85 Blockbusting: "It shall be unlawful, for profit, to induce or attempt to induce a person to sell or rent a dwelling by representations regarding the entry or prospective entry into the neighborhood of a person or persons of a particular race, color, religion, sex, familial status, or national origin or with a handicap".

⁴ Aquí podría citarse como ejemplo de *blockbusting* en España el supuesto de "casa Tangora", enjuiciado en las sentencias del Juzgado de lo Penal nº 2 de Bilbao, de 4 de noviembre de 2008 (nº 392/2008) y de la Audiencia Provincial de Vizcaya, de 25 de junio de 2009 (nº 666/2009). Véase la referencia a este caso en el apartado 3.2 a).

⁵ Se trata de contratos previos a la promulgación en 1994 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, celebrados al amparo de la normativa arrendaticia de 1964.

que el arrendatario cese en el uso de la vivienda (Villegas, 2008: 12). Así, en los supuestos de acoso inmobiliario⁶, puede apreciarse un abuso de poder del propietario desde su posición dominante, la cual desemboca en un “atropello regular y meditado de los derechos del arrendatario, con evidente desprecio a sus derechos fundamentales, como pueden ser los de dignidad y respeto, por medio del maltrato psicológico, falta de responsabilidad y comportamientos violentos con el fin de doblegar la voluntad del inquilino para que abandone, forzado por tales circunstancias, la vivienda que legítimamente ocupa” (Tuset del Pino, 2004: 27). De igual modo, también pueden apreciarse este tipo de conflictos entre propietarios, por ejemplo, cuando una persona se niega a vender el inmueble a quien ostenta la propiedad de una o más viviendas dentro del mismo, supuesto de hecho reconocible en los casos de acoso inmobiliario ejercido por parte de fondos de inversión, también conocidos como fondos buitres. Por lo tanto, independientemente del título de quien disfruta de la vivienda, el acoso inmobiliario puede definirse como “aquellas conductas de hostigamiento que un sujeto realiza al legítimo poseedor de un inmueble con la finalidad de que éste acabe abandonando la finca y renunciando a sus derechos con respecto a ella” (Ragués, 2009: 5).

Como toda forma de acoso, el inmobiliario, también denominado como asedio inmobiliario, presenta una serie de elementos básicos que permiten su reconocimiento (Herrera, 2007: 80-83). Así, este comportamiento requiere la existencia de un plan preordenado, así como la sistematicidad de las conductas realizadas, cuestión que supone que esté enfocado a un objetivo final, y que tenga un componente reiterativo y acumulativo. De igual modo, debe apreciarse un elemento teleológico en las conductas, la existencia de una relación de medio a fin, de forma que pueda afirmarse la existencia en las conductas asociadas al acoso inmobiliario de un elemento tendencial, consistente en perturbar el legítimo uso de la vivienda por parte del sujeto, con la finalidad de obtener un ánimo de lucro o beneficio por parte del sujeto que realiza los actos.

Dentro del propio concepto de acoso inmobiliario, pueden distinguirse dos grupos de tácticas o prácticas: las que tienen un alcance físico o arquitectónico y las que siguen estrategias de tipo legal o institucional, si bien ambas tipologías tienen como finalidad última privar del legítimo disfrute de la vivienda a la persona (Taller Viu, 2006: 40-45). En la primera categoría pueden englobarse toda una serie de conductas que producen el abandono con mala fe del mantenimiento de la vivienda, tanto de las reparaciones estructurales como básicas, también de la prestación de servicios esenciales, así como el deterioro del edificio y de sus elementos comunes o, incluso, la realización de sabotajes u obras de empeoramiento. Asimismo, cabría incluir dentro de este primer grupo conductas donde se agudiza la violencia del acoso, como por ejemplo la contratación de “matones” con la finalidad de perturbar en el uso de la vivienda, o la instalación de vecinos molestos.

Por lo que respecta a los supuestos de acoso inmobiliario de tipo legal o institucional, podría incluirse aquí el incumplimiento reiterado de las obligaciones que la Ley de Arrendamientos Urbanos impone al arrendador, así como comportamientos que tienen como finalidad viciar la relación contractual entre arrendador y arrendatario, como son la subida desorbitada del alquiler o la interposición de falsas demandas de desahucio en casos de impago cuando el propio

⁶ También puede utilizarse la locución “mobbing inmobiliario”, por analogía al uso del primer término para referirse al acoso laboral.

arrendador se ha negado a cobrar la renta arrendaticia. De igual modo, cabrían aquí conductas en las que el arrendador se aprovecha de determinados aspectos legales para conseguir su objetivo, como son la declaración de ruina técnica del edificio motivada por la falta de reparaciones del arrendador, o el uso interesado de las normativas municipales sobre obras o licencias para perturbar al arrendatario.

De lo expuesto puede considerarse que el acoso inmobiliario se configura desde una doble perspectiva: en primer lugar, a partir de una dimensión individual o personal, centrada en el daño producido a quien cede en el disfrute de la vivienda, pudiendo aquí apreciarse esta lesión en la afectación producida a su voluntad, o en el socavamiento de la dignidad que representan estas conductas. En segundo lugar, una dimensión colectiva de las conductas de acoso inmobiliario puede llevar a integrar estas conductas dentro de lo que se ha denominado como violencia inmobiliaria, entendido el acoso como una manifestación más de las relaciones de desigualdad estructural que atraviesan el disfrute del derecho a la vivienda. Así, igual que procesos sociales como la gentrificación o la turistificación, el acoso inmobiliario tiene una incidencia directa en el disfrute de un derecho fundamental, razón por la cual puede integrarse dentro de la categoría de violencia inmobiliaria, aspecto que no impide atender también a la dimensión individual del fenómeno, donde el daño es reconocido de forma específica en la esfera jurídica del poseedor de la vivienda afectado por los actos de acoso.

3. Marco legal del acoso inmobiliario: la exigibilidad del derecho a una vivienda digna

Como elemento estructural para considerar el marco legal que protege el legítimo disfrute de la vivienda contra el acoso inmobiliario cabe hacer referencia a lo dispuesto por el art. 47 de la Constitución española (en adelante, CE), incluido dentro del Capítulo III del Título I, donde vienen recogidos los denominados “Principios rectores de la política social y económica”:

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.

Sobre este precepto, puede considerarse su ubicación, en relación con lo dispuesto por el art. 53.3 CE, donde se reconoce que los principios recogidos en el Capítulo III del Título I informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, aunque establece como limitación para su alegación ante los tribunales la existencia de leyes que los desarrollen. Una visión tradicional de este precepto podría llevar a considerar el derecho a la vivienda, así como otros derechos sociales, como garantías de segunda categoría, por no tener el mismo grado de protección que los derechos reconocidos en el Capítulo II del Título I, los cuales son configurados por los artículos 53.1 y 53.2 CE como derechos subjetivos de alegación directa ante los tribunales, así como susceptibles de conformar un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

No obstante, esta visión limitada y excesivamente formalista del derecho a la vivienda no puede sostenerse por distintas razones. En primer lugar, por la propia naturaleza evolutiva de los derechos sociales y su necesaria integración, al menos a nivel material, como derechos fundamentales que no solo impregnen la actuación de los poderes públicos, sino que permita a la ciudadanía su reivindicación dentro de lo que se ha denominado como “nuevo campo de lucha de los derechos” (Noguera, 2019: 33 ss.). En este sentido, el derecho a la vivienda no puede agotarse como una garantía prestacional, dado que su importancia como soporte para el ejercicio de los derechos fundamentales no puede quedarse en el aspecto meramente declarativo, sino que, por el contrario, la importancia de la vivienda como bien de primera necesidad configura el derecho a la vivienda como uno de los llamados derechos “existenciales”, entendido como “soporte y plataforma del conjunto de derechos fundamentales que hacen posible la preservación de las condiciones esenciales de vida” (Herrera, 2007: 16).

De acuerdo con lo expuesto, respecto de la protección contra las conductas de acoso inmobiliario, puede considerarse que la necesidad de desarrollar una legislación integral contra estas prácticas es un aspecto indispensable para garantizar, no solo la función social de la vivienda o la propia garantía del derecho a la vivienda, sino el ejercicio de los derechos fundamentales. En este sentido, puede entenderse que la sanción de los comportamientos que

entrarían dentro de la delimitación conceptual de acoso inmobiliario expuesta en el apartado previo encontraría su justificación en la protección de estas garantías, pudiendo no obstante ofrecerse respuestas desde distintas ramas del ordenamiento jurídico, atendiendo a la gravedad de la conducta y las necesidades de tutela.

3.1. Perspectiva civil: el incumplimiento por parte del arrendador de sus deberes legales como práctica indiciaria de acoso inmobiliario

Una primera instancia de respuesta contra las prácticas que puedan identificarse como acoso inmobiliario se encuentra en la jurisdicción civil. Efectivamente, en el ámbito de las relaciones arrendador-arrendatario, pueden producirse incumplimientos de los deberes que la ley impone al arrendador, de forma que cabría acudir a la jurisdicción civil para reclamar el cumplimiento o la resolución del contrato. No obstante, es importante matizar que la regulación civil parece pensada para “dar respuesta a incumplimientos o perturbaciones concretas y definidas, pero no a situaciones en que las omisiones del arrendador se enmarcan en un contexto de dejación intencionada de los deberes que derivan de su posición contractual y de perturbación permanente del arrendatario” (Ragués, 2009: 8).

En este sentido, la principal fuente legal donde vienen recogidos los deberes del arrendador es la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (en adelante, LAU)⁷. Entre los posibles incumplimientos que pueden servir de indicio para, en caso de apreciar reiteración y sistematicidad en la conducta, observar prácticas de acoso inmobiliario, puede considerarse la imposición de dificultades al arrendatario para satisfacer la renta arrendaticia, o incluso la interposición de demandas de desahucio en estos supuestos. Así, al ser el pago del alquiler una de las obligaciones del arrendatario (art. 17 LAU), lo que éste debe hacer en caso de negativa por parte del arrendador es consignar la renta en el juzgado competente, de acuerdo con lo expuesto en el art. 1176 del Código Civil.

De igual modo, otro de los casos paradigmáticos que puede desembocar en conductas de acoso inmobiliario es el incumplimiento por parte del arrendador de sus deberes de conservación del inmueble (art. 21.1 LAU⁸), casuística que puede tener por fin último la declaración de ruina de la vivienda, con la consiguiente extinción del contrato de arrendamiento (art. 28 b LAU⁹), consiguiendo así el arrendador su objetivo. Asimismo, en el caso de realizar obras de mejora, el arrendador está obligado a notificar la realización de éstas por escrito al arrendatario dentro de un plazo estipulado por la ley (art. 22.2 LAU¹⁰). Finalmente, otro ejemplo de prácticas de acoso

⁷ Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-26003>

⁸ “El arrendador está obligado a realizar, sin derecho a elevar por ello la renta, todas las reparaciones que sean necesarias para conservar la vivienda en las condiciones de habitabilidad para servir al uso convenido, salvo cuando el deterioro de cuya reparación se trate sea imputable al arrendatario a tenor de lo dispuesto en los artículos 1.563 y 1.564 del Código Civil”.

⁹ “El contrato de arrendamiento se extinguirá, además de por las restantes causas contempladas en el presente Título, por las siguientes (...) b) Por la declaración firme de ruina acordada por la autoridad competente”.

¹⁰ “El arrendador que se proponga realizar una de tales obras deberá notificar por escrito al arrendatario, al menos con tres meses de antelación, su naturaleza, comienzo, duración y coste previsible. Durante el plazo de un mes desde dicha notificación, el arrendatario podrá desistir del contrato, salvo que las obras no afecten o afecten de

inmobiliario derivadas del incumplimiento de deberes por parte del arrendador es el corte de suministros de servicios de primera necesidad, cuando el arrendador solicita la baja de éstos. En este caso, aunque no exista disposición específica en la LAU, puede inferirse de lo dispuesto por el art. 26, relativo a la habitabilidad de la vivienda. Ante esta situación, el arrendatario debe requerir al arrendador para la restitución de los servicios, para así cumplir con las obligaciones que le corresponden y garantizar el legítimo disfrute de la vivienda por parte del arrendatario.

Con esto se ha expuesto una visión sintética de los supuestos donde un incumplimiento de los deberes que la LAU impone al arrendador podría ser un inicio de conductas de acoso inmobiliario. La posible reiteración de estas conductas, o su recrudecimiento en supuestos donde pueda apreciarse violencia o intimidación por parte del arrendador o terceras personas, podrá llevar a considerar la entrada en escena de la legislación penal, descrita en el punto siguiente.

3.2. Perspectiva penal: la interpretación y tipificación del acoso inmobiliario como modalidad de los delitos de coacciones y contra la integridad moral

En este punto se procederá a realizar un análisis del tratamiento penal del acoso inmobiliario. Para ello, se considerará en primer lugar la interpretación realizada por los tribunales en ausencia de tipificación específica de estas conductas, por no ser regulado el acoso inmobiliario en el ordenamiento jurídico-penal español hasta su inclusión mediante la Ley Orgánica 5/2010 (en adelante, LO 5/2010), de reforma del Código penal, aspecto que no obsta para la incriminación de estos comportamientos como delitos de coacciones y contra la integridad moral. Seguidamente, se analizarán los preceptos del Código penal (en adelante, CP) que recogen las prácticas de acoso inmobiliario en los supuestos de mayor gravedad, razón por la que son merecedoras de reproche penal, a partir de su tipificación por la LO 5/2010. Realizadas estas consideraciones, se discutirá la adecuación del ordenamiento penal para dar respuesta a esta problemática, especialmente valorando la posibilidad de introducir una tipificación de las conductas de acoso inmobiliario en la normativa valenciana en materia de vivienda.

3.2.1. Relevancia penal del acoso inmobiliario previa a su tipificación expresa

Como se ha expuesto, los años previos a la crisis de 2008 se vivió un clima de euforia especuladora en el sector inmobiliario, el cual actuó como detonante del surgimiento de supuestos de acoso inmobiliario, aumentando así la presencia de esta problemática en el debate público y, por ende, también en la discusión político-criminal. No obstante, la inclusión específica de las prácticas de acoso inmobiliario en el sistema penal español no se produjo hasta el año 2010, si bien su tratamiento penal por parte de los tribunales se inició previamente para dar respuesta a estos primeros supuestos, incardinando la relevancia penal de estos supuestos dentro de los delitos de coacciones y contra la integridad moral (Ragués, 2009: 9). Como

modo irrelevante a la vivienda arrendada. El arrendamiento se extinguirá en el plazo de dos meses a contar desde el desistimiento, durante los cuales no podrán comenzar las obras”.

muestra de estas opciones, se estudiarán dos casos, considerados como paradigmáticos para exponer ambas posibilidades (Villegas, 2008: 14-15).

En primer lugar, puede hacerse mención al conocido caso de "casa Tangora", uno de los pocos ejemplos judicializados de la práctica de acoso inmobiliario conocida como *blockbusting* en España, siendo una muestra clara del alcance desintegrador a nivel social, y directamente potenciador de recelo intercultural y discriminatorio, de esta práctica (Herrera, 2007: 89). Este supuesto, enjuiciado por la sentencia del Juzgado de lo Penal nº 2 de Bilbao, de 4 de noviembre de 2008 (nº 392/2008)¹¹, admite la relevancia penal de una serie de actos de acoso inmobiliario, calificándolos de delito contra la integridad moral del art. 173.1 CP¹². De forma previa, cabe matizar que este precepto tiene como bien jurídico protegido la integridad moral o psicológica de la persona, configurándose como un valor autónomo, independiente de otros bienes jurídicos que resultaren lesionados, como podrían ser la vida, la integridad física u otros objetos de protección.

Pasando al supuesto de hecho, puede resumirse de la siguiente manera. Un empresario de Getxo, después de adquirir en propiedad el primer piso de una casa solariega, decide poner en práctica una estrategia de hostigamiento hacia los propietarios de las dos viviendas restantes, las cuales quería adquirir pese a la negativa de éstos. El plan consistió en pactar un alquiler mensual simbólico de 1 euro con una familia de unas treinta personas en situación de indigencia para que se instalarán en el inmueble de su propiedad y, como contrapartida, causarían todo tipo de molestias, así como desperfectos en la casa, con la finalidad de forzar la venta de los otros dos propietarios. Durante el tiempo que se prolongó esta práctica, se llevaron a cabo actos de hostigamiento, tales como arrojar con asiduidad todo tipo de objetos desde las ventanas (incluyendo jeringuillas y pañales sucios), ocasionar filtraciones de agua porque los niños utilizaban toda una habitación como bañera, invadir las viviendas de los vecinos o arrojar excrementos a sus coches.

De acuerdo con la sentencia del Juzgado de lo Penal nº 2 de Bilbao, nº 392/2008 (FJ 1º), estos actos, repetidos a lo largo de 14 meses, fueron ejecutados "con el propósito de minar la voluntad de las víctimas y provocar su hundimiento moral, creando en efecto en ellos sentimientos de miedo, inseguridad e impotencia, y todo ello en ejecución de un plan torticero que tenía por fin último, bien que los vecinos del piso vendieran su vivienda, bien que se ejecutarán las obras que pretendía el autor mediato, pero en cualquier caso doblegar su voluntad, lo que en definitiva, y según se ha venido exponiendo, configura el ilícito del art. 173.1 CP". Así, en este caso concreto, si bien los comportamientos realizados no constituyen de forma autónoma una infracción penal, lo que interesa apreciar, y así lo hace la sentencia, es la existencia de un plan de hostigamiento sistemático y premeditado, encaminado a conseguir la finalidad perseguida por el empresario, que no es otra que quebrar la voluntad de los propietarios víctimas del acoso. En este sentido, la suma de los comportamientos, además de la comisión de delitos independientes como los daños

¹¹ Ratificada por la sentencia de la Audiencia Provincial de Vizcaya, de 25 de junio de 2009 (nº 666/2009).

¹² Art. 173. 1 CP: "El que infligiera a otra persona un trato degradante, menoscabando gravemente su integridad moral, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años".

o el allanamiento de morada, satisfacen los requisitos para apreciar el delito contra la integridad moral del art. 173.1 CP.

La otra posibilidad observada en la jurisprudencia para castigar las prácticas de acoso inmobiliario con carácter previo a su tipificación en el CP, es su incriminación como un delito de coacciones, previsto en el art. 172.1 CP¹³. Esta es la opción seguida en la sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, nº 865/2013, de 31 de octubre¹⁴, relativa a un supuesto paradigmático de esta problemática en España, consistente en la realización de actos por parte del propietario del inmueble para forzar a una arrendataria protegida por un contrato de renta antigua a abandonar la posesión del inmueble. Las conductas en este supuesto consistieron en desentenderse por parte del arrendador del estado de conservación del edificio y de sus instalaciones, dejar de pagar el suministro de agua de la finca y negarse a cobrar el importe de la renta, todo esto con la finalidad de forzar a la arrendataria a desalojar la vivienda.

En este punto, es importante matizar que uno de los elementos estructurales del delito de coacciones es la existencia de la violencia que exige el art. 172.1 CP, afectando directamente este ilícito penal a la libertad de obrar de las personas. En este sentido, su objeto de protección es la voluntad ya formada, la cual se ve alterada por los actos de terceras personas. Así, en el caso concreto, los comportamientos llevados a cabo por el propietario afectan a la voluntad de la arrendataria en el uso y disfrute pacífico de la vivienda. Sobre esta cuestión, la jurisprudencia ha integrado entre las conductas englobadas en el tipo no solamente aquellas que inequívocamente suponen actos de violencia material (fuerza física sobre la persona), sino las intimidatorias (fuerza moral) que se ejerzan de modo directo e indirecto sobre el sujeto pasivo, incluso a través de las cosas¹⁵ (*vis in rebus*), por considerar que éstas repercuten en la voluntad de la persona¹⁶. Esta extensión del concepto de violencia, criticada por la doctrina, tuvo lugar, en gran medida, “para dar respuesta a un importante número de supuestos en los que el propietario de una vivienda intenta por distintos medios lograr el desalojo de su inquilino” (Caruso, 2011: 8).

Así, en el caso concreto objeto de análisis, la sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, nº 865/2013, considera que se puede apreciar violencia en los actos llevados a cabo por el propietario, dado que la existencia de acciones u omisiones como las descritas permiten reconocer un estado de cosas que impide a la arrendataria el legítimo disfrute de la vivienda, apreciándose a su vez una estrategia sistemática y preordenada del propietario para conseguir

¹³ Art. 172.1 CP: “El que, sin estar legítimamente autorizado, impidiere a otro con violencia hacer lo que la ley no prohíbe, o le compeliere a efectuar lo que no quiere, sea justo o injusto, será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años o con multa de 12 a 24 meses, según la gravedad de la coacción o de los medios empleados”.

¹⁴ Confirma lo dispuesto por la sentencia del Juzgado de lo Penal nº 9 de Barcelona, nº 360/2012, de 29 de septiembre. Otro supuesto representativo sobre la consideración del acoso inmobiliario como delito de coacciones puede encontrarse en la sentencia del Juzgado de lo Penal nº 13 de Barcelona, nº 428/2008, de 6 de noviembre, donde los propietarios, para conseguir que los arrendatarios abandonen el inmueble, llevan a cabo prácticas como el corte de suministros de servicios esenciales, el arrancado del cableado de la instalación eléctrica, obstaculizar con pegamento la cerradura de entrada a la vivienda, etc.

¹⁵ Véase, entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo, nº 362/1999, de 11 de marzo y Sentencia del Tribunal Supremo, nº 753/1997, de 21 de mayo.

¹⁶ Sobre esta cuestión, la propia doctrina del Tribunal Supremo estima como delito de coacciones los supuestos de corte de suministros al arrendatario, conducta que puede ser cometida por acción u omisión (Sentencias del Tribunal Supremo, nº 348/2000, de 28 de febrero y nº 984/1995, de 6 de octubre).

esta finalidad. Como complemento a esta resolución, cabe citar la sentencia del Juzgado de lo Penal nº 28 de Barcelona, nº 56/2012, de 7 de febrero, en la que se castiga un supuesto muy similar al anterior por el art. 172.1 CP, haciendo especial énfasis en la posibilidad de apreciar estos comportamientos por la omisión del propietario en la realización de las obligaciones derivadas de su posición, siendo ésta una posibilidad para apreciar la existencia de la violencia a través de las cosas a la que se ha hecho mención. La citada resolución (en su FJ 1º) aprecia como “conductas de omisión, la inacción frente a la situaciones de precariedad extrema y falta de habitabilidad –por ausencia de agua corriente o luz eléctrica, por la existencia de filtraciones y humedades cuya reparación fue voluntariamente esquivada–, donde los propietarios son responsables, en la posición de garante, de cubrir el mínimo de necesidades de la inquilina que habita su dominio, mientras no hacerlo impone irremediamente severos impedimentos de disfrute para esta última”.

Siendo las expuestas las dos principales vías previas a la reforma del año 2010 para perseguir las prácticas de acoso inmobiliario, pueden formularse una serie de objeciones o dificultades en su aplicación. En relación con su consideración como un delito contra la integridad moral del art. 173.1 CP, solo puede hacerse referencia a su utilización en el supuesto de la “casa Tangora”, sin que se aprecie mayor casuística. Esto parece ser así, dado que los supuestos más habituales de hostigamiento en que se concreta el acoso inmobiliario no llegan a revestir la gravedad necesaria para considerar la aplicación del tipo del art. 173.1 CP, siendo aquí necesario remarcar la vaguedad de los términos utilizados por este precepto. Así, aunque el art. 173.1 CP parecía de entrada el delito que mejor se adecuaba a las prácticas de acoso inmobiliario, su falta de aplicación llevó a una mayor utilización del delito de coacciones del art. 172.1 CP. Sin embargo, esta posibilidad tampoco está libre de discusión. En efecto, considerar el acoso inmobiliario dentro de las coacciones planteaba, en primer término, la dificultad de discernir lo que se considera como “violencia” en estos supuestos, aspecto que se ha resuelto al considerar dentro de este concepto la violencia ejercida a través de las cosas. Esto permitiría perseguir los supuestos más graves de acoso inmobiliario, esto es, en los que se aprecia violencia, pero dificultaría integrar en su contenido los conflictos derivados por el incumplimiento de determinadas obligaciones del propietario que, sin configurarse como delitos contra la integridad moral, tampoco llegaría al desvalor que caracteriza las coacciones, por no apreciarse violencia. Aquí resultaría especialmente difícil discernir la gravedad que deberían revestir los comportamientos omisivos realizados por el propietario para poder ser enjuiciados por la vía penal, o, en su defecto, dirimirse en la jurisdicción civil.

En este sentido, la existencia de espacios de indeterminación como los dispuestos parecen recomendar el desarrollo de un marco normativo intermedio que pueda conocer de los supuestos de acoso inmobiliario que, siendo de mayor gravedad que el mero incumplimiento puntual de la legislación arrendaticia, no esté revestido de la entidad suficiente para considerarse como un delito de coacciones del art. 172.1 CP, y que tampoco queda dentro del delito contra la integridad moral del art. 173. CP, por la interpretación restrictiva realizada de este precepto por los tribunales. Así, la posibilidad de desarrollar una regulación administrativa del acoso, que permita su sanción en este tipo de situaciones intermedias, parece una vía para paliar este déficit legislativo. No obstante, siendo ésta una cuestión a considerar más adelante, se hará en el siguiente apartado una referencia a la tipificación expresa del acoso inmobiliario en el Código

penal, mediante su inclusión como una modalidad de los delitos a los que se ha hecho referencia en este apartado: coacciones y atentado contra la integridad moral.

3.2.2. La incriminación específica del acoso inmobiliario introducida por la Ley Orgánica 5/2010, de reforma del Código penal

La aparición de casos como los expuestos en el punto precedente motivaron que el poder legislativo incluyera una tipificación expresa del acoso inmobiliario en la reforma operada en el Código penal por la LO 5/2010. En la propia exposición de motivos se justifica la necesidad de incluir esta incriminación específica, al calor de la aparición en el debate público de esta problemática:

“al hilo de la proliferación, durante la última década, de conductas acosadoras en la esfera de la vivienda, se sanciona también el acoso inmobiliario. Con ello se pretende tutelar el derecho al disfrute de la vivienda por parte de propietarios o inquilinos frente a los ataques dirigidos a obligar a unos o a otros a abandonarla para así alcanzar, en la mayoría de los casos, objetivos especuladores. Distintos pronunciamientos judiciales habían venido poniendo de manifiesto las dificultades que para la represión de estas conductas se derivaba de la ausencia hasta el momento de una específica regulación penal de este fenómeno”.

Como se aprecia en la exposición de motivos, se hace referencia a las dificultades que presenta la falta de una regulación penal específica para garantizar la persecución de las prácticas de acoso inmobiliario. No obstante, la opción seguida en la reforma del Código penal no supone un cambio cualitativo respecto a la situación anterior. Esto es así, porque no se tipifica un delito autónomo de acoso inmobiliario, como había sido sugerido acertadamente por un sector de la doctrina (Ragués, 2009: 13-14; Herrera, 2007: 122), opción óptima para ofrecer una protección específica al legítimo disfrute de la vivienda como bien jurídico protegido, desvinculado de los requisitos exigidos para los delitos de coacciones o contra la integridad moral. Contrariamente, la opción legislativa seguida supone la inclusión de una referencia expresa al delito de acoso inmobiliario como una modalidad dentro de los dos delitos citados¹⁷:

Art. 172.1 CP: El que, sin estar legítimamente autorizado, impidiere a otro con violencia hacer lo que la ley no prohíbe, o le compeliere a efectuar lo que no quiere, sea justo o injusto, será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años o con multa de 12 a 24 meses, según la gravedad de la coacción o de los medios empleados.

Cuando la coacción ejercida tuviera como objeto impedir el ejercicio de un derecho fundamental se le impondrán las penas en su mitad superior, salvo que el hecho tuviera señalada mayor pena en otro precepto de este Código.

También se impondrán las penas en su mitad superior cuando la coacción ejercida tuviera por objeto impedir el legítimo disfrute de la vivienda.

¹⁷ Negrita añadida para resaltar la tipificación expresa de las conductas de acoso inmobiliario.

Art. 173.1 CP: El que infligiera a otra persona un trato degradante, menoscabando gravemente su integridad moral, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años.

Con la misma pena serán castigados los que, en el ámbito de cualquier relación laboral o funcional y prevaliéndose de su relación de superioridad, realicen contra otro de forma reiterada actos hostiles o humillantes que, sin llegar a constituir trato degradante, supongan grave acoso contra la víctima.

Se impondrá también la misma pena al que de forma reiterada lleve a cabo actos hostiles o humillantes que, sin llegar a constituir trato degradante, tengan por objeto impedir el legítimo disfrute de la vivienda.

La nueva regulación reproduce en cierta medida las dificultades que supone asimilar las conductas de acoso inmobiliario a los delitos de coacciones o acoso inmobiliario. En relación con el art. 172.1 CP, encontramos la misma objeción aplicativa expuesta en el punto precedente, pues la exigencia de la violencia como requisito para apreciar el tipo penal permitirá cubrir las prácticas más graves de acoso inmobiliario, pero no englobará conductas donde la violencia sea más difícilmente apreciable, especialmente cuando estemos hablando de supuestos de violencia sobre las cosas. Esto ocurre en los casos donde ésta se produce de manera impropia, en los supuestos donde no existe una propia fuerza material sobre las cosas, pero sí una perturbación de los derechos subjetivos, extremo fácil de observar en los comportamientos omisivos.

Del mismo modo, por lo que respecta al art. 173.1 CP, parecería ser éste el precepto que mejor englobaría los comportamientos reiterados de acoso inmobiliario a partir de actos de hostigamiento respecto de quien ostenta el uso de la vivienda. Esto sería así, en tanto que su interpretación no se ve encorsetada por la necesidad de apreciar la violencia inherente al tipo de coacciones. No obstante, como se ha expuesto en el punto precedente, la indeterminación de la referencia a la realización de actos hostiles o humillantes, que no lleguen a constituir trato degradante, ha llevado a la doctrina a considerar cómo la vaguedad del tipo puede llevar a su falta de aplicación. Efectivamente, el uso de términos valorativos como "hostiles o humillantes" dificulta su concreción por parte de los tribunales.

Además, como aspecto discutible respecto de ambos preceptos, cabe señalar que la reforma no ha considerado la introducción de lo que se ha denominado como elemento tendencial, esto es, la referencia a que las conductas de acoso inmobiliario estén determinadas por el ánimo de lucro y la finalidad de lograr el abandono de la vivienda por parte de la persona acosada (Pomares, 2010: 362). Asimismo, tampoco se hace referencia en ninguno de los dos preceptos al carácter sistemático o permanente que tiene que presentar la conducta, característica propia de la definición legal de acoso.

De acuerdo con lo expuesto, puede ponerse de manifiesto cómo el recurso al Derecho penal, al menos en los términos escogidos por la LO 5/2010, no parece ser la solución más efectiva para solucionar la problemática del acoso inmobiliario¹⁸, siendo necesario repensar la posible

¹⁸ Como muestra la escasez de datos jurisprudenciales, así como la brevedad de los argumentos utilizados en las resoluciones judiciales. De acuerdo con la búsqueda realizada en el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial, se han apreciado las siguientes condenas por estos preceptos a partir de la

utilización de otros marcos legales para dar respuesta a estas situaciones contrarias a la función social de la vivienda.

3.2.3. ¿Es necesaria y adecuada la intervención penal en los supuestos de acoso inmobiliario?: la alternativa del Derecho administrativo sancionador

Como se ha expuesto en el punto precedente, el tratamiento penal de las prácticas de acoso inmobiliario presenta una serie de dificultades, derivadas de la opción legislativa escogida para incriminar de forma expresa estas conductas, así como de las incongruencias en materia interpretativa puestas de manifiesto por la práctica jurisprudencial. Por ello, parece necesario repensar la respuesta legal ofrecida a esta problemática, siendo el marco administrativo sancionador una posibilidad a tener en cuenta, pudiendo justificarse esta opción a partir de una serie de argumentos.

En primer lugar, puede hacerse mención a uno de los criterios inspiradores de un Derecho penal democrático, como es el denominado principio de intervención mínima, derivado del principio de proporcionalidad. Esta máxima dispone que el recurso al Derecho penal solo está justificado cuando se lesionen los bienes jurídicos de mayor importancia para garantizar los derechos y libertades de la ciudadanía, pero también siempre que los ataques sean de la suficiente entidad para justificar la utilización de la herramienta punitiva más dura con la que cuenta el Estado, quien ostenta el monopolio de la violencia, lo que también puede denominarse como *ius puniendi* estatal.

Así, esta referencia a la intervención mínima puede servir para considerar que, dado que solo los supuestos más graves de acoso inmobiliario serán sancionados penalmente por los tribunales, pueden existir otros comportamientos de menor entidad, pero que requieran de una respuesta efectiva por parte de los poderes públicos. De igual modo, cabe destacar cómo este principio ha sido utilizado por los tribunales para estimar la falta de relevancia penal de las conductas de acoso inmobiliario, como muestra, por ejemplo, el Auto de la Audiencia Provincial de Barcelona, nº 360/2004, 21 de junio¹⁹, para el supuesto de las coacciones:

incriminación específica introducida por la LO 5/2010, considerando las sentencias dictadas por Audiencias Provinciales, puesto que las de primera instancia no son incorporadas de forma sistemática al repositorio: art. 172.1 CP (Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, nº 7/2022, 12 de enero; Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, nº 374/2021, 3 de junio; Sentencia de la Audiencia Provincial de Cáceres, nº 9/2020, 20 de enero; Sentencia de la Audiencia Provincial de Málaga, nº 281/2019, 17 de abril; Sentencia de la Audiencia Provincial de Ciudad Real, nº 146/2018, 7 de septiembre; Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, nº 406/2018, 20 de junio; Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, nº 110/2017, 21 de febrero; Sentencia de la Audiencia Provincial de Vitoria, nº 298/2015, 29 de septiembre; Sentencia de la Audiencia Provincial de Pamplona, nº 37/2014, 28 de febrero), art. 173.1 CP (Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, nº 473/2017, 11 de julio; Sentencia de la Audiencia Provincial de Bilbao, nº 90056/2015, 18 de febrero). En este sentido, cabe destacar la ausencia de sentencias condenatorias en el ámbito jurisdiccional valenciano.

¹⁹ En sentido similar, la sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, de 26 de abril de 2006, o la sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, de 15 de septiembre de 2003.

"no cualquier actuación de un arrendador encaminada a dificultar al arrendatario el disfrute del bien arrendado puede incardinarse en un ilícito penal, se precisa (...) la realización de una conducta violenta, que tanto abarca a la intimidación como a la violencia en las personas y la fuerza en las cosas, con la finalidad de impedir a alguien hacer lo que la ley no prohíbe u obligar a alguien a hacer lo que no quiere".

En este sentido, puede resultar criticable la utilización del principio de intervención mínima realizada por la jurisprudencia citada. En efecto, a lo que no puede conducir el hecho de invocar este principio es a una "minimización de la realidad" (Herrera, 2007: 104), puesto que estimar la falta de relevancia penal de este tipo de comportamientos conlleva remitir la cuestión a la jurisdicción civil, ámbito en el que la persona acosada podrá experimentar una mayor desprotección, motivo por el cual no se podrá ofrecer una respuesta equilibrada a la problemática que representan estos comportamientos para garantizar el derecho a la vivienda. De hecho, el principio de intervención mínima también puede servir en estos casos, como ocurrió durante una época con los supuestos de corrupción, para fomentar la existencia de una serie de desequilibrios de poder entre las personas que acceden al sistema de justicia penal, pudiendo verse beneficiados de esta garantía de intervención mínima los agentes, promotores inmobiliarios o grandes tenedores que hayan llevado a cabo las prácticas de acoso.

No obstante, en el marco concreto del acoso inmobiliario, este riesgo de desigualdad en el acceso a la justicia no se vincula únicamente a la intervención mínima, sino a todo lo que supone para la persona acosada el tránsito dentro del sistema de justicia penal, desde los costes económicos de la representación, a los procesos de victimización derivados del proceso penal. Todo esto, además, en una posible situación de precariedad habitacional si las conductas de acoso inmobiliario tuvieron como resultado final la privación del legítimo disfrute de la vivienda.

Por ello, otro argumento de peso para considerar la adecuación de desarrollar un marco administrativo sancionador son las razones de eficacia que se derivarían de éste. Esto sería así, gracias a la mayor celeridad que un régimen sancionador en el ámbito autonómico podría suministrar en este ámbito, no solo por la configuración de un procedimiento sancionador *ad hoc*, sino por la posibilidad de establecer medidas protectoras para garantizar que la persona acosada no vea afectado el disfrute del derecho a una vivienda digna. De igual modo, por lo que respecta a la limitación de las sanciones al ámbito pecuniario, no debería ser necesariamente un problema en términos de prevención, pues una adecuada graduación de las infracciones y las sanciones permitiría evitar la pérdida de estos efectos mediante el recurso al Derecho administrativo sancionador. De hecho, este efecto preventivo podría aumentarse imponiendo determinadas inhabilitaciones, por ejemplo, en materia de contratación con la administración autonómica, a los actores del mercado inmobiliario que lleven a cabo comportamientos de acoso.

Por todo lo expuesto, parece deseable plantear la posibilidad de configurar un régimen sancionador dentro de la normativa autonómica valenciana relativa a la función social de la vivienda, considerando la inadecuación del Derecho penal para dar respuesta a gran parte de las prácticas de acoso inmobiliario, a excepción de las de mayor gravedad. De forma previa a esbozar esta propuesta, se realizará en el punto siguiente una descripción del actual marco

normativo del acoso inmobiliario en la legislación valenciana en materia de protección del derecho a la vivienda.

3.3. La definición del acoso inmobiliario en la Ley 2/2017, por la función social de la vivienda en la Comunitat Valenciana: exposición y otros ejemplos en el marco comparado autonómico

La Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda en la Comunitat Valenciana²⁰ (en adelante, LFSV), recoge en su Título VI, bajo la rúbrica “Igualdad en el acceso y ocupación de las viviendas”, una primera definición del acoso inmobiliario en la normativa autonómica en materia de vivienda. Concretamente, esta definición se encuentra en el art. 28.3 c) LFSV²¹, dentro de las conductas contrarias a la igualdad y la no discriminación a la vivienda reguladas en el art. 28, entendiendo las prácticas de acoso inmobiliario como objeto de protección de este precepto:

“El acoso inmobiliario, entendido como toda actuación u omisión con abuso de derecho que tiene el objetivo de perturbar a la persona acosada en el uso pacífico de su vivienda y crearle un entorno hostil, ya sea en el aspecto material, personal o social, con la finalidad última de forzarla a adoptar una decisión no deseada sobre el derecho que la ampara para ocupar la vivienda. A efectos de la presente ley, el acoso inmobiliario constituye discriminación. La negativa injustificada de los propietarios de la vivienda a cobrar la renta arrendaticia es indicio de acoso inmobiliario”.

Esta primera definición viene acompañada por la consideración del acoso inmobiliario como una infracción muy grave por incumplimiento de la función social de la vivienda, realizando una tipificación genérica del acoso inmobiliario, sin existencia de regulación legal de las conductas que quedarían englobadas por la amplia fórmula recogida en el art. 33.3 d) de la LFSV²²:

“Llevar a cabo acciones u omisiones que comporten acoso o discriminación según lo establecido en esta ley”.

Asimismo, cabe considerar que a las infracciones consideradas como muy graves por la LFSV se les impone en el art. 34 una multa de 350.001 hasta 950.000€.

²⁰ Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-2421>

²¹ Cabe remarcar que esta definición reproduce textualmente lo dispuesto por el art. 45.3 c) de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña, primer antecedente de definición del acoso inmobiliario en el ámbito normativo autonómico y estatal. De hecho, la LFSV adapta de la normativa catalana la consideración del acoso inmobiliario como un comportamiento contrario a la igualdad y no discriminación en materia de acceso a la vivienda. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-3657>

²² Siguiendo lo dispuesto por el art. 123.2 a) de la ley catalana.

Lo expuesto en relación con la LFSV es el marco normativo existente en la Comunitat Valenciana respecto del acoso inmobiliario. Como se ha dicho, parte del esquema elaborado en primera instancia por Cataluña, sin que pueda apreciarse un desarrollo legislativo de estas conductas, por ejemplo, incidiendo en una tipificación concreta de las infracciones que podrían cometerse como prácticas de acoso inmobiliario, o implementando un régimen sancionador específico para estos supuestos. De hecho, no es esta una excepción si lo comparamos con otros territorios, puesto que, más allá de la consideración puntual de determinados comportamientos concretos como prácticas de acoso inmobiliario²³, no puede apreciarse en el ámbito autonómico, tampoco en el estatal²⁴, la promulgación de una normativa integral que desarrolle el concepto de acoso inmobiliario, así como la posible creación de un régimen sancionador específico para estas conductas.

Siguiendo con la posibilidad apuntada en el apartado precedente, relativa a la adecuación del Derecho administrativo sancionador para sancionar los supuestos de acoso inmobiliario que escapen a la jurisdicción penal, la posibilidad de desarrollar una normativa integral sobre estas prácticas en el ámbito autonómico valenciano representaría un avance significativo, no solo para proteger la función social de la vivienda, sino también en materia de técnica legislativa, por ser una posibilidad que no ha sido contemplada en la legislación estatal o autonómica respecto de otros territorios.

²³ Así, la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, del País Vasco, que recoge en su art. 83 e) la consideración del acoso como infracción muy grave, en los mismos términos que la LFSV, o, reconociendo en su art. 84 como infracciones graves dos conductas asimilables al acoso inmobiliario: h) 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; y) No 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 urgente. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-7802

²⁴ Sobre esta cuestión, cabría citar la regulación contenida en la Proposición de Ley estatal de garantía del derecho a la vivienda digna y adecuada, elaborada desde la "Iniciativa por una Ley que garantice el derecho a la vivienda". En su art. 100.2 c), partiendo de la definición inicial contenida en la normativa catalana, se producen una serie de ampliaciones significativas, además de la mención expresa de determinadas prácticas, pese a que tampoco contenía una tipificación expresa de las infracciones de acoso inmobiliario. Art. 100.2 c): "Toda actuación u omisión con abuso de derecho que tiene el objetivo de perturbar a la persona acosada en el uso pacífico de su vivienda y crearle un entorno hostil, ya sea en su aspecto material, personal o social, y con la finalidad última de forzarlo a adoptar una decisión no querida sobre el derecho que le ampara a ocupar y detentar la posesión de la vivienda. Entre otras posibles actuaciones de acoso inmobiliario tipificables y sancionables contra el disfrute pacífico de la vivienda, se encuentran la interrupción maliciosa de los suministros básicos del hogar, provocar pérdida de habitabilidad de la vivienda, causar daños y dolo, o el hostigamiento frente a los lugares habituales del morador. A los efectos de esta ley el acoso inmobiliario constituye discriminación y abuso, sin óbice de que adicionalmente pudiera constituir delito penal de coacciones, trato degradante o atentado contra la integridad moral. La negativa injustificada de los propietarios o arrendadores a cobrar la renta arrendaticia será indicio manifiesto de acoso inmobiliario". Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-192-1.PDF

4. Propuestas de regulación: posibilidades de desarrollo normativo del acoso inmobiliario en la legislación valenciana en materia de vivienda

A partir de los puntos desarrollados en el presente informe, se expondrán en el siguiente apartado una serie de conclusiones destinadas a perfilar una propuesta de regulación relativa al desarrollo del concepto de acoso inmobiliario y su régimen sancionador en la normativa valenciana en materia de vivienda. En esta propuesta, se partirá del marco legislativo previo, destacando en este punto la importancia de la Ley 2/2017, de la función social de la vivienda.

1. En relación con el concepto de acoso inmobiliario, debería seguirse lo dispuesto por el art. 28 c) de la LFSV, si bien cabría incluir una serie de matizaciones que delimiten de forma más amplia el concepto. En este sentido, a partir de la conexión reconocida en la LFSV respecto del acoso inmobiliario como una conducta contraria a la igualdad y la no discriminación en el acceso y ocupación de la vivienda, sería interesante considerar la posibilidad de presentar un desarrollo de lo que podría considerarse como motivos discriminatorios en el acceso a la vivienda, por ejemplo, en casos de aporofobia o exclusión social, la concurrencia de los cuales podría servir para graduar las sanciones de las infracciones constitutivas de acoso inmobiliario.

2. Por lo que respecta a la concreción de los supuestos de acoso inmobiliario, sería importante definir de forma expresa que la sanción administrativa de estos comportamientos estará supeditada a que la conducta concreta no sea constitutiva de infracción penal, especialmente de los delitos de coacciones, trato degradante o contra la integridad moral en el ámbito inmobiliario. Con esta matización, se reconocería la preferencia de la jurisdicción penal en los supuestos de concurrencia entre ambos regímenes sancionadores, cumpliendo así con la prohibición de doble sanción que impone el principio *non bis in idem*, básico para armonizar la complementariedad entre Derecho penal y Derecho administrativo sancionador.

En este sentido, resultaría de especial importancia el establecimiento de una cláusula que determine las pautas a seguir en supuestos de concurrencia con el orden jurisdiccional penal, especialmente en los casos donde el archivo de la causa pueda llevar a la reapertura del procedimiento sancionador. Así, además de concretar en estos casos la necesaria vinculación del orden administrativo a los hechos probados por el procedimiento penal, será de importancia aclarar aspectos materiales, como por ejemplo la interrupción de los plazos de prescripción durante el período en que el procedimiento sancionador se encuentre suspendido.

3. Dicho esto en relación con los supuestos de concurrencia con la jurisdicción penal, cabría establecer una serie de pautas a efectos de definir los casos a tipificar como supuestos de acoso inmobiliario. En este sentido, a partir de la definición amplia establecida por el art. 28 c) LFSV, cabría en primer término establecer unas líneas generales que desarrollaran este concepto. Para ello, podrían considerarse aquellas conductas contrarias a la garantía del derecho a la vivienda, realizadas siguiendo los requisitos detallados en este informe sobre los

actos de acoso: su carácter preordenado, la sistematicidad de las conductas, el componente reiterativo y acumulativa de éstos, así como la existencia de un elemento teleológico en estos comportamientos, representado por la finalidad de conseguir el abandono de la vivienda por la persona acosada.

Así las cosas, siempre que se cumplan estos requisitos, los supuestos que podrían constituir una suerte de criterios generales para desarrollar el concepto de acoso inmobiliario serían, entre otras conductas: la negativa injustificada de los propietarios o arrendadores a cobrar la renta arrendaticia; el incumplimiento por parte del arrendador de las obligaciones que le corresponden como tal, de acuerdo con la Ley de Arrendamientos Urbanos; la cesación o manipulación de precios en la prestación de servicios de primera necesidad al arrendatario; la provocada pérdida de habitabilidad de la vivienda por la falta de reparaciones básicas; la perturbación en el legítimo uso de la vivienda sirviéndose de terceras personas físicas o jurídicas.

4. A partir de las líneas generales expuestas, sería posible establecer las infracciones concretas que podrían cometerse en el marco de un régimen administrativo sancionador del acoso inmobiliario. Sobre esta cuestión, podría ser deseable realizar una graduación entre las infracciones cometidas, considerando el nivel de afectación producido en relación con la perturbación sufrida en el derecho a la vivienda por la persona acosada.

En este sentido, por ejemplo, en los supuestos de pérdida de habitabilidad del inmueble por falta de las reparaciones a la que la ley obliga al arrendador, podría graduarse la gravedad de la infracción dependiendo del carácter estructural de las mismas. De igual modo, en los casos en que el acoso inmobiliario venga motivado por la obstrucción en el suministro de servicios básicos, sería posible diferenciar a efectos de graduación entre los supuestos de cesación y manipulación, pudiendo ser considerada la primera conducta como de mayor gravedad. Otro posible grupo de conductas sería el relativo a la perturbación del disfrute de la vivienda mediante actos de presión inmobiliaria realizados por terceras personas contratadas por el arrendador, si bien estos comportamientos podrían llegar a ser fácilmente constitutivos de infracción penal, siendo necesario discernir la concurrencia de ambas jurisdicciones en estos casos.

5. Además de la graduación de las infracciones, resulta de importancia establecer una serie de pautas para la graduación de las sanciones por los hechos cometidos, siguiendo el principio de proporcionalidad como criterio orientador. En este punto, además de seguir lo dispuesto por la LSFV, así como el resto de normativa valenciana en materia de vivienda, podrían establecerse una serie de especificidades para el caso del acoso inmobiliario. Por ejemplo, haciendo referencia a la conexión de las conductas de acoso como forma de discriminación en el acceso a la vivienda, sería posible establecer una graduación de la sanción de alcance agravatorio cuando los actos de presión inmobiliaria fueran realizados mediando motivos discriminatorios.

6. Asimismo, en relación con las posibles sanciones a imponer a la persona infractora, además de la distinta graduación de la multa atendiendo a la gravedad de la infracción, podrían contemplarse medidas de carácter complementario, con el objetivo de afianzar los efectos preventivos del régimen sancionador a desarrollar. Siguiendo esta idea, podría establecerse una inhabilitación temporal de las personas infractores para la construcción de viviendas protegidas y

para realizar actuaciones de edificación o rehabilitación efectuadas con ayuda o financiación pública, considerando que las conductas cometidas son contrarias a la función social que debe seguir cualquier política de vivienda pública.

De igual modo, otra medida complementaria específica para los casos de acoso inmobiliario que lleguen a privar del derecho al uso de la vivienda a personas en situación de vulnerabilidad social podría ser, bien la reposición de la persona afectada en el uso de la vivienda, bien una alternativa ubicada dentro del mismo término municipal. Con esto, se buscaría respetar la garantía del derecho a la vivienda en supuestos graves de exclusión social.

7. Finalmente, resulta de especial importancia realizar una determinación de las personas susceptibles de ser consideradas responsables por actos de acoso inmobiliario. En este sentido, el catálogo de potenciales sujetos activos debería englobar a personas físicas o jurídicas, sean públicas o privadas, así como entidades sin personalidad jurídica, para así poder incluir a los denominados “fondos buitre”. En relación con éstos, resultaría deseable poder establecer pautas para determinar la identificación su personal directivo, o representantes a efectos de comunicar con la Administración, especialmente en supuestos donde puedan ser considerados grandes tenedores, para no permitir espacios de impunidad motivados por el carácter opaco de estas entidades.

Además, es importante establecer unas directrices para los casos de infracciones cometidas por personas jurídicas, a efectos de determinar la posible responsabilidad de las personas físicas integrantes de sus órganos de dirección. En este sentido, una posible opción legislativa a seguir sería estimar ambas atribuciones de responsabilidad de forma paralela, para que así fuera posible determinar la responsabilidad de la persona física en determinados supuestos, por ejemplo, si la persona jurídica se extinguiera antes de dictarse la resolución sancionadora.

5. Bibliografía

CARUSO FONTÁN, Viviana (2011): "El acoso inmobiliario como agravante del delito de coacciones y su posible incidencia en el concepto de violencia", *Revista General de Derecho penal*, 16,1-18.

HERRERA MORENO, Myriam (2007): *Asedio inmobiliario de ancianos en el contexto de la especulación urbanística*, Granada: Comares.

MEHLHORN, Dimitri (1998): "A Requiem for Blockbusting: Law, Economics and Race-Based Real Estate Speculation", *Fordham Law Review*, 67, 1145-1192.

NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert (2019): *La ideología de la soberanía. Hacia una reconstrucción emancipadora del constitucionalismo*, Madrid: Trotta.

POMARES CINTAS, Esther (2010): "La incriminación específica del acoso inmobiliario en la reforma del Código penal de 2010: los nuevos delitos de coacciones y

contra la integridad moral", *Estudios penales y criminológicos*, 30, 357-394.

RAGUÉS VALLÉS, Ramón (2009): "El acoso inmobiliario: últimas novedades legislativas y judiciales", *La ley penal: revista de derecho penal, procesal y penitenciario*, 59, 5-16.

TALLER CONTRA LA VIOLENCIA INMOBILIARIA E URBANÍSTICA (2006): *El cielo está enladrillado: entre el mobbing y la violencia inmobiliaria y urbanística*, Barcelona: Bellaterra.

TUSET DEL PINO, Pedro (2004): *Cómo y de qué manera actuar ante las prácticas de mobbing inmobiliario*, Barcelona: Difusión.

VILLEGAS FERNÁNDEZ, Jesús Manuel (2009): *Mobbing inmobiliario*, Barcelona: Bosch.

