

REALIDAD URBANA /

LA POLÍTICA DE MOVILIZACIÓN DE VIVIENDA VACÍA EN ESPAÑA /

Leire Escajedo · Pilar Garrido · Miren Gorrotxategui /

3/2011



Serie de Documentos Realidad Urbana

Los documentos de esta serie están sujetos a una licencia Creative-Commons perteneciente al Grupo de Estudios EKITEN-**Thinking** Ikasketa Taldea.

Esta publicación puede ser reproducida en su totalidad o en parte y en cualquier formato para propósitos educativos o sin fines de lucro sin que deba mediar permiso del propietario de los derechos de autor, siempre que se haga referencia a la fuente.



Grupo de Estudios EKITEN-**Thinking** Ikasketa Taldea- UPV/EHU
Barrio Sarriena s/n
48490 Leioa (Bizkaia)
Telf.: 94 6015139
e.mail: info@ekitenthinking.org
www.ekitenthinking.org

Título: La política de movilización de vivienda vacía en España

Autores: Leire Escajedo, Pilar Garrido, Miren Gorrotxategui

Dirección Realidad Urbana:

Miguel Angel García Herrera

Pilar Garrido Gutiérrez

Edición: Igone Guerra Gurrutxaga

Diseño y maquetación: Insólito Comunicación Visual

ISSN electrónico 2174-8535

Mayo 2.011

Presentación /

El Grupo de Estudios EKITEN-**Thinking** nació con el objetivo de crear una comunidad multidisciplinar y abierta de expertos, académicos, profesionales e intelectuales que desde la cooperación generaran conocimiento y pensamiento en materia de política de vivienda y desarrollo urbano.

Este Grupo de Estudios, conformado por un equipo profesional asentado en el Campus de Bizkaia de la UPV/EHU y apoyado por una red de más de 30 colaboradores expertos en las materias del desarrollo urbano y la vivienda, se ha abocado durante estos dos años al análisis, reflexión y puesta en común de aspectos relacionados con estas temáticas desde la riqueza que aporta el conocimiento de la diversidad disciplinaria.

Conscientes del valor que tienen las experiencias obtenidas tanto a través de años de dedicación profesional en la gestión de la planificación urbana como a través de la investigación y el estudio de formas de hacer valer los derechos sociales, desde EKITEN-**Thinking** queremos ahora poner a disposición de todos los interesados **la serie Realidad Urbana**, editada exclusivamente en Internet, y que aparece con una periodicidad bimensual.

En cada número de esta serie de documentos se publicará un único artículo, elaborado por un reconocido experto miembro de la red EKITEN-**Thinking**, resultado del valioso proceso de colaboración e investigación realizado en el marco del proyecto de investigación "Derecho y Administración al servicio del acceso a la Vivienda".

Realidad Urbana busca ofrecer a través de esta serie de trabajos un primer acercamiento a los nuevos retos del desarrollo urbano y la problemática residencial, con el objeto de que estos escritos puedan orientar tanto la labor investigadora y académica como la posible formulación de nuevas medidas de intervención sobre el ámbito de la vivienda y el desarrollo urbano en este siglo XXI.

En este segundo número le presentamos el documento de investigación "**Las Políticas de Movilización de Vivienda Vacía en España**", elaborado por Leire Escajedo, Pilar Garrido y Miren Gorrotxategui, tres docentes e investigadoras en la materia, pertenecientes a la Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea. En las siguientes páginas, las investigadoras sociales nos presentan las medidas de intervención en materia de vivienda vacía en España: las medidas de fomento, las medidas de penalización fiscal contra la desocupación de viviendas, en su ámbito nacional así como en el específico de la Comunidad Autónoma Vasca y Navarra y por último, nos describirán las medidas coercitivas contra los propietarios de las viviendas vacías, el caso de Cataluña.

Índice /

1.Introducción. La vivienda vacía en España	7
2.Medidas de fomento para la movilización de la vivienda vacía	10
1. Referencia general a las medidas de fomento para la movilización de vivienda vacía en España.	11
2. Las medidas de fomento para la movilización de vivienda vacía en Euskadi.	15
3.Medidas penalizadoras de carácter fiscal contra la desocupación de las viviendas	22
1. Medidas fiscales que prevén un recargo del IBI a las viviendas vacías	22
1.1. En el ámbito estatal	22
1.2. En Euskadi	23
1.3. En Navarra	25
2. Impuestos específicos que gravan la vivienda vacía: El canon non nato sobre la vivienda vacía en el País Vasco.	27
4.Medidas coercitivas contra los propietarios de las viviendas vacías	30
Las medidas coercitivas contra los propietarios de las viviendas vacías en Cataluña.	32

LAS POLÍTICAS DE MOVILIZACIÓN DE VIVIENDA VACÍA EN ESPAÑA¹ /

1. Introducción. La vivienda vacía en España

En los últimos años, las políticas de vivienda han adquirido en España un protagonismo especial, ya que el acceso a la vivienda se ha convertido en uno de los elementos que condiciona la calidad de vida de los ciudadanos. Esto se debe fundamentalmente a una subida espectacular del precio de compra de la vivienda, que se agrava por la falta de alternativas dada la escasa oferta de alquiler.

Por otro lado, se ha vivido un periodo expansivo, desde el punto de vista urbanístico, de construcción masiva, que sin embargo no ha incidido ni en los precios ni en la accesibilidad a la vivienda. Esta tendencia supone, en cambio, consumo de suelo, recurso escaso y no renovable, deterioro de la ciudad consolidada y, en muchos casos, actuaciones especulativas sobre este bien, que proceden de su gran rentabilidad económica.

Por ello, desde hace un tiempo, han cobrado especial interés las políticas que apuestan por el impulso de la rehabilitación y renovación urbana, el alquiler, y la recuperación de las viviendas vacías.

A la última de las políticas citadas nos vamos a referir en este trabajo.

Cuando se aborda la cuestión referente al número de viviendas vacías en España, la polémica en torno a lo que ha de considerarse vivienda vacía y a la credibilidad de los datos obtenidos en función de la metodología empleada es algo habitual. No obstante, parece que existe acuerdo al señalar que este número es sustancialmente más alto que en la mayoría de los países europeos.

Si atendemos a los datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística² en el Censo de Población y Vivienda elaborado en el año 2001³, el número de viviendas vacías o desocupadas en España

¹ Este trabajo se cerró en Septiembre de 2010.

² <http://www.ine.es>

³ En 2011 está prevista la realización de otro Censo Demográfico. El anteproyecto que detalla, entre otras cuestiones, las variables que formarán parte este Censo 2011, ha sido adelantado por el INE. En él se prevé la permanencia de la categoría "viviendas desocupadas o vacías", http://www.ine.es/censos2011/censos2011_antepro.pdf

ronda los tres millones, lo que equivale a un 14,8% del total de viviendas censadas.

En este Censo se establece una clasificación de las viviendas familiares que distingue:

- las viviendas principales: aquellas que constituyen la residencia habitual de al menos una persona,
- las viviendas secundarias: las usadas en vacaciones, fines de semana,...,
- las viviendas vacías o desocupadas: aquellas disponibles para venta o alquiler, o simplemente abandonadas⁴ y
- otro tipo de viviendas: las usadas de manera continuada y no estacional, pero sin ser residencia habitual, por ejemplo, las destinadas a alquileres sucesivos de corta duración.

El propio Censo subraya, no obstante, que existe una gran diferencia de tasas de desocupación de vivienda entre distintos territorios⁵. De la misma forma que hay provincias en las que la existencia de vivienda secundaria es mucho más elevada que en otras, hay provincias que superan la media estatal de viviendas vacías (como las provincias gallegas, que en el caso de Lugo llega al 19%) y otras cuyo índice de desocupación está muy por debajo de la media (en Álava, por ejemplo, esta tasa se señala en un 8%).

Asimismo, hay que decir que el frenético ritmo de construcción de nuevas viviendas durante la década 1997-2007 en España y el posterior estallido de la burbuja inmobiliaria han provocado una

⁴ La vivienda vacía no se define de igual manera en todos los territorios y por todas las instancias públicas. Así por ejemplo, la Estadística Bienal sobre Vivienda Vacía en Euskadi de 2007 incluye un subgrupo dentro de las viviendas vacías para separar las viviendas desocupadas que están en el mercado de las que no lo están, a las que se les da el nombre de "viviendas potencialmente gestionables".

⁵ A esta desigual situación que se da entre territorios españoles en relación a la tasa de viviendas vacías, hay que añadir otro elemento diferenciador que tiene que ver con el reparto competencial establecido en materia de vivienda en la Constitución española. El Art. 148.1.3 CE autoriza a las Comunidades Autónomas a asumir competencias plenas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Con base en este precepto, las Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos de Autonomía la competencia exclusiva sobre vivienda. Esto permite la existencia de políticas autonómicas de intervención en materia de vivienda vacía que pueden llegar a ser sustancialmente distintas. Por otro lado, también el Estado ha venido interviniendo sobre vivienda a través fundamentalmente de la aprobación de los Planes Estatales de vivienda, amparándose para ello en sus competencias sobre la regulación de las bases y coordinación de la actividad económica (Art. 149.1.13 CE), y sobre la ordenación del crédito (149.1.11 CE)⁶. Esta situación hace que el Estado, a su vez, también pueda aprobar medidas de intervención para la movilización de viviendas vacías.

nueva situación que cambia el panorama español sobre la vivienda vacía. Ahora, a parte de la tradicional tasa de vivienda vacía, que en su mayoría se encontraba en manos de propietarios privados, hay que tener en cuenta el stock de vivienda nueva sin vender en manos de las promotoras y de las entidades financieras.

Ante el preocupante panorama sobre el uso y aprovechamiento de nuestro parque residencial, la Administración Pública, tanto estatal como autonómica, ha empezado a aprobar medidas de intervención sobre vivienda vacía, como uno de los medios destinados a facilitar el acceso a la vivienda de determinados colectivos.

En el entorno europeo todas las medidas de intervención ante la vivienda vacía que hemos expuesto⁶ (incentivas, penalizadoras, coercitivas) han sido objeto de importantes críticas desde diferentes grupos sociales. Los críticos de las medidas incentivas destacan que estas medidas siguen dejando en manos del propietario de la vivienda la decisión de movilizarla o no y denuncian que para estos fines se empleen recursos públicos que pudieran destinarse directamente a la satisfacción de la necesidad de vivienda de otros ciudadanos. Frente a ellos están los colectivos de propietarios que, por ejemplo en Bélgica, recurrieron el impuesto sobre la vivienda vacía, entendiendo que éste vulneraba las facultades que comprende el derecho a la propiedad privada. Este debate, en términos muy similares, se ha planteado en todos los países analizados y, como era de esperar, ha llegado también a España.

La polémica se ha suscitado con la aparición de las medidas penalizadoras o coercitivas que castigan la desocupación permanente por el incumplimiento de la función social de estas viviendas. El debate público surge en torno a la reforma del Impuesto de Bienes Inmuebles del 2002 que recoge la posibilidad de establecer por parte de los ayuntamientos un recargo de hasta el 50% de la cuota líquida del impuesto a los bienes inmuebles de uso residencial que se encuentren permanentemente desocupados, y se acentúa con la aprobación de la Ley del Derecho a la Vivienda en Cataluña que regula el alquiler forzoso de la vivienda vacía y con la inclusión de un canon sobre vivienda vacía en el Anteproyecto de la Ley de Garantía del Derecho Ciudadano a una Vivienda Digna del País Vasco (2008).

⁶ En el documento de trabajo nº 2 de esta serie Realidad Urbana titulado "Políticas de movilización de viviendas vacías en algunos países de Europa".

Por último, apuntar que en los siguientes apartados se partirá de la clasificación utilizada en la primera parte de este trabajo. Estas medidas de intervención en vivienda vacía se clasificaban en: medidas de fomento para la movilización de vivienda vacía, medidas penalizadoras de carácter fiscal ante la desocupación de la vivienda y medidas de carácter coercitivo contra la desocupación. En el apartado relativo a las medidas de fomento se trazarán en primer lugar las líneas generales de intervención imputables al Estado y a las Comunidades Autónomas, sin especificar los elementos diferenciadores de cada uno de ellos, salvo alguna excepción. En segundo lugar y en este mismo apartado, se hará referencia a la política de intervención desarrollada en Euskadi, pionera en la adopción de este tipo de medidas y que ha servido después como modelo de referencia a las políticas del Estado y de otras Comunidades Autónomas⁷. En el apartado relativo a la penalización fiscal, se hará referencia al marco normativo estatal, así como al de la Comunidad Autónoma Vasca y Navarra, que por su singularidad en materia fiscal, ofrecen experiencias separadas. Asimismo examinaremos la problemática que plantearía la aprobación de un canon de vivienda vacía. Finalmente, en el apartado relativo a las medidas de carácter coercitivo, se recogerán las referencias normativas existentes en las Comunidades Autónomas que han previsto este instrumento de intervención sobre vivienda vacía en sus leyes sobre vivienda. En este momento, la única Comunidad Autónoma que ha regulado este tipo de medida es Cataluña.

2. Medidas de fomento para la movilización de la vivienda vacía

La escasa importancia del mercado de viviendas en alquiler en España, en comparación con otros países europeos, hace que la posibilidad de garantizar el derecho a la vivienda resulte más difícil, al limitarse una de las alternativas de acceso a la vivienda existente. En este contexto, las medidas de fomento que se aplican en España para lograr la movilización de las viviendas vacías, van dirigidas principalmente al fortalecimiento del mercado de alquiler de viviendas; en casi todas las normas que prevén medidas para la

⁷ El objeto y la dimensión de este trabajo no permiten, pese a su interés, la elaboración de un cuadro en el que se recoja de forma detallada la forma en que cada órgano de intervención específica, como "variaciones sobre un mismo tema", cada uno de los elementos en los que se concreta el marco general aquí expuesto.

ocupación de las viviendas vacías, el objetivo principal de estas medidas se centra en el fomento del alquiler, resultando la movilización de la vivienda vacía una consecuencia oportuna, más que un fin en sí mismo⁸.

1). Referencia general a las medidas de fomento para la movilización de vivienda vacía en España

Si nos referimos al Estado, debe señalarse la creación, en el año 2005, de la Sociedad Pública de Alquiler (SPA)⁹, a través de la cual el Estado lleva a cabo la labor de fomento de alquiler y con ello de movilización de vivienda. Esta sociedad tiene como objetivo facilitar la dinamización del mercado de alquiler a precios asequibles, para lo cual se encarga de la gestión de viviendas de terceros en alquiler, además de promover la eficiencia económica en el mercado de alquiler, mediante actividades relacionadas con la mejora de la financiación, el aseguramiento y, en general, todas aquellas que favorezcan la reducción de costes de intermediación en el mercado.

El Estado ha ideado además una política de intervención en este ámbito que pretende, según recoge el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación (2009-2012)¹⁰: "Conseguir que del total de actuaciones relacionadas con la oferta de vivienda protegida –de nueva producción, o de reconversión del parque existente– no menos del 40 por ciento sea destinada al alquiler".

Para lograr este objetivo -uno entre los cinco que se marca-, el Plan establece un marco de intervención que, en algunos casos, pasa por movilizar hacia el mercado de alquiler las viviendas que se encuentran desocupadas, permitiendo, por ejemplo y bajo ciertas condiciones, la calificación como vivienda protegida de aquella que está desocupada y tiene un régimen jurídico de origen libre, o

⁸ La normativa vasca que crea el "Programa de Vivienda Vacía" (contenida en el Decreto 316/2002, de 30 de diciembre, modificado por el Decreto 61/2009 de 10 de marzo) supone una excepción a esta generalidad, ya que pone el acento en la movilización de la vivienda vacía, si bien se utiliza el alquiler como instrumento para lograrlo. Esta excepción, además, va más allá del simple enunciado de la norma, al concretarse en el requisito de que las viviendas deban estar desocupadas durante un período mínimo de 9 meses (anteriormente 12 meses) para ser consideradas como vacías y poder entrar a formar parte del Programa de Vivienda Vacía planeado por dicha normativa.

⁹ tutelada por el Ministerio de Vivienda a través de su Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES), se aprobó su puesta en marcha en Consejo de Ministros del 8 de abril de 2005. Su actividad puede consultarse en <http://www.spaviv.es/>

¹⁰ Es uno de los cinco objetivos recogidos en el Plan contenido en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre.

fomentando la rehabilitación de viviendas existentes con voluntad de destinarlas a vivienda protegida.

Por otra parte, el Plan reserva a las Comunidades Autónomas la concreción de importantes elementos contenidos en él¹¹. Las Comunidades Autónomas, por su parte, además de desarrollar y ejecutar las previsiones estatales que establecen las condiciones que deben cumplirse para beneficiarse de las ayudas contempladas en el Plan, han planteado sus propias políticas de forma complementaria¹², creando sus propios programas de intervención, generando sus propias condiciones de acceso a éstos, apoyándose en sus propias Sociedades Públicas creadas al efecto.

Este cruce de intervenciones del Estado y las Comunidades Autónomas genera un mapa de actuación pública de fomento para la movilización de la vivienda vacía con algunos elementos comunes y otros muchos particulares, que se articulan en torno a los siguientes ejes:

- Captación de vivienda y creación de bolsas de alquiler: los poderes públicos, ofreciendo un marco estable de relación entre las partes, actúan directamente en el mercado, captando viviendas que pasan a formar parte de una bolsa de alquiler pública, gestionada de forma pública. Las viviendas incorporadas a estas bolsas deben cumplir con diversos requisitos, como pueden ser:
 - características técnicas de las viviendas. Los poderes públicos se encargan de verificar que las viviendas cumplen con los requisitos técnicos establecidos en la normativa correspondiente
 - precio máximo de alquiler: en todo caso, cuando se elabora una bolsa pública de viviendas en alquiler, se establecen precios máximos que pueden cobrar los propietarios de las viviendas
 - tiempo de vacancia: en la mayoría de los casos se requiere que la vivienda esté vacía en el momento en el que el

¹¹ Así, por ejemplo, la creación de un Registro Público de demandantes de vivienda y financiación, la determinación de los ingresos mínimos para el acceso a la vivienda y a la financiación, o la determinación de la superficie útil mínima y máxima de las viviendas protegidas.

¹² Lo que no significa que las Comunidades Autónomas hayan intervenido siempre a partir de la previsión estatal. Así, por ejemplo, la Comunidad Autónoma Vasca creó su Programa de Vivienda Vacía (Bizigune) en el año 2002, cuando todavía la SPA no se había constituido.

propietario solicita su inclusión en la bolsa pública de alquiler. En algún caso se requiere que la vivienda haya estado vacía durante un determinado período de tiempo¹³

- tiempo de permanencia de la vivienda: en algunos casos se exige un período mínimo de permanencia en la bolsa pública de alquiler
- circunstancias económicas y sociales de los inquilinos: las viviendas incluidas se reservan en ocasiones al alquiler social, dirigido a personas con insuficientes recursos económicos para acceder al mercado libre o en otras circunstancias sociales de desventaja. En otros casos, al contrario, la oferta de las viviendas es abierta al público en general¹⁴.
- Garantías ofrecidas al propietario: la labor de fomento de movilización de la vivienda vacía se desarrolla fundamentalmente a través de la previsión de un sistema de garantías que haga del alquiler una alternativa atractiva para el propietario de la vivienda vacía, principalmente garantizando la renta al propietario y asegurando el buen estado del inmueble en el momento de su devolución. El carácter de las ayudas, no obstante, puede variar mucho dependiendo del territorio de referencia:
 - ayudas económicas directas: el alcance de este tipo de ayuda varía mucho. Ayudas económicas directas: la ayuda económica al propietario de la vivienda vacía para que ésta sea puesta en el mercado de alquiler contempla en todos los casos una ayuda de carácter económico. Sin embargo, el alcance de esta ayuda varía mucho. En ocasiones se incluye la subvención para el pago del IBI¹⁵. En otras, se facilita la contratación de un seguro multiriesgo – con cobertura y condiciones que pueden variar- para hacer frente a las situaciones de impago o desperfectos en la vivienda. En algunas ocasiones, es la propia administración la que garantiza con sus propios fondos la renta del alquiler y la devolución sin desperfectos de la vivienda¹⁶. En otras,

¹³ Este es el caso de la Comunidad Autónoma Vasca donde, como se detallará más adelante, se requiere una vacancia mínima de 9 meses.

¹⁴ Es el caso de la oferta de la Sociedad Pública de Alquiler.

¹⁵ Por ejemplo, entre otras ayudas, en el Programa Bolsa de Vivienda en Alquiler del Gobierno de La Rioja 2009-2012.

¹⁶ Programa Bizigune del País Vasco que será desarrollado posteriormente.

la Administración abona al propietario la diferencia entre lo que paga el inquilino por este tipo de alquiler tutelado y el que obtendría en el mercado libre de alquiler¹⁷. La ayuda económica puede consistir también en la subvención de los gastos de rehabilitación de una vivienda para que pueda ser alquilada¹⁸.

- apoyo técnico y mediación entre las partes: Los poderes públicos ofrecen el servicio de intermediación entre las partes, no sólo para llevar a cabo el contrato de alquiler sino también para la resolución de los conflictos que pudieran surgir entre las partes.
- Garantías y requisitos ofrecidos al inquilino: La procedencia de las viviendas en alquiler de las bolsas públicas, aporta ciertas ventajas al inquilino. Además, en muchas ocasiones, las previsiones de ayuda ofrecida a los propietarios de las viviendas vacías para que éstas sean puestas en alquiler, se combinan con el reconocimiento de ayudas a los inquilinos de las viviendas que pasan a formar parte de la bolsa pública de alquiler:
 - condiciones técnicas de la vivienda: los requisitos que se exigen a los propietarios para que sus viviendas puedan formar parte de la bolsa pública de alquiler, redundan en beneficio de los inquilinos
 - renta más baja que en mercado: también a causa de las exigencias al propietario, el inquilino se asegura una renta de alquiler por debajo de los niveles del mercado libre
 - suficiencia económica: en algunos casos, la suficiencia económica del inquilino para abordar el pago de la renta es un requisito en el que se pone mucho énfasis¹⁹ mientras que, en otros, esta circunstancia no se atiende
 - subvención de la renta de alquiler: la garantía de cobro del alquiler por parte del propietario va unida, a veces de forma expresa y otras no, a la previsión de la subvención pública al inquilino para el pago de la renta de alquiler. La cuantía de esta subvención varía mucho, no obstante, entre los distintos territorios.

¹⁷ Es el caso de Navarra, según se recoge en el artículo 13.2 la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra.

¹⁸ Entre otras, el Programa Aluga de Galicia contenido en el Decreto 84/2010, de 27 de mayo.

¹⁹ Entre otros, el Programa que establece la Bolsa de vivienda Vacía en Canarias.

- Garantías ofrecidas a los promotores: a causa de la crisis económica de los últimos años que ha generado un importante aumento del stock de viviendas no vendidas, los poderes públicos, estatal y autonómicos han establecido medidas para reducirlo. En ocasiones, facilitando la conversión de viviendas inicialmente de carácter libre en viviendas protegidas. En otras, permitiendo su entrada en la bolsa pública de alquiler de viviendas por un período determinado.

2). Las medidas de fomento para la movilización de vivienda vacía en Euskadi

A pesar de contar con el índice de viviendas vacías más bajo de España, la vasca fue la primera de las Comunidades Autónomas en admitir la necesidad de intervenir públicamente en esta materia. Esta necesidad comenzó a asumirse por el Gobierno Vasco en el año 2002, con la aprobación del Plan Director de Vivienda 2002-2005, en el que se incluyó como objetivo la movilización, es decir, la devolución al mercado de viviendas no habitadas que se mantenían fuera de aquél, de 5000 viviendas vacías. Este objetivo fue posteriormente ratificado en el Plan correspondiente al período 2006-2009, al incluirse como eje estratégico de actuación para el gobierno la recuperación y la puesta en valor de las viviendas vacías²⁰.

Para llevar a cabo este objetivo, el Gobierno vasco impulsó el "Programa de Vivienda Vacía", bautizado para su presentación al público como el "Programa Bizigune"²¹, un programa de incentivos que pretende que las viviendas de titularidad privada deshabitadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca sean puestas en el mercado de alquiler en beneficio de quienes son calificados por la Administración como beneficiarios de este servicio con arreglo a la normativa propia de las viviendas de protección oficial, y ello a cambio del ofrecimiento de un sistema de garantías al propietario. Este programa fue puesto en marcha en el año 2002 y, con las reformas hechas para adaptarse a las necesidades detectadas, todavía hoy se mantiene en vigor²².

²⁰ Está pendiente de aprobación el que será el Plan de Vivienda 2010-2013. En este Plan el Gobierno Vasco tendrá la oportunidad de ratificar o de alejarse de este objetivo.

²¹ <http://www.bizigune.eu>

²² El Programa Bizigune ha conocido tres fases importantes en su configuración. La primera fase está definida por la norma que creó el Programa, el Decreto 316/2002, de 30 de diciembre y su norma de desarrollo, la Orden del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales de 22 de abril de 2003. (continúa en la siguiente página)

2.1. El concepto de Vivienda Vacía en Bizigune

Se determina sobre todo a partir de la enumeración de las condiciones mínimas que han de reunir las viviendas para entrar en dicho programa y se refleja, a través de ella, la naturaleza de la intervención pretendida: el Gobierno actúa como mediador en el alquiler de una vivienda pero no pretende sustituir a los agentes privados que actúan en este ámbito; sólo se dirige a aquellas viviendas que no llegan al mercado. Por otra parte, el programa está destinado al alquiler social, y gran parte del gasto del alquiler es sufragado por la Administración, lo que se plasma en el establecimiento de valores económicos máximos y en la exigencia de que la ocupación efectiva de la vivienda sea una posibilidad cierta, todo ello como forma de optimizar la rentabilidad del fondo gestionado por Bizigune.

De esta manera, una vivienda vacía es aquella vivienda libre que:

- no haya estado ocupada o arrendada durante los 9 meses²³ anteriores a la solicitud para su inclusión en el Programa. A estos efectos, no se consideran ocupadas las viviendas²⁴ (aunque de facto si lo hayan estado), que hayan estado ya incorporadas al programa y vayan a ser reincorporadas, ni tampoco aquellas que queden vacías como consecuencia del ingreso de sus titulares en algún servicio residencial de la tercera edad

Este primer grupo normativo fue objeto de alguna pequeña reforma, a través del Decreto 100/2004 de 1 de junio y la Orden de 26 de noviembre de 2004 respectivamente. También se cambió, mediante el Decreto 126/2007 de 24 de julio, la designación de la sociedad pública que debía asumir la gestión del programa, pasando a ser la responsable, a partir de ese año, la sociedad pública de Gestión de Viviendas en Alquiler / Etxebizitza Alokairuetarako Sozietate Publikoa, S.A., en lugar de VISESA.

Una segunda fase vendría dada por una reforma de mayor calado de las normas originales, que se hizo a partir del Decreto 61/2009 de 10 de marzo. Esta reforma quería resolver los defectos evidenciados con la experiencia de la aplicación del programa los años anteriores y se hizo con el objeto, fundamentalmente, de permitir la inclusión de un mayor número de viviendas entre las susceptibles de acogerse al programa Bizigune, reduciendo algunos requisitos y ajustándolos a la realidad económica.

La tercera fase se engloba en las medidas previstas para hacer frente a la coyuntural crisis económica con fuerte incidencia en la vivienda, ampliándose el número de beneficiarios arrendatarios mediante Orden de 4 de noviembre de 2009 y atrayendo a los promotores al Programa mediante Orden de 24 de septiembre de 2009.

²³ Tiempo de vacancia introducido por el Decreto 61/2009 de 10 de marzo. Anteriormente la normativa establecía un tiempo de vacancia de 12 meses. El incumplimiento de este requisito es la principal causa de rechazo de una vivienda en el programa Bizigune.

²⁴ Esta previsión fue incluida por el Decreto 61/2009 de 10 de marzo

- tenga un valor de renta de mercado tasado por la sociedad que gestiona el programa no superior a los 750 euros al mes, cuantía que podrá incrementarse en función del correspondiente IPC anual y que es actualizable mediante Orden del Consejero de Vivienda²⁵
- se ubiquen en lugares en los que exista una demanda suficiente de alquiler
- reúnan, ella y su entorno, las condiciones esenciales de habitabilidad o sea ésta procurable con una reforma cuyo gasto financiado por el programa no sea superior a 18000 euros, si bien esta ayuda es compatible con otras.

2.2. El contenido del Programa Bizigune

El Programa establece las condiciones que han de cumplir el propietario cedente de la vivienda y los adjudicatarios de las viviendas cedidas para el alquiler y recoge, así mismo, las garantías y prestaciones a las que el Gobierno –a través de la Sociedad Pública gestora del Programa- se compromete con cada uno de ellos²⁶. De esta manera,

- El propietario cedente: se compromete a ceder para el alquiler su vivienda a la sociedad gestora del programa por un plazo de tiempo establecido en cinco años.
- La Sociedad pública gestora del programa Bizigune: durante este período, asegura al propietario una contraprestación económica por la cesión, que es calculada de forma previa a la decisión de la cesión. Esta contraprestación, que se calcula en función de los precios medios del mercado, puede consistir en una ayuda para la reforma (con lo que se estaría realizando una financiación sin intereses de la reforma) de la vivienda –gestionada por la sociedad pública- para hacer

²⁵ Esta condición económica fue introducida por el Decreto 61/2009 de 10 de marzo, actualizándose la anterior cuantía de 660 euros mensuales. Esta norma eliminó, así mismo, un requisito establecido por la normativa anterior: que la vivienda no podía tener una superficie útil superior a los 120 metros cuadrados. No obstante, si la tasación es superior pero el propietario renuncia a la tasa excedente, también podría incluirse en el programa.

²⁶ Esta es probablemente una de las diferencias más importantes del programa Bizigune con respecto a otros programas de movilización de vivienda vacía a través de medidas incentivadas existentes en otras Comunidades Autónomas. Concretamente, el hecho de que el gobierno no sólo ofrece garantías al propietario y media en el proceso de alquiler sino que, además, el mismo programa subvenciona a los inquilinos parte del pago del alquiler.

posible su habitabilidad, en una renta periódica o, en su caso, en un importe capitalizado. Actualmente²⁷, la renta media que perciben los propietarios es de 580,28 euros.

Además, al final del período se garantiza al titular de la vivienda la devolución de la vivienda en buenas condiciones al finalizar el contrato, y la misma sociedad pública se encarga de todas las gestiones que en relación con ello deban realizarse en relación al inquilino.

- Los adjudicatarios de las viviendas en alquiler: reciben una oferta de ocupación de una de las viviendas de la bolsa de alquiler que generan los contratos de cesión. Esta oferta se produce según un orden de preferencia normativamente asignado²⁸, a las personas físicas o unidades de convivencia que a tal efecto estén inscritas en el registro de solicitantes de vivienda de protección oficial o servicio vasco de vivienda - Etxebide²⁹ que han solicitado expresamente dicha opción. Un segundo rechazo ante la adjudicación de la vivienda en alquiler supondría la expulsión del inscrito en Etxebide por un período de dos años.

Los arrendatarios abonarán con sus propios medios solamente una parte del precio del alquiler de la vivienda. El resto lo sufragará el Gobierno Vasco a través de la sociedad gestora, otorgando al arrendatario una subvención anual³⁰ que supone una renta media mensual de 310,41 euros.

Por otra parte, y aunque no forma parte estrictamente del contenido del Programa, Bizigune se ha convertido en un elemento que explica otras iniciativas públicas de

²⁷ Datos de Bizigune de abril de 2010

²⁸ En función de la adecuación de la vivienda por su ubicación y características, y de los ingresos del antigüedad de la inscripción en Etxebide del solicitante. Se contiene, no obstante, la posibilidad de adjudicación directa por parte del Consejero de Vivienda en casos excepcionales, tales como víctimas del terrorismo, violencia de género o necesidades de realojos.

²⁹ Etxebide es el Servicio Vasco de Vivienda, creado por el Gobierno Vasco a mediados de 1997 y que actualmente está vinculado al Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes del Gobierno Vasco.

³⁰ Esta subvención se revisa anualmente según la variación de los ingresos anuales del adjudicatario, y consiste en la diferencia entre la renta anual del arrendatario y el 30% de los ingresos brutos anuales de la unidad convivencial. Esta subvención es compatible con otras ayudas, siempre que el montante global no supere el 100% de los costes del arrendamiento.

fomento de la movilización de la vivienda vacía. Pueden señalarse en este sentido las previsiones contenidas en las distintas Normas Forales que regulan la aplicación del IBI y que contemplan la posibilidad de que las Ordenanzas Fiscales de los Ayuntamientos establezcan bonificaciones de hasta un 50% para las viviendas integradas en el programa Bizigune.

2.3. La readecuación del Programa Bizigune a la crisis económica

El contexto económico actual, en relación con la crisis económica y sus fuertes implicaciones en el sector de la vivienda en España en general y en Euskadi en particular, ha llevado al Gobierno Vasco a impulsar medidas que palien sus consecuencias, a través, entre otras, de la aprobación de nuevas normas que aporten nuevos estímulos a la movilización de la vivienda vacía para el alquiler.

De esta manera, y frente al desplome del mercado inmobiliario y la cantidad de viviendas nuevas libres construidas que encuentran dificultades para su venta, la primera actuación del Gobierno Vasco se dirigió a los promotores privados titulares de ellas, ofreciéndoles apoyo financiero para la puesta en arrendamiento de estas viviendas nuevas vacías, en un número máximo de 12 viviendas por promotor.³¹

La segunda actuación del gobierno³² en el contexto de crisis económica, se ha dirigido a las personas necesitadas de vivienda en régimen de arrendamiento que no puede afrontar el pago de la renta a los precios actuales del mercado: aquellas personas que habiendo perdido su trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, se ven privadas de su vivienda habitual como consecuencia de una ejecución hipotecaria llevada

³¹ Orden de 24 de septiembre de 2009. Esta medida no ha obtenido el éxito esperado por el Gobierno, habiendo preferido la mayoría de los promotores mantener retenida la vivienda no vendida. Por otra parte, aunque la Orden no incluye esta medida de forma expresa en el programa de vivienda vacía, puede considerarse su conexión. Así, el tiempo de duración del contrato de cesión, así como las condiciones que debe reunir la vivienda, con los ajustes derivados del carácter de la vivienda y su titularidad, coinciden básicamente con las exigidas en el programa Bizigune, siendo la misma sociedad pública de este programa la que debe gestionar este nuevo tipo de viviendas. Difiere, sin embargo, el importe máximo de tasación, que se sitúa en un máximo de 450 euros multiplicado por 12 mensualidades.

³² Orden de 4 de noviembre de 2009.

a cabo por su entidad financiera. La medida adoptada en relación con este colectivo consiste en privilegiar a estas personas a la hora de establecer un orden de preferencia en el procedimiento de adjudicación de vivienda vacía en alquiler tras inscribirse en el registro Etxebide.

El Gobierno ha adoptado además otras medidas que, aunque no se enmarcan en el Programa Bizigune, coinciden en algunos de sus objetivos, como es la norma que prevé la adquisición por parte del Gobierno de aquellas viviendas de protección pública que constituyan garantía del préstamo hipotecario concedido por las entidades de crédito, cuando la persona adquirente de la vivienda no pueda hacer frente al mismo³³. Estas viviendas se adquieren por la misma sociedad pública gestora de Bizigune, quien adjudicará la vivienda en régimen de arrendamiento o compra, de conformidad con la normativa en vigor.

2.4. Valoración del Programa Bizigune

El objetivo del Programa desde su creación ha sido llevar a cabo la pretensión recogida en los Planes Directores de movilizar 5 000 viviendas vacías en la Comunidad Autónoma Vasca. Actualmente Bizigune gestiona 4.569 viviendas³⁴, lo que muestra el notable éxito en la consecución de este objetivo. Llegado el momento del fin del primer contrato de cesión y la posibilidad de renovación, el 60% de los propietarios deciden renovar, frente al 12 % que, por distintas causas, deciden no hacerlo. El resto, son rechazadas, por cuestiones de carácter técnico, por Bizigune.³⁵

Por otra parte, el Programa cuenta con unas fortalezas que han de ser subrayadas. Una de ellas resulta ser la rapidez en la provisión de viviendas para el alquiler social por parte del gobierno, y ello no sólo porque el Programa contiene un proceso de resolución relativamente rápido³⁶, sino también porque éste siempre resultará

³³ Decreto 628/2009 de 22 de diciembre.

³⁴ Son datos de Bizigune a fecha de abril de 2010

³⁵ Son datos de Bizigune a fecha de diciembre de 2009.

³⁶ Como regla general, desde el momento de la solicitud de cesión por parte del propietario hasta la adjudicación definitiva de la vivienda, transcurre un plazo de tres meses (hay que tener en cuenta que la tasa media de rechazo entre los inscritos en Etxebide es de dos tercios). Estos períodos transaccionales provocan que Bizigune cuente, como regla general, con un stock de viviendas esperando a ser ocupadas, que posibilita la disposición de vivienda para ser adjudicada a través del cauce excepcional antes citado. En abril de 2010, ese stock era de 314 viviendas.

ser más rápido que la construcción de viviendas de titularidad pública para el alquiler. Además, el alquiler de las viviendas a través de Bizigune permite contar con vivienda protegida en los centros urbanos, al contrario de lo que sucede con las viviendas construidas por el Gobierno, que suelen situarse en las afueras de las ciudades. Esta circunstancia conlleva además una virtud añadida, que consiste en que la dispersión geográfica de las viviendas gestionadas por Bizigune impide la formación de ghettos.

En cuanto a las debilidades del Programa, suele señalarse en ocasiones que las exigencias técnicas que plantea Bizigune excluyen la posibilidad de movilización de algunas viviendas. Pero, sin duda, la principal debilidad que se le achaca a Bizigune es su carestía. El Gobierno sufraga a través de este programa una buena parte de los gastos de alquiler de los inquilinos, además de, entre otros, los gastos derivados de los impagos y de la devolución de la vivienda al propietario sin desperfecto alguno, lo que supone al Gobierno un gasto, en este último año, de 22,5 millones de euros. Este gasto podría elevarse aproximadamente a 24,5 millones de euros en el caso de llegar a la gestión de las 5.000 viviendas previstas por el Programa.

Esta debilidad enfrenta al Programa Bizigune, en el momento de la cercana consecución de su objetivo y en un contexto de crisis económica y reajustes presupuestarios, a su propio futuro. Deberá resolverse, en este sentido, si Bizigune mantendrá el objetivo en los mismos términos numéricos o si se abrirá, aumentando su capacidad. Deberá resolverse también, en lo que podría representar la reforma más drástica del programa, si Bizigune seguirá sufragando los gastos de alquiler o si, por el contrario, se retirará en este ámbito, dejando el cumplimiento de esta función a otro tipo de ayudas sociales, tales como la renta básica de emancipación o las ayudas de emergencia social destinadas a vivienda. Podría ser el momento de resolver, además, si Bizigune mantendrá el protagonismo en la política de movilización de vivienda vacía o si se impulsarán otras estrategias que dinamicen el mercado o se aprobarán otro tipo de medidas penalizadoras o coercitivas.

El Gobierno Vasco ha anunciado un cambio de estrategia sobre estas cuestiones, que deberán resolverse definitivamente en el nuevo Plan Director de Vivienda que constituirá la base para

la futura ley de vivienda que planea el ejecutivo. Este cambio iría dirigido a reducir los costes del actual programa de vivienda vacía. De esta manera, por una parte, el Gobierno negocia con las Diputaciones un trato fiscal más ventajoso para el alquiler, con el fin de fomentar entre los propietarios esta práctica. Por otra parte, se pretende, manteniendo Bizigune en el nivel actual, poner en marcha "mecanismos más baratos" en los que la Administración sea un mero intermediario que ponga en contacto a los dueños con los inquilinos y donde las ayudas se destinarían a suscribir seguros a los propietarios y avalar a los inquilinos.

3. Medidas penalizadoras de carácter fiscal contra la desocupación de las viviendas

En España se ha producido el intento de gravar con un impuesto a las viviendas que se mantienen desocupadas a través de dos vías distintas. Una de ellas consiste en la aplicación de un recargo en la contribución urbana o Impuesto sobre Bienes Inmuebles que todas las viviendas han de pagar a la Hacienda Local. Esta medida ha sido desarrollada en el Estado, así como, en virtud de su régimen fiscal particular, en Euskadi (tanto a nivel de Comunidad Autónoma como de Territorio Histórico) y Navarra. Otra de las vías exploradas ha consistido en la creación de un impuesto específico destinado a gravar las viviendas vacías, iniciativa que solamente se ha producido, sin llegar a hacerse efectivo, en la Comunidad Autónoma Vasca.

1). Medidas fiscales que prevén un recargo del IBI a las viviendas vacías:

1.1. En el ámbito estatal

En el marco estatal, los intentos de gravar fiscalmente la titularidad de viviendas vacías a través de la habilitación a los Ayuntamientos para establecer recargos en el IBI se ha producido en varias ocasiones, aunque no ha llegado a hacerse efectiva.

La Ley 48/ 2002 de Reforma de las Haciendas Locales primero y El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales después (Art.72.4), otorga a todos los ayuntamientos de España la facultad de aplicar recargos de hasta el 50% del IBI a las viviendas vacías. Sin embargo, la aplicación, que prevé un trámite previo de declaración administrativa de la vivienda como desocupada, se supedita a un desarrollo reglamentario que no ha

llegado a producirse. A la espera de este desarrollo reglamentario, 196 municipios, según datos del Catastro³⁷ (en el que no se incluyen los datos relativos a los municipios vascos o navarros que, por su especificidad competencial, disponen de catastro propio), han recogido en sus ordenanzas fiscales la posibilidad de imponer recargos en el IBI a las viviendas desocupadas de forma permanente. Algunos de ellos se han lanzado incluso a elaborar censos de viviendas desocupadas.

Por otra parte y de forma reciente³⁸, el Grupo Parlamentario Esquerra Republicana-Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya Verds en el Congreso veía rechazada su Proposición de Ley sobre las Haciendas Locales³⁹ en las que se retomaba el tema del recargo del IBI (del 50% al 150%) por desocupación de las viviendas.

1.2. En Euskadi

En Euskadi, donde, en virtud del Concierto Económico, son las Juntas Generales de los Territorios Históricos las que tienen asignada la competencia de regular este impuesto a través de normas forales, también se ha producido algún intento de servirse de los recargos en el IBI para penalizar fiscalmente a las viviendas vacías.

Actualmente las normas forales de los Territorios Históricos de Bizkaia y Álava prevén la posibilidad de que los municipios establezcan recargos al IBI a través de sus ordenanzas fiscales, aunque no se especifican los motivos.⁴⁰ En Gipuzkoa, por su parte, tras algunas vacilaciones normativas⁴¹, sí se prevé expresamente

³⁷ <http://www.catastro.meh.es/>

³⁸ En sesión del Congreso de 16 de diciembre de 2008

³⁹ Proposición del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, de modificación del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales en lo que respecta a inmuebles urbanos de uso residencial desocupados. «BOCG. Congreso de los Diputados», serie B, número 58-1, de 22 de abril de 2008. (Número de expediente 122/000043.)

⁴⁰ En Bizkaia, la Norma Foral 9/1989 de 30 de junio prevé un recargo en el tipo de gravamen del 0,4% del valor catastral como valor ordinario para los urbanos, hasta el límite del 3%. En Álava, la Norma Foral 42/1989 de 19 de julio establece el tipo ordinario de 0,3% que puede incrementarse hasta el límite del 1,5%.

⁴¹ Siendo la Norma Foral básica la 12/1989 de 5 de julio, se recoge un tipo general de 0,4 por mil aumentable, sin mencionar motivo, hasta el 4%. A esto, mediante Norma Foral 4/2003 de 19 de marzo se añadió la posibilidad de que los Ayuntamientos establecieran recargos de hasta un 50% en el IBI por desocupación de viviendas. Esta norma fue posteriormente derogada por la Norma Foral 9/2005 de 27 de octubre. La Norma Foral 3/2008 de 9 de julio por la que se aprueban medidas fiscales para incentivar la actividad económica, volvió a introducir la previsión expresa del recargo del IBI por desocupación, actualmente en vigor.

el recargo del impuesto para los inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente⁴². En este sentido, en el artículo 14.5 de la Norma Foral reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles se recoge que los Ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 150% de la cuota líquida del impuesto en tales casos, lo que exige que previamente se produzca la declaración administrativa de la vivienda como desocupada, cuando se cumplan las condiciones que se determinen reglamentariamente.

En cualquiera de los casos, no obstante y, como sucede con la norma estatal, el reglamento que debiera desarrollar esta previsión, no ha llegado a existir.

Por otra parte y a nivel de Comunidad Autónoma, debe hacerse referencia en este ámbito, al Proyecto de Ley de Garantía del Derecho Ciudadano a una Vivienda Digna si bien es cierto que, aprobado en Consejo de Gobierno, no llegó a tramitarse en el Parlamento.⁴³ Este Proyecto de Ley consideraba que la desocupación continuada de las viviendas implica un uso antisocial de la propiedad y, por ello, apostaba por complementar la acción de fomento de la movilización de la vivienda vacía con la penalización fiscal. La aplicación de esta penalización se dejaba en manos de la Administración Pública competente en materia fiscal, en el caso de las viviendas vacías que hubieran rechazado un alquiler garantizado por la Administración en los municipios en los que estuviera acreditada la necesidad de vivienda de protección pública en alquiler y no se resolviese con la producción de nuevo parque en alquiler.

Para guiar la aplicación de esta previsión, el Proyecto de Ley recogió, por primera vez, lo que podría ser la definición legal de una vivienda desocupada, a la vez que se articulaban las bases de un procedimiento que permitía la declaración de la vivienda como desocupada. Además, el Proyecto de Ley establecía la obligación de los municipios de crear y mantener un registro de viviendas vacías.

⁴² Algunos municipios se han acogido a esta posibilidad para incluir recargos al IBI a las viviendas desocupadas. Por ejemplo, Zarautz recoge en su Ordenanza Fiscal para el año 2009 un recargo del 75%.

⁴³ Se presentó en el Parlamento tras su aprobación en Consejo de Gobierno el 16 de diciembre de 2008. Las elecciones autonómicas vascas se celebraron en marzo de 2009. Este Proyecto es el resultado de la modificación del Anteproyecto de la misma Ley preparado por la Consejería de Vivienda en la que se preveía la instauración de un canon sobre la vivienda vacía.

Así, y por lo que respecta a la definición de una vivienda como desocupada, se recogía que es aquella que permanece deshabitada más de 350 días al año (excluyéndose de esta manera las segundas residencias o de temporada), siendo varios los factores que pueden inducir a creer que la vivienda está desocupada. Entre otros:

- la falta de empadronamiento en la vivienda. En cualquier caso, el empadronamiento no se considera por sí sólo una prueba de que la vivienda esté habitada
- consumos energéticos anormalmente bajos
- testimonios de las autoridades que intentan comprobar la ocupación de la vivienda
- otros indicios que hagan presumible la desocupación, tales como la recepción del correo habitual del propietario en otro domicilio, asignación de otra dirección para trámites con las instituciones, etc.

Este Proyecto de Ley excluía de la consideración de vivienda vacía la vivienda cuya vacancia se debiera al abandono temporal de la vivienda por motivos debidamente justificados, tales como laborales, de salud o cuidado de personas dependientes.

En cuanto al procedimiento de declaración, el Proyecto de Ley se remitía a un desarrollo reglamentario posterior, aunque dejaba establecidos algunos contenidos mínimos, tales como que la iniciativa en el proceso de declaración podría corresponder tanto al Ayuntamiento como a un particular, así como que sería obligatorio cumplir con el trámite de audiencia al sujeto pasivo del impuesto. Además, establecía que la Administración competente podía ofertar en alquiler la vivienda declarada desocupada.

1.3. En Navarra

En Navarra, la previsión de establecer recargos en el IBI a las viviendas vacías se desarrolla en la Ley Foral 2/1995 de 10 de marzo, reguladora de las Haciendas Locales de Navarra.⁴⁴

En esta norma se definen las viviendas desocupadas, a efectos del impuesto, como aquellas viviendas que no estén ocupadas

⁴⁴ Regulado en los artículos 184 a 121. El contenido de esta norma puede consultarse en el sitio del Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra, <http://www.navarra.es>

durante más de cuatro meses en el curso de un año, salvo que su uso exclusivo sea el esparcimiento o recreo durante determinados períodos de cada año por quien sea residente en la localidad donde la vivienda esté enclavada.

La norma prevé además otras situaciones no sujetas o exentas de impuesto, tales como:

- las viviendas que hayan sido construidas por entidades mercantiles dedicadas a la construcción o venta de las mismas, en tanto que no se haya efectuado su primera transmisión,
- las viviendas cuyos titulares sean funcionarios públicos que desempeñen sus funciones fuera de la localidad en que esté enclavada la vivienda, de conformidad con la legislación que les sea de aplicación.
- las viviendas cuyos titulares sean trabajadores desplazados temporalmente a población distinta de la de su residencia habitual por razones técnicas, organizativas o de producción, o bien por contrataciones referidas a la actividad empresarial, o cuando los trabajadores estén sujetos a movilidad geográfica
- las viviendas cuyos titulares estén cumpliendo el servicio militar obligatorio o la prestación social sustitutoria
- las viviendas cuyos titulares sean las Administraciones Públicas.

La base imponible del impuesto es la vigente para la exacción de la contribución territorial urbana, y su cuota es el resultado de aplicar a la base imponible el tipo de gravamen que consistirá en un porcentaje que en ningún caso puede exceder del 40 por 100 del tipo vigente en cada municipio para la exacción de la contribución territorial.

Para la exacción del impuesto, la Ley Foral establece que los ayuntamientos y concejos deberán formar un registro de viviendas desocupadas y aprobar una Ordenanza reguladora del impuesto. Después, en el plazo de un mes a contar desde la publicación del acuerdo de implantación del impuesto, los sujetos pasivos del impuesto (propietarios o quienes dispongan de un derecho real sobre el inmueble), están obligados a presentar declaración relativa a las viviendas que tengan la calificación de deshabitadas

y, si no lo hicieran, la entidad local procederá de oficio, o por denuncia, a la inclusión en el Registro de dichas viviendas, previa instrucción de expediente con audiencia del interesado.

Practicada el alta en el Registro, el Presidente de la entidad local lo notificará al titular, momento a partir del cual comienza a contar el plazo de un año, necesario para que se produzca el primer devengo. Posteriormente, el impuesto se devengará el primer día de cada año.

2). Impuestos específicos que gravan la vivienda vacía: El canon no nato sobre la vivienda vacía en el País Vasco

Al Proyecto de Ley de Garantía del Derecho Ciudadano a una Vivienda Digna arriba comentado precedió un Anteproyecto que no llegó a aprobarse en Consejo de Gobierno, por el que se creaba un canon para las viviendas que la ley definía como vacías. Y si bien es cierto que no llegó siquiera a superar el trámite de su conversión en Proyecto de Ley, este texto merece ser aquí mencionado ya que provocó, a través del debate político y social que suscitó, la toma en consideración de este tipo de medidas, abriendo la puerta al planteamiento de esta forma de intervención⁴⁵.

Esta medida partía de considerar la prestación del servicio de vivienda como una obligación derivada del estado social y se amparaba en la necesidad de hacer valer la función social de la vivienda. La definición de la vivienda vacía se hacía en parecidos términos a los recogidos en el mencionado Proyecto de Ley de 2008, a los efectos de la declaración de la vivienda como desocupada. Lo que resultaba diferente era la consecuencia asignada a la declaración de una vivienda como vacía.

Declarada una vivienda como vacía, los ayuntamientos serían los encargados de recaudar el valor del canon: 9 euros por cada día que la vivienda se mantuviera deshabitada durante el primer año, 12 euros en el segundo año y 15 en el tercero. La recaudación obtenida se repartiría al 50%, descontados los gastos del proceso de declaración, entre el Gobierno Vasco y los municipios, quienes sólo podrían destinar este dinero a la financiación de políticas de vivienda.

⁴⁵ En términos prácticamente idénticos se han presentado dos Proposiciones de Ley en el Parlamento Vasco, siendo ambas rechazadas: en junio de 2009, por oposición del Gobierno Vasco a su tramitación por comportar incremento del gasto público, la presentada por el Grupo Parlamentario de IU-EB. En octubre de 2009, por no superar la Toma en Consideración, la presentada por el Grupo Parlamentario Aralar.

Esta propuesta nos sirve para plantear, aunque sea de manera breve, algunas de las cuestiones de interés que surgen dentro del ámbito constitucional y autonómico vasco en relación a este tipo de instrumento de intervención sobre la vivienda vacía.

El posible encaje constitucional y estatutario de una medida de este tipo en la Comunidad Autónoma Vasca puede analizarse en dos sentidos:

- De una parte, desde la protección que merece el derecho a la propiedad privada reconocido en el artículo 33 de la Constitución española.
- De otra parte, desde la Competencia de la Comunidad Autónoma para establecer una medida tributaria de esta naturaleza (en el marco de la Constitución, el Estatuto y la especialidad fiscal de la CAV).

En relación al primer tema, cabe decir que un canon sobre vivienda vacía, es una penalización al propietario de ésta, con el objetivo de presionarlo para que movilice ese bien, preferentemente hacia el alquiler, posibilitando el acceso de más ciudadanos a una vivienda y el disfrute de un medio ambiente urbano adecuado.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en distintas ocasiones sobre la incorporación de *exigencias sociales* al concepto de propiedad privada. Afirma que estas exigencias derivan de los principios e intereses protegidos por la propia Constitución (STC 37/1987 y 89/1994). Sobre esta base ha desarrollado la relación entre, de una parte, la propiedad privada y su función social y, de otra, algunos de los *Principios Rectores de la Política Social y Económica* (como los recogidos en los artículos 40.1, 45 y 47 de la Constitución). Concretamente *el Tribunal Constitucional ha vinculado el derecho a una vivienda digna, recogido en el artículo 47 de la CE, con la función social de la propiedad inmobiliaria*⁴⁶.

⁴⁶ Así la STC 89/1994 referida a la constitucionalidad de la prórroga forzosa en materia de arrendamientos urbanos el Tribunal se apoya en el Art. 47. 1 y también en el 39.1 para aceptar la constitucionalidad de dicha medida limitadora de los derechos de los propietarios. Explica en la Sentencia como este tipo de medidas respondía a la necesidad de protección de los arrendatarios ante el mercado inmobiliario. Y añade que ahora, en el contexto actual de la Constitución, esta delimitación del derecho de propiedad tiene justificación en el Art. 47 CE, que recoge el derecho a disfrutar de una vivienda y ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones para ello necesarias.

Argumenta finalmente que, *"responde así a la función social de la propiedad inmobiliaria, sin vulneración constitucional, que el legislador establezca una limitación de esa propiedad que, sin suponer su vaciamientos o desconfiguración, pueda contribuir (con mayor o menor fortuna, según las distintas teorías económicas) a satisfacer un derecho constitucionalmente afirmado"*.⁴⁶

Ahora bien, la protección de la propiedad privada impone ciertos límites a las medidas de naturaleza tributaria que habrá que respetar. Estos son, por un lado, el límite del principio de confiscatoriedad recogido en el artículo 31 CE⁴⁷ y por otro, el principio de igualdad⁴⁸.

Respecto a la segunda de las cuestiones apuntadas, como ya se ha dicho, el planteamiento de este tipo de cánones es el de una medida impositiva con la finalidad de propiciar que los propietarios de viviendas vacías las oferten en el mercado. Se trata por tanto de una medida tributaria pero cuya finalidad principal no es recaudar (crear una vía de ingresos públicos), sino influir en el uso social de la vivienda. Estaríamos, por tanto, ante lo que se conoce como *un tributo con finalidad extrafiscal*.

Como refiere el artículo 42 b del Estatuto de Autonomía de la CAPV, citando el artículo 157 CE y la Ley Orgánica sobre financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), *corresponde al Parlamento Vasco el establecimiento de los tributos propios de la Comunidad Autónoma*⁴⁹. Respecto al hecho de que se trate de un tributo con finalidad extrafiscal, el TC ha tenido ocasión de pronunciarse y ha dicho que *"constitucionalmente nada cabe objetar a que, en general, a los tributos pueda asignárseles una finalidad extrafiscal y a que, ya más en particular, las Comunidades Autónomas puedan establecer tributos con ese carácter, si bien ello ha de realizarse dentro de las competencias asumidas y respetando las exigencias y principios derivados directamente de la Constitución –Art.31-, de la LOFCA –Art.157.3CE- y de los respectivos Estatutos de Autonomía (FJ 4º de la STC 37/ 1987 y FJ 3º de la STC 37/1987)"*.

Si bien el Tribunal Constitucional ha admitido la posibilidad de que las CCAA establezcan tributos propios con finalidad extrafiscal, también ha advertido sobre algunos de los límites que hay que respetar. Estos son dos:

- Que la finalidad extrafiscal del tributo propio quede comprendida dentro del marco competencial de la Comunidad Autónoma correspondiente.
- Que la configuración del tributo responda realmente a la finalidad extrafiscal alegada.

⁴⁷ Ver STC 150/ 1990, FJ 9)

⁴⁸ Ver STC 186/1993, FJ 2.

⁴⁹ Habrá que tener en cuenta el respeto a la prohibición de la doble imposición que establece la LOFCA (Art. 6.2).

En este último caso, los elementos que permiten al Tribunal Constitucional comprobar la finalidad real del tributo son la configuración del hecho imponible⁵⁰, las exenciones y los hechos que dan lugar a la extinción del gravamen⁵¹ y el destino que se da a lo recaudado⁵².

Sería deseable que la configuración de un posible canon sobre la Vivienda vacía en Euskadi atendiera a los elementos sobre los cuales la jurisprudencia constitucional hace recaer en buena medida la constitucionalidad de otros tributos propios con finalidad extrafiscal.

4. Medidas coercitivas contra los propietarios de las viviendas vacías

Las medidas coercitivas pueden definirse como aquellas que de alguna manera suplantán la voluntad del propietario de mantener la vivienda vacía y que se concretan en medidas tales como la expropiación del uso o incluso del dominio del bien, quedando en manos de los poderes públicos la gestión de la vivienda para lograr su ocupación. En España, este tipo de medidas se ha previsto únicamente⁵³ en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

⁵⁰ En la STC 289/2000, de 30 de noviembre, fue la no adecuación entre la configuración legal del impuesto y la finalidad declarada lo que propició la declaración de inconstitucionalidad. Así, el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, se presentaba con una finalidad de protección del medio ambiente, pero lo gravado era la titularidad de determinadas instalaciones sin tener en cuenta su capacidad contaminante. En la configuración del tributo no se arbitraba ningún instrumento dirigido a la estimulación de actividades protectoras del medio ambiente, "aunque la exposición de motivos exteriorice una pretendida finalidad protectora del medio ambiente".

⁵¹ En la Sentencia sobre el Impuesto extremeño, subrayó el Tribunal Constitucional que la finalidad perseguida por el legislador se manifiesta también en el hecho de que pueda promoverse expediente de extinción del gravamen tan pronto como la dehesa se aproveche adecuadamente.

⁵² Esta es una de las bases sobre las que el Tribunal Constitucional respaldó la constitucionalidad del gravamen catalán sobre instalaciones de riesgo.

⁵³ En este apartado no se tienen en cuenta las medidas que se prevén de forma generalizada para sancionar la desocupación de las viviendas protegidas, puesto que se trata de una medida de un alcance totalmente distinto.

Tampoco se hace referencia a la facultad de expropiación de las viviendas que no cumplen con el deber de rehabilitación aunque en algunos casos la expropiación exige que la vivienda, además de deteriorada, esté vacía. Este es el caso, por ejemplo, de Galicia. En este sentido, la Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda de Galicia, prevé la posibilidad de establecer medidas de carácter coercitivo cuando la utilización de la vivienda no es conforme a los preceptos de uso y mantenimiento recogidos por dicha ley. En el artículo 25 establece la obligación de las personas usuarias de las viviendas la obligación de un uso adecuado y de llevar a cabo las obras de mantenimiento previstas normativamente. Y en el artículo 30 recoge la posibilidad de expropiación de la vivienda en el caso de incumplimiento de la función social de la propiedad. Se considera que la función social de la propiedad no se cumple cuando se dan simultáneamente dos circunstancias: que estén desocupadas y que presenten condiciones de deterioro grave que afecte a los requisitos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad siempre que, dictada orden de ejecución de obras, ésta fuera desatendida por el propietario.

En relación a la posible aprobación de este tipo de medidas es cuando se plantea de manera más destacada el debate sobre la posible vulneración del derecho constitucional de propiedad privada. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ya se ha proclamado sobre instrumentos de intervención parecidos, como es el caso de la expropiación de uso de las tierras infrautilizadas regulado en la Ley de Andalucía 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria. Esto lo hace en la STC 87/1987, que es sin duda la Sentencia que establece la doctrina general sobre el contenido del derecho de propiedad.

En la Sentencia 37/1987 dice el Tribunal respecto a la expropiación del uso de las tierras infrautilizadas que "no hay razón para entender que infrinja dicho contenido esencial, ahora constitucionalmente garantizado, aquella regulación legal que, restringiendo las facultades de decisión del propietario con relación al uso, destino y aprovechamiento de los fondos rústicos, imponga a éste o permita imponerle determinados deberes de explotación y, en su caso, de mejora, orientados a la obtención de una mejor utilización productiva de la tierra, desde el punto de vista de los intereses generales, siempre que quede salvaguardada la rentabilidad del propietario o de la Empresa agraria".

Los recurrentes entendían que esta medida era una expropiación total del dominio y por lo tanto, debía ser indemnizada como tal o ser declarada inconstitucional. El Tribunal Constitucional, en cambio, estimó que la expropiación de las facultades de uso no vulnera el contenido esencial del derecho ya que no supone una ablación plena de la propiedad. Esto lo demuestra, "el hecho de que tales facultades son dominio volente perfectamente separables de la titularidad del propietario y enajenables a un tercero, sin que por ello pierda aquel su señorío sobre el bien".

Añade que no comparte la idea de que la expropiación de uso venga a "despojar al propietario de la totalidad del derecho, en el sentido material de pérdida de toda utilidad económica".⁵⁴

Nos encontraríamos con una medida que es consecuencia del incumplimiento de la función social de la propiedad y su finalidad es "compeler al cumplimiento de la función social de la propiedad, es decir, es un instrumento de acción pública en pro del cumplimiento de la función social de la propiedad".⁵⁵

⁵⁴ Fundamento jurídico 4º.

⁵⁵ STC 42/1999, FJ4º y STC 319/1993, FJ3º

En definitiva en ésta y en otras sentencias examinadas⁵⁶, la función social de la propiedad sirve de fundamento para que el legislador establezca medidas que limiten las facultades del propietario sin vulnerar el contenido esencial del derecho de propiedad. Es decir, se otorga al poder público un amplio poder de configuración del contenido del derecho de propiedad en relación a la función social que cumplen esos bienes y de los intereses conexos constitucionalmente protegidos⁵⁷.

Como ha dicho el Tribunal Constitucional sólo se vulnera el artículo 33 de la CE cuando se niega el contenido esencial del derecho de propiedad o cuando la delimitación que se hace de ese derecho carece de fundamento o justificación constitucional.

Las medidas coercitivas contra los propietarios de las viviendas vacías en Cataluña

La Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, considera que la función social de la vivienda queda especialmente comprometida cuando esta se mantiene vacía en aquellas áreas territoriales de fuerte y acreditada demanda residencial⁵⁸, y por ello establece medidas de carácter coercitivo cuando el propietario decide mantenerla vacía después de que se hayan puesto a su disposición todas las medidas de fomento previstas en la Ley. Esta medida coercitiva, regulada en el artículo 42.6 de la ley, consiste en expropiar el usufructo de la vivienda por un periodo no superior a cinco años, para alquilarla a terceros⁵⁹.

⁵⁶ Sentencias relativas a la Ley de Reforma Agraria de Andalucía (STC 37/1987), a la Ley de Arrendamientos Rústicos (STC 8/1982), a la Ley de Arrendamientos Urbanos (STC 222/1992 y 89/1994), a la Ley de Aguas (STC 227/1988), a la Ley Reguladora de la Cuenca Alta del Manzanares (170/1989), a la Ley de Costas (STC 149/1991).

⁵⁷ Ver sobre este tema: J. BARNES VAZQUEZ: *La propiedad constitucional. El Estatuto Jurídico del Suelo Agrario*, ed. Civitas, Madrid, 1988; L. DIEZ-PICAZO: "Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en la Constitución", en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Prof. Eduardo García Enterría*, T. II, ed. Civitas, Madrid, 1991; M. LOPEZ y LOPEZ: *La disciplina constitucional de propiedad*, Ed. Técno, Madrid 1988; Enrique PEREZ LUÑO y Alfonso RODRIGUEZ DE QUINONES: "Artículo 33. Propiedad privada y herencia". *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Oscar Azaga (dir). Tomo III, Ed. Edersa, Madrid, 1983; F. REY MARTINEZ: *La propiedad privada en la Constitución Española*. Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994; S. RODOTA: *El Terrible derecho de propiedad: Estudios sobre la propiedad privada*, Madrid, 1986.

⁵⁸ El Gobierno catalán interpreta a través del Plan territorial sectorial de vivienda que existe una demanda fuerte cuando se estima que se necesitan más de 6.000 viviendas o un 10% por encima de la media del conjunto de edificios (en las ciudades) o 400 viviendas y un 50% por encima de la media (en los pueblos), lo que posibilita la aplicación de esta medida en casi la mitad de los municipios catalanes.

⁵⁹ Ver sobre este tema, D. SIBINA: "La utilización anómala de las viviendas: La desocupación permanente, la sobreocupación y la infravivienda" en *El* (continúa en la siguiente página)

Como cabía esperar el precepto citado fue uno de los que suscitó un debate más intenso, y llevó a la solicitud de Dictamen al Consejo Consultivo de la Generalitat sobre este asunto, entre otros.

Este órgano estableció en su Dictamen⁶⁰ que el contenido del artículo examinado superaba el Test de proporcionalidad⁶¹ y que por lo tanto, el derecho de propiedad seguía siendo identificable y el contenido esencial sobre el que el legislador no puede disponer no quedaba alterado.

Sin embargo, el Consejo Consultivo consideró que la regulación del Proyecto en relación a la delimitación de "áreas de fuerte y acreditada demanda residencial" por su indeterminación y falta de concreción generaba inseguridad jurídica y creaba un trato desigual para los destinatarios de la norma, vulnerándose así el principio de igualdad de el artículo 14 de la Constitución española⁶².

En cuanto al contenido del procedimiento, dado los intereses constitucionales protegidos en juego, podemos decir que se establece un proceso garantista, largo y laborioso, que seguidamente pasamos a explicar.

En primer lugar y como consecuencia de la labor de inspección de la Administración, debe detectarse la existencia de una vivienda vacía y abrirse el oportuno expediente administrativo para realizar los actos de instrucción necesarios para determinar, conocer y comprobar los hechos sobre los que debe dictar la resolución. Para la detección de la utilización anómala de la vivienda, la Ley establece que deben tenerse en cuenta, especialmente:

- a) Las declaraciones o actos propios del titular o la titular de la vivienda o del inmueble.
- b) Las declaraciones y comprobaciones del personal al servicio de las administraciones públicas que tiene atribuidas las

derecho de la vivienda en el siglo XXI: Sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. J. Ponce y D. Sibina (Coord.), Marcial Pons, Barcelona, 2008. P.463 y ss.

⁶⁰ Dictamen 282, de 29 de noviembre de 2007.

⁶¹ En la doctrina no están de acuerdo con esta interpretación, ya que consideran que no se supera el test de proporcionalidad, I. MARÍN GARCÍA y R. MILA RAFEL: "El alquiler forzoso de la vivienda desocupada. La expropiación temporal del usufructo del art. 42 del Proyecto de llei de pret a l'habitage de Catalunya", de 12 de diciembre de 2006" en *Indret, Análisis del Derecho*, accesible en www.indret.com

⁶² Tres miembros del Consejo Consultivo no estuvieron de acuerdo con la decisión de la mayoría y lo explicitaron en sendos votos particulares

funciones de inspección en dicha materia y de los agentes de la autoridad en general.

- c) La negativa injustificada del titular o la titular de la vivienda o del inmueble a facilitar las comprobaciones de la Administración si no existe causa verosímil que la fundamente y si, además, constan otros indicios de falta de ocupación.
- d) Los anuncios publicitarios.

Posteriormente, una vez detectada la utilización o situación anómala, a efectos de comprobación, de forma justificada y aplicando criterios de ponderación en la elección del medio probatorio, la administración competente puede solicitar información relativa a los datos del padrón de habitantes y de otros registros públicos de residentes u ocupantes, así como a los consumos anormales de agua, gas y electricidad. Los responsables de los registros públicos y las compañías suministradoras deben facilitar los datos requeridos.

A continuación, la Administración debe poner a disposición de los propietarios todas las medidas de fomento establecidos en la Ley⁶³ y, solamente si el propietario rechaza tales medidas y reafirma su voluntad de mantener la vivienda vacía, puede declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad. La declaración del incumplimiento debe realizarse mediante un expediente contradictorio, de acuerdo con establecido por la normativa de procedimiento administrativo, en el cual deben detallarse las vías de fomento específicas que se hayan puesto a disposición de la propiedad para facilitarle el alquiler de la vivienda. En el acuerdo de declaración debe advertirse asimismo que, una vez transcurridos dos años desde la notificación de la declaración, si no se ha corregido la situación de desocupación, por causa imputable a la propiedad, la Administración puede expropiar temporalmente el usufructo de la vivienda, por un periodo no superior a cinco años, para alquilarla a terceros.

Cuando las viviendas -situadas en las zonas declaradas como ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada-, después de ser incluidas en el censo de viviendas vacías en las condiciones señaladas, permanezcan durante dos años desocupadas de forma permanente, la Administración podrá expropiar el usufructo de la vivienda acordando su alquiler forzoso, ello siempre que no se trate de viviendas excluidas de la aplicación de esta medida, esto es:

⁶³ Ver artículo 42 de la Ley.

- que se trate de segundas residencias o vacacionales,
- que la desocupación obedezca a causas justificadas tales como el traslado por razones laborales, el cambio de domicilio por una situación de dependencia, el abandono de la vivienda en una zona rural en proceso de pérdida de población, el hecho de que la vivienda sea objeto de un litigio judicial pendiente de resolución.

Otros números de la serie Realidad Urbana:

Nº 1. *El servicio de interés general de la vivienda*. Juli Ponce

Nº 2. *Políticas de movilización de vivienda en algunos países de Europa*. Leire Escajedo, Pilar Garrido, Miren Gorrotxategui



GIZARTE ETA KOMUNIKAZIO ZIENTZIEN FAKULTATEA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA COMUNICACIÓN

Barrio Sarriena s/n · 48.940 Leioa (Bizkaia)
T. +34 94 601 51 39
F. +34 94 464 82 99

info@ekitenthinking.org
www.ekitenthinking.org



Universidad Euskal Herriko
del País Vasco Unibertsitatea